

Undervisningsministeriet
Den 26. maj 2010

Statsrevisorerne
Christiansborg

Ministeren

Jeg har ved brev af 28. januar 2010 fra Statsrevisorernes Sekretariat fået tilsendt beretning nr. 5/2009 om udviklingen af de nationale test med henblik på mine bemærkninger til beretningen og statsrevisorernes bemærkninger.

Frederiksholms Kanal 21
1220 København K
Tlf. 3392 5000
Fax 3392 5547
E-mail uvm@uvm.dk
www.uvm.dk

Først og fremmest glæder jeg mig over, at Statsrevisorerne på baggrund af beretningen finder, at Undervisningsministeriet i vid udstrækning har styret projektet tilfredsstillende. Herunder at Statsrevisorerne finder det positivt:

- at Undervisningsministeriet har defineret og fastholdt klare mål for, hvad de nationale test skulle kunne, og at man undervejs har hævet kravene til testopgaverne,
- at ministeriet løbende har vurderet og handlet på de risici, der blev identificeret i projektet, hvad angår tid, indhold og økonomi,
- at Statsrevisorerne konstaterer, at undervisningsministerens oplysninger til Folketinget har givet et korrekt billede af projektets status.

Jeg konstaterer samtidig, at beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger indeholder kritikpunkter, der navnlig er knyttet til forberedelsesfasen, og som jeg tager til efterretning. Jeg er således opmærksom på, at projektet fra starten var underlagt en stram tidsplan, og at der kunne være udarbejdet mere omfattende økonomiske analyser som grundlag for beslutningen om projektets gennemførelse. For så vidt angår andet udbud, vil jeg dog gerne fremføre nogle bemærkninger om baggrunden for Undervisningsministeriets dispositioner.

I det følgende redegøres for konkrete forhold under projektførelsen, den aktuelle status for udviklingen og ibrugtagningen af de nationale test og for de fremadrettede initiativer, der er iværksat med henblik på at forbedre styringen af ministeriets it-projekter.

Projektførelsen

I Undervisningsministeriets risikoanalyser har der gennem hele forløbet været stor bevågenhed om tidsplanen. Det var ministeriets vurdering, at tidsplanen for andet udbud var realistisk, da såvel ministeriet som leverandørerne gennem erfaringerne fra første udbud var bedre rustet til opgaven. Samtidig blev andet udbud ændret i forhold til første udbud, således at en del af opgaven med testdesignet blev flyttet til tilbudsfasen, hvilket efter ministeriets opfattelse har sparet tid i udviklingsfasen ved andet udbud.

Ligeledes var der efter ministeriets opfattelse med den først udbudsrunde sket en afdækning af de muligheder, markedet faktisk kunne levere – herunder af de økonomiske, faglige og tekniske forhold. Ministeriet fandt på denne baggrund ikke, at der var grundlag for at antage, at mere detaljerede analyser, herunder økonomiske, forud for fastsættelsen af rammen for andet udbud ville kunne kvalificere de oplysninger, som ministeriet allerede besad efter afslutningen af første udbud.

Ministeriets egne risikoanalyser viste, at der var et begrænset antal egnede leverandører til rådighed – især inden for det testfaglige felt. Ministeriet fandt imidlertid ud fra en samlet vurdering af de interne ressourcer, der på det tidspunkt var til rådighed, og opgavens kompleksitet, at det var mere fordelagtigt at udbyde opgaven på én gang som en tjenesteydelse, frem for flere selvstændige udbudsfaser, hvor en konsortieleder med samlet ansvar skulle samle de relevante leverandører og forestå koordineringen.

Vedrørende ressourcerne til projektstyring var det ministeriets vurdering, at der fra starten af projektet var en stringent organisation i Undervisningsministeriet, som afspejlede de risikovurderinger, der blev foretaget i tilbuds-evalueringerne. Der blev foretaget en række strategiske beslutninger for at nedbringe risikoniveauet i projektets etableringsfase, herunder ved overdragelse til Skolestyrelsen. Fx traf Undervisningsministeriet kort forud for projektstart aftale med Devoteam om at stille en projektleder til rådighed.

Derudover har Undervisningsministeriets organisering været et gennemgående punkt i alle risikoanalyserne. I takt med leverandørens manglende evne til at levere måtte ministeriet løbende forstærke sin projektstyring og til sidst ændre strategi (partnerskab, parallelorganisation mv.)

Det er samtidig ministeriets opfattelse, at alle større problemfelter blev identificeret i risikoanalyserne i forbindelse med andet udbud forud for kontraktindgåelse og påbegyndelsen af kontraktfasen, og passende imødegåelsesforanstaltninger var blevet forberedt.

Under ministeriets forberedelse viste der sig ikke tegn på, at der skulle være specielle problemer med at udforme opgaver til testene, herunder i bestemte fag. Ministeriet inddrog testfaglige eksperter i forberedelsen, og der var ikke forhold – hverken i ministeriets risikoanalyser eller i dialogen med tilbudsgiverne – der pegede på, at selve opgaveproduktionen skulle være forbundet med særlige vanskeligheder.

Samlende vil jeg bemærke, at jeg, som ovenfor nævnt, tager kritikken fra Rigsrevisionen og Statsrevisorerne til efterretning. Jeg har været og er fortsat opmærksom på, at opgaven kunne være grebet an på en anden måde, som måske kunne have givet et bedre forløb og resultat. Disse overvejelser vil indgå i den fremadrettede løsning fra medio 2011, hvor kontrakten med COWI ophører.

Status for udvikling og ibrugtagning af de nationale test

De nationale test er i foråret 2010 blevet taget i brug som obligatoriske test i henhold til tidsplanen i Akt 35 18/12 2008. Fra 15. februar 2010 har skolerne kunnet gennemføre test i matematik for 3. og 6. klasse, engelsk for 7. klasse og biologi, geografi og fysik/kemi for 8. klasse. Fra 1. marts 2010 har skolerne desuden kunnet gennemføre test i dansk, læsning for 2., 4., 6. og 8. klasse.

COWI har forud for de obligatoriske test meddelt, at testene nu lever op til mindst niveau A i de internationale retningslinjer for tilgængelighed for brugere med funktionsnedsættelser. Niveau A er det niveau for tilgængelighed, som for de fleste løsninger er angivet i kontrakten med COWI. Testene kan nu anvendes af elever, der ikke kan bruge mus, og af døve og kognitivt handicappede (fx elever med hukommelses-, koncentrations- og indlæringsproblemer). Testene kan ikke anvendes af blinde og stærkt svagsynede elever, og der er derfor sat en proces i gang med henblik på at afdække mulighederne for evaluering af disse elevers faglige færdigheder.

Testene har syv skoledage i begyndelsen af marts 2010 været lukket ned, efter at skolerne begyndte at opleve lange svartider mellem opgaverne. Der blev åbnet for test igen, da COWI havde nedbragt svartiderne. De skoler, som havde booket tid til test i den periode, hvor testene var lukket, har haft mulighed for at tage testene på et senere tidspunkt. Af hensyn til skolernes planlægning har det været frivilligt for skolerne, om de ville benytte denne mulighed. Alle test, som ikke er blevet berørt af nedlukningen, har skullet gennemføres på normal vis som obligatoriske test.

COWI har siden foråret 2009 betalt bod for manglende opfyldelse af tre milepæle i kontrakten. COWI har fået mulighed for at genvinde de betalte bodsbeløb, hvis COWI inden 15. december 2009, 1. februar 2010 og 30. april 2010 har opfyldt kontraktens krav til henholdsvis antallet af opgaver til de seks test, som ikke er dansk, læsning, antallet af opgaver til de fire test i dansk, læsning, og lancering og idriftsættelse af testene. Skolestyrelsen er med rådgivning fra Kammeradvokaten i gang med at vurdere, om der er grundlag for at tilbagebetale boden for én eller flere af milepælene. Mens vurderingen pågår, er bodsopkrævningen sat i bero fra udløbet af fristerne.

Testene indeholder nu et tilstrækkeligt antal opgaver til, at testene kan anvendes som obligatoriske test. Det er endnu ikke afklaret, om testene i dansk, læsning indeholder et tilstrækkeligt antal svære opgaver til at leve op til kontraktens krav. Skolestyrelsen forventer, at en endelig opgørelse over antallet af læseopgaver foreligger inden sommeren 2010. Skolestyrelsen er i gang med at vurdere, om afbrydelsen af testene i begyndelsen af marts 2010 kan få betydning for, om boden vedrørende lancering og idriftsættelse af testene skal tilbagebetales. Skolestyrelsen vil konsultere Kammeradvokaten for at sikre, at mulighederne for bod og eventuel kompensation bliver udnyttet i videst muligt omfang.

Bevillingen for projekt "Fremme af evalueringskulturen i folkeskolen", herunder de nationale test, udgør 110,8 mio. kr. for perioden 2005 – 2009. Skolestyrelsen forventer, at bevillingen kan dække udgifterne til projektet syv måneder længere, dvs. til 31. juli 2010. I perioden 2005 til 2009 er der brugt 93,8 mio. kr. til projektet. Hovedparten af de resterende midler er øremærket til finansiering af optioner, som faktureres i 2010, herunder kontraktforlængelsen med COWI frem til medio 2010. Kontrakten med COWI er i januar 2010 blevet forlænget til 31. juli 2011.

Et orienterende aktstykke til Finansudvalget, hvori der redegøres for kontraktforlængelsen med COWI, projektudviklingen og ibrugtagningen af de obligatoriske nationale test i foråret 2010, er pt. under forberedelse.

Fremadrettede konsekvenser

Når kontrakten med COWI udløber efter 31. juli 2011, skal de nationale test videreføres med en eventuel ny leverandør. Det vurderes, at der er en risiko over middel for, at der i forbindelse med udløbet af kontrakten kan opstå problemer med overdragelsen af testene, som for eksempel kan få betydning for, hvornår testene kan stilles til rådighed på frivillig basis for skolerne. Undervisningsministeriet er i gang med at vurdere, hvordan videreførelsen af testene efter udløbet af kontrakten med COWI kan tilrettelægges mest hensigtsmæssigt. Undervisningsministeriet har særligt fokus på at sikre, at testene fremadrettet kan gennemføres med en høj grad af driftssikkerhed.

Der er på finansloven for 2010 afsat henholdsvis 7,0 mio. kr., 13,0 mio. kr., 13,0 mio. kr. og 12,4 mio. kr. for årene 2010, 2011, 2012 og 2013. Bevillingen, der er finansieret inden for Undervisningsministeriets bevillingsramme, forudsættes anvendt til udarbejdelse og drift af nationale evalueringsværktøjer, herunder it-baserede test mv.

Undervisningsministeriets igangværende afklaring af den mest hensigtsmæssige videreførelse af de nationale test betyder, at det fremadrettede finansieringsbehov fortsat er usikkert. Det forventes, at der i 2011 vil blive forelagt et aktstykke vedrørende videreførelse af de nationale test. En eventuel merudgift hertil vil blive finansieret inden for Undervisningsministeriets bevillingsramme.

Jeg kan oplyse, at der i Undervisningsministeriet pr. 1. december 2009 er gennemført en organisationsændring med henblik på at styrke opgaveløs-

ningen på it-området, som indebærer, at en række opgaver vedrørende it, som hidtil er varetaget i departementet, samles i UNI*C, som i forvejen har betydelige it-kompetencer, både styringsmæssige og tekniske, herunder til udbuds- og leverandørstyring.

Foruden den styrkede styring af it-projekter arbejder ministeriet aktuelt på koncernniveau på at styrke sin risikostyring i de dele af beslutningsprocessen, der ligger forud for igangsættelsen af store digitaliseringsprojekter, samt i selve it-projektstyringen.

Det er min forventning, at kritikken fra Rigsrevisionen og Statsrevisorerne, samt de initiativer ministeriet i den forbindelse har taget, fremadrettet vil styrke ministeriets styring af større digitaliseringsprojekter.

Kopi af min redegørelse er d.d. fremsendt til rigsrevisor.

Med venlig hilsen

Tina Nedergaard