Udskriftsdato: 30. oktober 2026 (Gældende)

Afslag på aktindsigt i resultater fra nationale test i folkeskolen. Folkeskolelovens § 55 b. Særlig tavshedspligt

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 18/00970

Afslag på aktindsigt i resultater fra nationale test i folkeskolen. Folkeskolelovens § 55 b. Særlig tavshedspligt

Svar til journalist A

13-06-2018

Sag nr. 18/00970

Afslag på aktindsigt i resultater fra nationale test i folkeskolen

Jeg har nu gennemgået din henvendelse af 21. februar 2018 med bilag på vegne af medie B.

Du har klaget over Undervisningsministeriets afgørelse af 19. februar 2018.

Ved afgørelsen tiltrådte ministeriet Styrelsen for Undervisning og Kvalitets afgørelse af 30. november 2017 om afslag på din anmodning om aktindsigt i resultaterne fra de nationale test i folkeskolen for 2017.

Du har tidligere klaget til mig over Styrelsen for Undervisning og Kvalitets afgørelse af 30. november 2017, og den 8. januar 2018 sendte jeg din klage til styrelsen, med henblik på at sagen kunne blive sendt til Undervisningsministeriet, som herefter traf afgørelse i sagen.

Jeg har gennemgået din klage med bilag og din tidligere henvendelse om sagen, og jeg har på dette grundlag besluttet at afslutte min undersøgelse af sagen uden at forelægge den for Undervisningsministeriet og Styrelsen for Undervisning og Kvalitet til udtalelse.

Det skyldes, at jeg ikke finder, at der er udsigt til, at jeg kan kritisere resultatet af ministeriets afgørelse.

Det er bestemt i ombudsmandsloven, at hvis en klage ikke giver ombudsmanden anledning til kritik, henstilling mv., kan sagen afsluttes, uden at ombudsmanden først forelægger klagen for myndigheden til udtalelse (§ 16, stk. 2, i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013).

Begrundelsen for min beslutning fremgår nedenfor under pkt. 4 (”Ombudsmandens bemærkninger”).

Jeg vedlægger endvidere en kortfattet sagsfremstilling.

1. Sagen

Undervisningsministeriet var i sin afgørelse af 19. februar 2018 enig med Styrelsen for Undervisning og Kvalitet i, at din anmodning om aktindsigt i resultaterne fra de nationale test i folkeskolen ikke kunne imødekommes.

Ministeriet skrev, at de pågældende oplysninger er omfattet af en særlig tavshedspligtsbestemmelse, jf. folkeskolelovens § 55 b, og at en udlevering af de ønskede oplysninger ville være i strid med bestemmelsen.

Ministeriet henviste endvidere til offentlighedslovens § 35, hvorefter pligten til at meddele oplysninger i henhold til denne lov er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

2. Dine synspunkter

Du har i forbindelse med sagen særligt gjort gældende, at de nationale test fra at være et internt pædagogisk arbejdsredskab i forbindelse med skolereformen i 2013 blev gjort til det vigtigste styringsparameter og således fik en helt anderledes og meget afgørende rolle, som ikke var lagt til grund, da fortrolighedsbestemmelsen i folkeskolelovens § 55 b blev indført.

Det er på den baggrund din opfattelse, at der må foretages en afvejning af hensynet til fortrolighed over for hensynet til demokratisk kontrol og offentlighed omkring centrale faktiske forhold inden for området.

Endvidere forstår du bestemmelsen i folkeskolelovens § 55 b sådan, at den særlige tavshedspligt alene gælder for ansatte på skolerne og ikke ansatte i de kommunale skoleforvaltninger og centraladministrationen.

3. Retsgrundlaget

3.1. Offentlighedslovens § 35 har følgende indhold (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen):

”§ 35. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. ”

I de specielle bemærkninger til § 35 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der anført følgende:

”Efter bestemmelsen, der er identisk med den gældende lovs § 14, 1. pkt., begrænses pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedslovens regler om aktindsigt af *særlige bestemmelser* om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Omfattet af udtrykket ’særlige bestemmelser om tavshedspligt’ er de tavshedspligtbestemmelser i særlovgivningen, der ud fra særlige hensyn har fastsat tavshedspligt med hensyn til *nærmere angivne forhold*. Således er de tavshedspligtbestemmelser i særlovgivningen, der alene gentager eller henviser til de almindelige tavshedspligtbestemmelser i straffeloven og forvaltningsloven, ikke omfattet af det nævnte udtryk.

Vurderingen af, om en tavshedspligtbestemmelse i det enkelte tilfælde skal henregnes til de særlige tavshedspligtbestemmelser, vil bero på en fortolkning af den pågældende bestemmelse, hvor det under hensyn til bestemmelsens *ordlyd og forarbejder* må vurderes, om tavshedspligten er fastsat på baggrund af særlige hensyn.

…

Retsvirkningen af, at der foreligger en særlig tavshedspligtbestemmelse, er, at de forhold, der er omfattet af bestemmelsen, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven. Hvis kun en del af oplysningerne i et dokument er omfattet af en særlig tavshedspligtbestemmelse, vil myndigheden skulle meddele aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.

Endvidere har en særlig tavshedspligtbestemmelse den konsekvens, at forvaltningsmyndigheden vil være afskåret fra efter eget skøn at give meroffentlighed, medmindre myndigheden selv er rådig over den interesse, der tilsigtes beskyttet ved tavshedspligten.

…”

3.2. Bestemmelserne i folkeskolelovens §§ 55 b og 55 c blev indført ved lov nr. 313 af 19. april 2006 og skal ses i sammenhæng med lovens § 13, stk. 3 og 4.

3.2.1. Bestemmelserne i § 13, stk. 3 og 4, har følgende ordlyd:

”§ 13

…

Stk. 3. Undervisningsministeren udarbejder test i udvalgte fag og på bestemte klassetrin, som skal anvendes i den løbende evaluering, jf. stk. 2. Undervisningsministeren fastsætter regler om, i hvilke fag og på hvilke klassetrin der skal afholdes test, om afviklingen af disse, om gennemførelse af test på særlige

vilkår for elever med særlige behov og om, at visse elever kan fritages for at aflægge test. Undervisningsministeren kan fastsætte regler om, at skolerne frivilligt kan anvende testene.

Stk. 4. Før en test tages i brug og ved udskiftning af opgaver, som indgår i en test, kan undervisningsministeren udpege repræsentative grupper af elever til afprøvning af testenes relevans og pålidelighed m.v."

3.2.2. Folkeskolelovens § 55 b og § 55 c har følgende ordlyd:

"§ 55 b. Testresultater, jf. § 13, stk. 3 og 4, for den enkelte elev, grupper af elever, hold, klasser, skoler, kommuner og regioner m.v., bortset fra opgørelser på landsplan, samt testopgaver, jf. stk. 3 og 4, er fortrolige.

Stk. 2. Ansatte m.fl., der virker ved skoler, jf. § 55 c, der modtager oplysninger om testresultater og testopgaver, er med hensyn til disse oplysninger undergivet den i stk. 1 omhandlede tavshedspligt.

§ 55 c. Undervisningsministeren kan tilbyde skoler som nævnt i § 22, stk. 1, nr. 2-5, eller en ungdomsskole som nævnt i § 33, stk. 3, at anvende testene, jf. § 13, stk. 3. Undervisningsministeren kan fastsætte regler om afviklingen af test for disse skoler. "

3.2.3. Af forarbejderne til bestemmelsen i § 55 b fremgår bl.a. følgende, jf. lovforslag nr. L 101 af 7. december 2005 om ændring af lov om folkeskolen:

"Til § 55 b

Til stk. 1

Bestemmelsens stk. 1 fastlægger, at oplysninger om testresultater for den enkelte elev, grupper af elever, hold, klasser, skoler, kommuner og amtskommuner mv., bortset fra opgørelser på landsplan, er fortrolige. Det gælder såvel testresultater fra den løbende frivillige anvendelse af testene som det resultat, der vedrører den obligatoriske aflæggelse af testen. Der henvises herom til bemærkningerne til § 1, nr. 6. Endvidere er oplysninger om testopgaver fortrolige. Der er ikke med forslaget taget stilling til, om der skal ske offentliggørelse af testresultaterne på landsplan.

At oplysningerne i medfør af bestemmelsen er fortrolige indebærer, at personer, der virker inden for den offentlige forvaltning, i medfør af forvaltningslovens og straffelovens bestemmelser herom har tavshedspligt om oplysningerne og derved er begrænset i adgangen til at videregive sådanne oplysninger. Endvidere vil de nævnte oplysninger (testresultater og testopgaver) som følge af, at de er fortrolige, ikke være omfattet af adgangen til at få aktindsigt i disse i medfør af offentlighedslovens § 14, hvorefter pligten til at give aktindsigt er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov. (...)

…

Der vil foreligge en krænkelse af tavshedspligten, hvis oplysninger af den nævnte karakter uberettiget videregives. Det bemærkes herved, at der vil være tale om en uberettiget videregivelse, hvis oplysningerne videregives til fx journalister. Uberettiget videregivelse eller udnyttelse af oplysninger vil kunne straffes i medfør af straffelovens regler om tavshedspligt.

…

Til stk. 2.

Frie grundskoler m.fl.

Testene vil, jf. forslagets § 55 c, blive stillet til rådighed for statsskoler, anmeldte frie grundskoler, godkendte efterskoler, godkendte husholdningsskoler, godkendte håndarbejdsskoler og ungdomsskoler. Såvel oplysninger om testresultater for egne elever som oplysninger om testopgaver vil derfor kunne videregives til disse skoler, hvis skolen ønsker at gøre brug af testene.

For så vidt angår de frie skoler og kostskoler, er disse skoler selvejende institutioner. Det fremgår af lov om friskoler og private grundskoler og lov om frie kostskoler, at forvaltningslovens kapitel 2 om inhabilitet og kapitel 8 om tavshedspligt mv. gælder for bestyrelsen, lederen og andre ansatte ved skolen samt de forældrevalgte eksterne tilsynsførende ved frie grundskoler. De omhandlede vil derfor være undergivet den samme tavshedspligt som nævnt i stk. 1. (...)"

Jeg henviser i øvrigt til gengivelsen af forarbejderne under pkt. 8 og 9 i Undervisningsministeriets afgørelse af 19. februar 2018, som er citeret i sagsfremstillingen nedenfor.

3.2.4. Af forarbejderne til § 55 c fremgår følgende:

"Til § 55 c

Testene vil blive stillet til rådighed for statsskoler, anmeldte frie grundskoler, godkendte efterskoler, godkendte husholdningsskoler, godkendte håndarbejdsskoler og kommunale ungdomsskoler. Med forslaget kan undervisningsministeren fastsætte regler om afviklingen af test på disse skoler, når de vælger at benytte sig af tilbuddet om at anvende folkeskolens test. Der forventes fastsat regler om, i hvilke perioder og i hvilket omfang skolerne kan anvende testene. Afviklingen vil ske efter samme retningslinjer, som fastsættes for folkeskolerne. (…)"

4. Ombudsmandens bemærkninger

4.1. Jeg bemærker indledningsvis, at jeg har forstået, at du ønsker at få adgang til de nationale testresultater uden anonymisering, idet du bl.a. ønsker at kunne identificere de enkelte skoler.

Jeg har på den baggrund ikke anledning til at tage stilling til, om Styrelsen for Undervisning og Kvalitet og Undervisningsministeriet burde have vurderet, om du kunne få de ønskede oplysninger i anonymiseret form.

Jeg har heller ikke taget stilling til, om din anmodning om aktindsigt burde være bedømt efter offentlighedslovens § 11 om sammenstilling og udlevering af oplysninger i myndighedens databaser. Det skyldes, at jeg under alle omstændigheder ikke kan hjælpe dig til at modtage de ønskede (ikke-anonymiserede) oplysninger, jf. nærmere nedenfor.

4.2. Myndighederne har truffet afgørelse i sagen under henvisning til folkeskolelovens § 55 b, jf. offentlighedslovens § 35.

Efter offentlighedslovens § 35 er pligten til at meddele oplysninger efter lovens regler om aktindsigt begrænset af "særlige bestemmelser" om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Det fremgår af forarbejderne til § 35, at vurderingen af, om en tavshedspligtbestemmelse i det enkelte tilfælde skal henregnes til de "særlige" tavshedspligtbestemmelser, beror på en fortolkning af den pågældende bestemmelse, hvor det under hensyn til bestemmelsens ordlyd og forarbejder må vurderes, om tavshedspligten er fastsat på baggrund af særlige hensyn.

Efter ordlyden af § 55 b i folkeskoleloven er resultaterne af de test, som er indført efter § 13, stk. 3 og 4, i loven, fortrolige. Det gælder resultater for den enkelte elev, grupper af elever, hold, klasser, skoler, kommuner og regioner mv., bortset fra opgørelser på landsplan, samt testopgaver.

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår det, at testresultaterne og testopgaverne som følge af fortroligheden ikke vil være omfattet af adgangen til aktindsigt i medfør af § 14 i den dagældende offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer), som svarer til den nugældende offentlighedslovs § 35.

Hertil kommer, at folkeskolelovens § 55 b er nævnt som en særlig tavshedsbestemmelse i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 1104, bilag 5.

På den baggrund finder jeg ikke, at jeg efter en nærmere undersøgelse ville kunne tilsidesætte Styrelsen for Undervisning og Kvalitet og Undervisningsministeriets vurdering af, at § 55 b udgør en særlig tavshedspligtsbestemmelse efter offentlighedslovens § 35.

Retsvirkningen heraf er, at de testresultater (og testopgaver), der er omtalt i § 55 b, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven. Jeg finder således ikke, at bestemmelsen – som du er inde på – åbner mulighed for en skønsmæssig afvejning af hensyn i forbindelse med myndighedernes behandling af anmodninger om aktindsigt i testresultaterne.

Jeg bemærker endvidere, at det fremgår af forarbejderne til den ændring af bl.a. folkeskoleloven, som blev gennemført ved lov nr. 406 af 28. april 2014 (Forenkling af regelsættet Fælles Mål, kvalitetsrapporter og elevplaner samt opfølgning på mål for folkeskolen mv.), at de nationale mål og opfølgningen herpå ikke vil føre til yderligere offentliggørelse af testresultater, jf. § 55 b, da adgangen til data vil være målrettet de enkelte brugergrupper og begrænset til de indikatorer, som er nødvendige for at understøtte kvalitetsudviklingen på det givne niveau. Se herom citatet fra forarbejderne under pkt. 12 i Undervisningsministeriets afgørelse, som gengivet i sagsfremstillingen nedenfor.

Jeg finder endelig ikke, at det, som du har anført om, at det er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvis hensynet til fortrolighed alene er afgørende, kan føre til et andet resultat.

4.3. Du har gjort gældende, at det følger af ordlyden i § 55 b, stk. 2, at den særlige tavshedspligt alene gælder for ansatte på skolerne og ikke ansatte i de kommunale skoleforvaltninger og centraladministrationen.

Til dette bemærker jeg, at bestemmelsen i § 55 b, stk. 2, henviser til lovens § 55 c. Af § 55 c fremgår det, at undervisningsministeriet kan tilbyde statsskoler, anmeldte frie grundskoler, godkendte efterskoler, godkendte frie fagskoler og ungdomsskoler at anvende testene.

Hensigten med bestemmelsen i § 55 b, stk. 2, er således at sikre, at de ansatte mfl. på skoler, som er omfattet af § 55 c, er undergivet den samme tavshedspligt, som efter bestemmelsen i § 55 b, stk. 1, gælder generelt for personer, der virker inden for den offentlige forvaltning.

Jeg henviser herved til forarbejderne til de to bestemmelser, jf. ovenfor under pkt. 3.2.3 og 3.2.4. Se også Svend Erik Gertz, Folkeskoleloven med kommentarer, 15. udgave (2012), s. 309.

Jeg er på den baggrund enig med Undervisningsministeriet i, at der ikke i § 55 b, stk. 2, eller forarbejderne er holdepunkter for den forståelse af anvendelsesområdet for § 55 b, som du har givet udtryk for.

5. Sammenfatning

Samlet finder jeg herefter ikke, at der er udsigt til, at jeg efter en undersøgelse med høring af Styrelsen for Undervisning og Kvalitet og Undervisningsministeriet vil kunne hjælpe dig til at opnå et ændret resultat i sagen.

Derfor foretager jeg mig ikke mere i anledning af din klage. Jeg henviser til ombudsmandslovens § 16, stk. 2.

Jeg bemærker, at jeg ikke har taget stilling til myndighedernes sagsbehandling, men alene vurderet, om jeg kan hjælpe dig til et andet udfald i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til orientering:

Undervisningsministeriet

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet

Sagsfremstilling

I en e-mail af 21. november 2017 anmodede du (virksomhed C) på vegne af medie B Styrelsen for Undervisning og Kvalitet om aktindsigt i resultaterne af de obligatoriske nationale test i folkeskolen for 2017.

Du bad om "data på et aggregeret niveau for alle fag og profilområder, skoler og klassetrin og efter de samme diskretionsmetoder, som benyttes ved offentliggørelse af afgangskarakterer. Det er data målt på den såkaldte 100-skala, vi er interesserede i".

Du skrev, at du var opmærksom på den særlige regel i folkeskolelovens § 55 b, og under henvisning til stk. 2 i bestemmelsen gjorde du gældende, at den særlige tavshedspligt gælder for ansatte på skoler, men ikke for ansatte i den kommunale skoleforvaltning eller politikere eller ansatte i centraladministrationen, herunder Undervisningsministeriet.

Du anførte, at dit kerneargument er, at testresultaterne – når de som følge af skolereformen videregives til forvaltningen, politikere og ministeriet og benyttes som styringsredskab – må være fuldt tilgængelige. Du bad om, at offentlighedslovens overordnede hensyn til indsigt i grundlaget for beslutning vægtes højere end den oprindelige hensigt med at hemmeligholde testresultater af pædagogiske årsager.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet afslog anmodningen i en afgørelse af 30. november 2017. Styrelsen henviste til folkeskolelovens § 55 b og bestemmelsens forarbejder.

Den 19. december 2017 klagede du til mig over Styrelsen for Undervisning og Kvalitets afgørelse, og den 8. januar 2018 sendte jeg din henvendelse videre til styrelsen. med henblik på at sagen kunne blive sendt til Undervisningsministeriet, jf. offentlighedslovens § 37, stk. 2.

Undervisningsministeriet traf den 19. februar 2018 følgende afgørelse:

"1. (…)

Ved e-mail af 19. januar 2018 har Styrelsen for Undervisning og Kvalitet meddelt dig, at styrelsen fastholder sin afgørelse om afslag på aktindsigt i resultaterne fra de nationale test. Styrelsen har samme dag orienteret Undervisningsministeriet herom.

…

2. Undervisningsministeriet har i det følgende behandlet din klage over Styrelsen for Undervisning og Kvalitets afgørelse af 30. november 2017.

Undervisningsministeriets afgørelse

3. (…)

4. Undervisningsministeriet finder, at Styrelsen for Undervisning og Kvalitet i sin afgørelse af 30. november 2017 udtrykkeligt burde havde forholdt sig til de af dig anførte forhold i e-mail af 21. november 2017 om din forståelse af det personelle anvendelsesområde for folkeskolelovens § 55 b og om brugen af de nationale test som kvalitetsparameter samt om offentlighedsloven.

Der henvises nærmere til gennemgangen nedenfor.

5. Af din e-mail af 21. november 2017 fremgår, at du på vegne af medie B beder om aktindsigt i resultaterne af de obligatoriske nationale test i folkeskolen for 2017. Data ønskes på et aggregeret niveau for alle fag og profilområder, skoler og klassetrin og efter de samme diskretionsmetoder, der benyttes ved offentliggørelse af afgangskarakterer.

Det fremgår videre, at du er opmærksom på folkeskolelovens 55 b, men har den forståelse af reglen, at den særlige tavshedspligt gælder for ansatte på skoler, men ikke 'for ansatte i den kommunale skoleforvaltning eller politikere eller for den sags skyld ansatte i centraladministrationen, herunder Undervisningsministeriet'.

Det anføres, at når testresultaterne 'som følge af skolereformen videregives til forvaltningen, politikere og ministeriet' og 'benyttes som styringsredskab, må de være offentligt tilgængelige'.

Videre anføres, at det ikke kan 'være i overensstemmelse med offentlighedsloven, at disse testresultater kun kendes i lukkede embedsmandskredse i ministeriet og i de enkelte kommuner'.

Desuden fremgår det, at du beder om, at 'offentlighedslovens overordnede hensyn til indsigt i grundlaget for beslutninger vægtes højere end den oprindelige hensigt med at hemmeligholde testresultater af pædagogiske årsager. Der kan tages hensyn til det pædagogiske ved at aggregere data på samme måde som skolekaraktererne, så det ikke er den enkelte elevs resultater, der bliver offentlige, mens man på samme måde ved at aggregere data som ovenfor beskrevet imødekommer hensynet til offentlig indsigt og diskussion af styringen af skolerne'.

6. I din e-mail af 19. december 2017 til Folketingets Ombudsmand anføres bl.a., at med skolereformen i 2013 'blev de nationale test gjort til den vigtigste styringsparameter', og der er 'opsat en række konkrete

mål omkring de nationale test, som skolerne vurderes – og styres – efter', hvormed de nationale test har 'fået en helt anderledes og meget afgørende rolle, som ikke var lagt til grund, dengang fortrolighedsbestemmelsen blev indført'.

Videre anføres, at når 'de nationale test får denne betydning, bør spørgsmålet om offentliggørelse af aggregerede data ske ved en afvejning af hensynet om fortrolighed som formuleret i den oprindelige lov og hensynet til demokratisk kontrol og offentlighed omkring de centrale faktiske forhold inden for et område'.

Endvidere anføres, at det er 'i strid med offentlighedsloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvis det oprindelige hensyn til fortrolighed alene er det afgørende', samt at der ikke er 'foretaget en rimelig afvejning af de to hensyn, ja, ministeriet har slet ikke foretaget en afvejning'.

Desuden anføres, at et 'andet forhold taler for åbenhed, nemlig at lukketheden faktisk også fører til, at det er svært at lære af de skoler, der gør det godt. Vi får svært ved at identificere, hvem der gør det godt og derefter undersøge mulige forklaringer, som så kan bruges til pædagogisk udvikling i andre skoler og klasser'.

7. Folkeskolelovens § 55 b har følgende ordlyd:

…

Bestemmelsen blev indsat i folkeskoleloven ved § 1, nr. 18, i lov nr. 313 af 19. april 2006 om ændring af lov om folkeskolen (Styrket evaluering og anvendelse af nationale test som pædagogisk redskab samt obligatoriske prøver m.v.). Bestemmelsen er ikke efterfølgende ændret bortset fra en ny affattelse ved § 2 i lov nr. 313 af 19. april 2006 som følge af kommunalreformen.

8. Af forarbejderne til § 55 b, stk. 1, i lovforslag nr. L 101 fremsat den 7. december 2005, fremgår bl.a. følgende:

'Bestemmelsens stk. 1 fastlægger, at oplysninger om testresultater for den enkelte elev, grupper af elever, hold, klasser, skoler, kommuner og amtskommuner mv., bortset fra opgørelser på landsplan, er fortrolige. Det gælder såvel testresultater fra den løbende frivillige anvendelse af testene som det resultat, der vedrører den obligatoriske aflæggelse af testen. Der henvises herom til bemærkningerne til § 1, nr. 6. Endvidere er oplysninger om testopgaver fortrolige. Der er ikke med forslaget taget stilling til, om der skal ske offentliggørelse af testresultaterne på landsplan.

At oplysningerne i medfør af bestemmelsen er fortrolige indebærer, at personer, der virker inden for den offentlige forvaltning, i medfør af forvaltningslovens og straffelovens bestemmelser herom har tavshedspligt om oplysningerne og derved er begrænset i adgangen til at videregive sådanne oplysninger. Endvidere vil de nævnte oplysninger (testresultater og testopgaver) som følge af, at de er fortrolige, ikke være omfattet af adgangen til at få aktindsigt i disse i medfør af offentlighedslovens § 14, hvorefter pligten til at give aktindsigt er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov. (...)

…

(...) Skoler, kommuner og Undervisningsministeriet m.fl. vil derfra kunne trække bl.a. resultater af testene – opgjort på forskellige niveauer afhængig af opgavevaretagelsen. Der vil blive tale om, at der berettiget vil kunne videregives oplysninger til ansatte i kommunale og amtskommunale forvaltninger, medlemmer af kommunalbestyrelser og amtsråd, ansatte i folkeskolen, medlemmer af skolebestyrelser, ansatte i Undervisningsministeriet med tilhørende styrelser og undervisningsministeren. (...)

…

Begrundelsen for også at undtage resultaterne af test fra de almindelige regler om offentlighed i forvaltningen, når de foreligger i anonymiseret eller aggregeret form, herunder for klasser, hold, skoler, kommuner og amtskommuner mv., er oplysningernes særlige karakter og er desuden en følge af den aftale, som er indgået den 23. september 2005 mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti om ændring af folkeskoleloven.

De obligatoriske test, som indføres med forslagets § 1, nr. 6, udgør således et element i den løbende evaluering af elevernes udbytte af undervisningen. Denne evaluering er et internt arbejdsredskab, som foregår løbende som en integreret del af undervisningen. Testene udgør, som nævnt under bemærkningerne til § 1, nr. 6, en afprøvning af elevens kundskaber og færdigheder set i forhold til udvalgte trinmål inden for faget. Testene anvendes sammen med andre elementer, der afdækker udbyttet af de øvrige trinmål, som led i den løbende evaluering fremadrettet til brug i vejledningen af den enkelte elev, den videre planlægning af undervisningen og et forældresamarbejde, der understøtter eleven bedst muligt.

Det er derfor afgørende, at skolerne kan foretage denne evaluering i tillid til, at testresultaterne ikke videregives, bortset fra, når det sker berettiget. Derved sikres det, at testene alene udgør et element i den samlede evaluering og ikke ved offentliggørelse kan danne grundlag for rangordning af de enkelte skoler. I OECD-rapporten om grundskolen i Danmark – 2004 anføres således en række uheldige erfaringer med rangordning som følge af offentliggørelse af testresultater fra test i skoleforløbet.

Resultaterne af testene udgør således i kraft af deres karakter et internt pædagogisk arbejdsredskab, der sammen med andre dele anvendes i den løbende undervisningsproces, et værktøj, der adskiller sig fra oplysninger om afsluttende karakterer, der dækker et samlet fag. Sidstnævnte offentliggøres i medfør af lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne mv.

…

Der vil foreligge en krænkelse af tavshedspligten, hvis oplysninger af den nævnte karakter uberettiget videregives. Det bemærkes herved, at der vil være tale om en uberettiget videregivelse, hvis oplysningerne videregives til fx journalister. Uberettiget videregivelse eller udnyttelse af oplysninger vil kunne straffes i medfør af straffelovens regler om tavshedspligt. ’

9. Af forarbejderne til § 55 b, stk. 2, i lovforslag nr. L 101 fremsat den 7. december 2005 fremgår bl.a. følgende:

’Testene vil, jf. forslagets § 55 c, blive stillet til rådighed for statsskoler, anmeldte frie grundskoler, godkendte efterskoler, godkendte husholdningsskoler, godkendte håndarbejdsskoler og ungdomsskoler. Såvel

oplysninger om testresultater for egne elever som oplysninger om testopgaver vil derfor kunne videregives til disse skoler, hvis skolen ønsker at gøre brug af testene.

For så vidt angår de frie skoler og kostskoler, er disse skoler selvejende institutioner. Det fremgår af lov om friskoler og private grundskoler og lov om frie kostskoler, at forvaltningslovens kapitel 2 om inhabilitet og kapitel 8 om tavshedspligt mv. gælder for bestyrelsen, lederen og andre ansatte ved skolen samt de forældrevalgte eksterne tilsynsførende ved frie grundskoler. De omhandlede vil derfor være undergivet den samme tavshedspligt som nævnt i stk. 1. '

10. Det er på baggrund af de ovenfor under pkt. 8 og 9 gengivne forarbejder Undervisningsministeriets opfattelse, at folkeskolelovens § 55 b indebærer en særlig tavshedspligt ikke alene for ansatte på skolerne, men også for ansatte i de kommunale skoleforvaltninger og i centraladministrationen.

Der er ingen holdepunkter for at antage, at den særlige tavshedspligt efter folkeskolelovens § 55 b skulle være begrænset til alene at gælde ansatte m.fl. på skoler, men ikke for ansatte i den kommunale skoleforvaltning eller centraladministrationen.

Bestemmelsen i folkeskolelovens § 55 b, stk. 2, begrænser således ikke den særlige tavshedspligtsbestemmelse til ansatte ved skoler, men indebærer, at ansatte ved bl.a. frie skoler m.v., der bruger de nationale test, er omfattet af den særlige tavshedspligtsbestemmelse i § 55 b, stk. 1. Den forståelse af bestemmelsens personelle anvendelsesområde, der er angivet i din e-mail af 21. november 2017 til ansatte på skoler, men ikke i den kommunale skoleforvaltning eller i centraladministrationen, har således ikke holdepunkter i forarbejderne til loven.

11. Med hensyn til det anførte i dine e-mails af 21. november 2017 og 19. december 2017 om brugen af de nationale test som styringsredskab antager Undervisningsministeriet, at det sigter til folkeskolereformens opstilling af få klare mål for folkeskolen, jf. udmøntningen heraf ved lov nr. 406 af 28. april 2014 om lov om ændring af lov om folkeskolen og forskellige andre love (Forenkling af regelsættet Fælles Mål, kvalitetsrapporter og elevplaner samt opfølgning på mål for folkeskolen m.v.).

Ved lov nr. 406 af 28. april 2014 blev gennemført en række ændringer i folkeskoleloven bl.a. i forbindelse med opfølgningen på opstillingen af tre mål og fire underliggende operative resultatmål, herunder et resultatmål om, at mindst 80 pct. af eleverne skal være gode til at læse og regne i de nationale test.

12. Af forarbejderne til lov nr. 406 af 28. april 2014 i lovforslag nr. L 150 fremsat den 27. februar 2014 fremgår bl.a. følgende i bemærkningerne til § 1, nr. 27:

'Det er hensigten, at de relevante oplysninger og indikatorer til brug for opfølgningen på de nationale mål skal samles i et webbaseret ledelsesinformationssystem, der kan understøtte en systematisk evaluering og resultatopfølgning på nationalt niveau, kommunalt niveau og skoleniveau. Indsamlingen af oplysninger vil således have til formål at gøre det lettere for kommuner og skoler at få adgang til og overblik over nødvendige data, som de skal bruge i forbindelse med kvalitetsudvikling og styrkelse af det faglige niveau på skolerne. På nationalt niveau kan oplysningerne i ledelsesinformationssystemet danne grundlag for regeringens opfølgning på, om de nationale mål er nået, herunder drøftelsen med kommunerne og folkeskolens øvrige parter herom. Som led i opfølgningen på de nationale mål vil det i øvrigt være naturligt, at oplysningerne inddrages i ministeriets tilsyn med folkeskolerne, jf. § 57 d, hvorefter under-

visningsministeren i tilfælde af vedvarende dårlig kvalitet på en folkeskole med henblik på at forbedre det faglige niveau kan pålægge kommunalbestyrelsen at udarbejde en handlingsplan.

Via oplysningerne i ledelsesinformationssystemet kan der stilles en række resultat- og styringsdata til rådighed for kommunerne, som de kan bruge i deres kvalitetsrapporter.

Det er således ikke hensigten med forslaget, at der fremover skal indhentes en bred mængde af ny dokumentation fra alle landets kommuner og skoler.

Ud over de oplysninger, som allerede i dag er tilgængelige i databanken, kan der i ledelsesinformationssystemet f.eks. blive tale om indikatorer om overgang til og gennemførelse af en ungdomsuddannelse.

De nationale mål og opfølgningen herpå vil ikke føre til yderligere offentliggørelse af testresultater, jf. § 55 b, da adgangen til data vil være målrettet de enkelte brugergrupper. Endvidere vil adgangen til data være begrænset til de indikatorer, som er nødvendige for at understøtte kvalitetsudviklingen på det givne niveau. '

Undervisningsministeriet bemærker, at der således i forbindelse med lovgivningen om opfølgningen på opstillingen af resultatmål om, at mindst 80 pct. af eleverne skal være gode til at læse og regne i de nationale test, udtrykkeligt fremgår af forarbejderne, at det ikke vil føre til yderligere offentliggørelse af testresultater.

13. De hensyn, der ved gennemførelse af lov nr. 313 af 19. april 2006 begrundende den særlige tavshedspligtsbestemmelse i folkeskolelovens § 55 b, jf. forarbejderne i lovforslag nr. L 101 fremsat den 7. december 2005, jf. de ovenfor under pkt. 8 og 9 gengivne bemærkninger til bestemmelsen, blev ved lovændringen ved lov nr. 406 af 28. april 2014 stadig fundet at være relevante.

Det bemærkes endvidere, at det i forarbejderne til lov nr. 406 af 28. april 2014 nævnte ledelsesinformationssystem, der kan understøtte en systematisk evaluering og resultatopfølgning på nationalt niveau, kommunalt niveau og skoleniveau ikke efter Undervisningsministeriet er i modstrid med det forudsatte i forarbejderne til lov nr. 313 af 19. april 2006, hvor det netop fremgår, at skoler, kommuner og Undervisningsministeriet m.fl. vil derfra kunne trække bl.a. resultater af testene – opgjort på forskellige niveauer afhængig af opgavevaretagelsen. Der er således alene tale om, at rammerne for opgavevaretagelsen er blevet systematiseret i lyset af opstillingen af målene for folkeskolen.

14. Med hensyn til offentlighedsloven, jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013, bemærkes, at det følger af dens § 35, at pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

I forbindelse med forberedelse af 2013-offentlighedsloven anmodede Offentlighedskommissionen bl.a. Undervisningsministeriet om at redegøre for eventuelle undtagelsesbestemmelser til offentlighedsloven på ministeriets område. I Undervisningsministeriets besvarelse af 17. april 2009 blev folkeskolelovens § 55 b nævnt som en særlig tavshedsbestemmelse. Der henvises til betænkning om offentlighedsloven, betænkning nr. 1510/2009, bilag 5 (betænkningens bind 2, side 1097ff, se særligt side 1163f for omtalen af folkeskolelovens § 55 b).

Folkeskolelovens § 55 b ses i øvrigt ikke omtalt i Offentlighedskommissionens betænkning eller i forarbejderne til offentlighedsloven i lovforslag nr. L 144 fremsat den 7. februar 2013.

Undervisningsministeriet finder på den baggrund, at der ikke er holdepunkter for, at antaget 2013-offentlighedsloven har indebåret en ændring i anvendelsesområdet for bestemmelsen i folkeskolelovens § 55 b som særlig tavshedspligtsbestemmelse, jf. offentlighedslovens § 35. Der er i betænkningen eller forarbejderne til offentlighedslovens § 35 ikke anført forbehold i forhold til de gældende særlige tavshedspligtsbestemmelser.

15. Med hensyn til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention finder Undervisningsministeriet ikke, at den særlige tavshedspligt, der følger af folkeskolelovens § 55 b er i strid med konventionen.

Der er ved udformningen af folkeskolelovens § 55 b fundet, at testene alene skal udgør et element i den samlede evaluering og ikke ved offentliggørelse skal kunne danne grundlag for rangordning af de enkelte skoler. En ændring af denne retstilstand må ske ved lov.

16. Undervisningsministeriet finder, at det havde været rigtigst i forhold til forvaltningslovens § 24 om krav til en begrundelses indhold og bedst stemmende med god forvaltningsskik, hvis Styrelsen for Undervisning og Kvalitet i sin afgørelse af 30. november 2017 udtrykkeligt havde forholdt sig til de af dig anførte forhold i e-mail af 21. november 2017 om din forståelse af det personelle anvendelsesområde for folkeskolelovens § 55 b og om brugen af de nationale test som kvalitetsparameter samt offentlighedsloven. Der henvises om det personelle anvendelsesområde til det anførte ovenfor under pkt. 10 og om brugen af de nationale test som styringsredskab og forholdet til offentlighedsloven til pkt. 13 og 14 ovenfor.

…"

Den 21. februar 2018 bad du mig igen om at behandle sagen.

Du anførte bl.a., at det forhold, at kun ansatte mfl. er omtalt i folkeskolelovens § 55 b, stk. 2, tyder på, at lovgiverne ved ændringen i 2014 ikke grundigt har overvejet de særlige forhold, der knytter sig til nationale test, når ministeriet foretager aggregeringer, og data skal bruges i styrelsen af skolerne.

Du pegede endvidere på, at tavshedspligten hænger sammen med evalueringens oprindelige formål som et internt pædagogisk arbejdsredskab, og at der ved ændringen af folkeskoleloven i 2014 skete en ændring af formålet med evalueringen, således at testresultaterne skulle bruges i et ledelsesinformationssystem, der bl.a. skulle danne grundlag for regeringens opfølgning på nationale mål. Du skrev, at der ikke med 2014-loven var truffet beslutning om at udvide udelukkelsen af aktindsigt til at gælde aggregerede resultater, der anvendes som grundlag for styringsmål for skoler mv.

Du kommenterede desuden OECD-rapporten om grundskolen i Danmark – 2004, som er omtalt i bestemmelsens forarbejder, og en rapport fra EU-kommissionen fra 2009, der sammenligner anvendelsen af test i skolesystemet i de forskellige EU-lande. Du bemærkede i den forbindelse, at det helt generelt er din opfattelse, at de negative følger af offentlighed omkring test ikke har hold i erfaringer fra de lande, der har offentliggjort dem.

Endvidere mente du, at der er stor forskel på aktiv offentliggørelse fra ministeriets side og aktindsigt, som I har bedt om.

Vedrørende forarbejderne til 2014-loven anførte du, at I netop ikke bad ministeriet om at offentliggøre testresultater, men om aktindsigt i data, fordi de så tydeligt indgår i administrativ sagsbehandling.

Endelig anførte du vedrørende betydningen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at ministeriet burde foretage en konkret afvejning, da konventionen står over dansk ret.

Under en telefonsamtale den 3. maj 2018 med en medarbejder fra ombudsmandsinstitutionen præciserede du på forespørgsel din anmodning om aktindsigt. Du tilkendegav i den forbindelse, at anonymiserede udtræk fra den pågældende database ikke ville opfylde dit ønske om aktindsigt. Du ønsker således bl.a. at kunne identificere de enkelte skoler med henblik på eksempelvis at undersøge, hvad konkrete skoler "gør godt".

Du pegede endvidere på en portal vedrørende nationale test på Undervisningsministeriets hjemmeside, hvor lærere, skoleledere eller kommuner kan få adgang til testresultater. Du oplyste, at du ønsker at få adgang til de samme oplysninger i portalen, som skolerne mv. har adgang til.