
RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om udviklingen af de nationale test

Juni
2010

revision
revision
revision

Vedrører:

Statsrevisorernes beretning nr. 5/2009 om udviklingen af de nationale test

11. juni 2010

Undervisningsministerens redegørelse af 26. maj 2010

RN A103/10

I. Indledning

1. Beretningen handlede om udviklingen af de nationale test, som blev lanceret i februar 2010 efter flere års forsinkelse. Formålet med undersøgelsen var at vurdere Undervisningsministeriets forberedelse og styring af projektet, herunder at vurdere, om det var realistisk, at de nationale test kunne færdiggøres med det lovede indhold inden for rammerne af daværende tidsplan og budget. Rigsrevisionen har i undersøgelsen hovedsageligt set på følgende 3 forhold:

- Undervisningsministeriets forberedelse af projektet forud for kontraktindgåelsen
- Undervisningsministeriets risikostyring af projektet i kontraktfasen i forhold til risici, der kunne påvirke projektets indhold, tid og økonomi
- om de nationale test levede op til kravene til indhold, tid og økonomi.

Afslutningsvis vil jeg gennemgå den aktuelle status og de fremadrettede initiativer i forbindelse med projektet, som undervisningsministeren anfører.

II. Undervisningsministeriets forberedelse af projektet

2. Statsrevisorerne konstaterede i deres bemærkninger til beretningen, at den stramme tidsplan for udviklingen af de nationale test har udgjort en risiko for projektets gennemførelse og kvalitet. Statsrevisorerne konstaterede videre, at Undervisningsministeriet hverken i 1. eller 2. udbudsrunde udarbejdede økonomiske analyser, der kunne ligge til grund for budgætning og økonomistyring. Endelig bemærkede Statsrevisorerne, at ministeriet ikke tog højde for, at markedet af egnede leverandører var begrænset. Bl.a. kunne man have valgt flere selvstændige udbudsfaser i stedet for én samlet.

3. Undervisningsministeren anfører i sin redegørelse, at kritikpunkterne navnlig er knyttet til forberedelsesfasen, og gentager i den forbindelse baggrunden for ministeriets dispositioner. Ministeren tager dog bemærkningerne til efterretning. Ministeren er 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.

Ministeren er desuden 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 en fremadrettet løsning fra medio 2011, hvor kontrakten med den eksterne leverandør ophører.

4. Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeren vil lade overvejelserne omkring forløbet indgå i en fremadrettet løsning.

III. Risikostyring i kontraktfasen

5. Statsrevisorerne fandt 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. Statsrevisorerne fandt det også positivt, at ministeriet løbende har vurderet og handlet på de risici, der blev identificeret i projektet, hvad angår tid, indhold og økonomi. Statsrevisorerne fandt dog anledning til at bemærke, at ministeriet først i foråret 2007 tilførte projektet de nødvendige interne resurser til projektstyring.

6. Ministeren tager bemærkningerne til efterretning og anfører, at ministeriet løbende måtte forstærke sin projektstyring og til sidst ændre strategi i takt med leverandørens manglende evne til at levere.

7. Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeren har taget bemærkningerne til efterretning.

IV. Status for udviklingen af de nationale test i forhold til de fastsatte krav

8. Statsrevisorerne fandt det ikke helt tilfredsstillende, at ibrugtagningen af de nationale test var forsinket. De første obligatoriske nationale test skulle have været taget i brug i maj 2007, men ville efter den seneste plan først blive taget i brug i februar 2010.

I beretningen vurderede Rigsrevisionen, at det var usikkert, om kontraktens krav til opgavebankens størrelse vil være opfyldt ved testafviklingen, og om de frivillige test i dansk som andetsprog ville være klar ved milepælens udløb den 30. april 2010.

9. Undervisningsministeren oplyser i sin redegørelse, at de nationale test er blevet taget i brug som obligatoriske test i foråret 2010 i henhold til tidsplanen i Akt 35 18/12 2008.

Undervisningsministeren oplyser også, at leverandøren betaler bod for manglende opfyldelse af 3 milepæle i kontrakten. Der er etableret mulighed for, at leverandøren kan genvinde de betalte bodsbeløb, hvis leverandøren inden 15. december 2009, 1. februar 2010 og 30. april 2010 har opfyldt kontraktens krav til henholdsvis antallet af opgaver til de 4 test i dansk/læsning samt lancering og idriftsættelse af testene.

Ministeren oplyser, at testene har været lukket ned i 7 skoledage i begyndelsen af marts, fordi skolerne oplevede lange svartider mellem opgaverne. Der blev åbnet for test igen, da leverandøren havde nedbragt svartiderne. 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 skal tilbagebetales. Endvidere oplyses, at det endnu ikke er afklaret, om opgavebankens størrelse lever op til kontraktens krav, herunder om testene i dansk/læsning indeholder et tilstrækkeligt antal svære opgaver. I forbindelse med disse problemstillinger anfører ministeren, at Skolestyrelsen vil konsultere Kammeradvokaten for at sikre, at mulighederne for bod og eventuel kompensation bliver udnyttet i videst muligt omfang.

Ministeren oplyser, at den eksterne leverandør forud for de obligatoriske test har 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 er angivet for de fleste løsninger i kontrakten med leverandøren.

10. Jeg konstaterer, at de nationale test er blevet taget i brug som obligatoriske test i foråret 2010 i henhold til tidsplanen i Akt 35 18/12 2008.

11. Jeg finder det tilfredsstillende, at Skolestyrelsen søger at udnytte mulighederne for bod og eventuel kompensation i videst muligt omfang, herunder at styrelsen vurderer kontraktens krav til henholdsvis antallet af opgaver samt lancering og idriftsættelse af testene.

Jeg vil fortsat følge Skolestyrelsens anvendelse af bod og compensation i forhold til den eksterne leverandør, herunder de økonomiske konsekvenser. Jeg vil også følge op på Skolestyrelsens vurdering af, om opgavebankens størrelse lever op til kontraktens krav, herunder om testene i dansk/læsning indeholder et tilstrækkeligt antal svære opgaver.

V. Aktuelle status og fremadrettede initiativer

12. Det fremgik af beretningen, at ministeriet forventer, at det samlede projekt om de nationale test kan holdes inden for bevillingsrammen for Akt 191 1/6 2006 på 110,8 mio. kr., på trods af at bevillingsperioden er udvidet med 7 måneder. Rigsrevisionen konstaterede, at de samlede omkostninger til projektet bliver højere end 110,8 mio. kr., hvis der tages højde for ministeriets interne udgifter på 16 mio. kr. i kontraktperioden.

Det fremgik også af beretningen, at der er risiko for, at omkostningerne til driften efter medio 2011 vil blive større end ministeriets budgetoverslag, da overslaget baserer sig på prisen for kontraktforlængelse med den nuværende leverandør.

13. I redegørelsen anfører ministeren, at der i perioden 2005-2009 er brugt 93,8 mio. kr., og at Skolestyrelsen fortsat forventer, at bevillingen kan dække udgifterne for projektet 7 måneder længere frem til den 31. juli 2010. Det oplyses endvidere, at der på finansloven for 2010 er afsat henholdsvis 7 mio. kr., 13 mio. kr., 13 mio. kr. og 12,4 mio. kr. for 2010, 2011, 2012 og 2013 inden for ministeriets bevillingsramme, som forudsættes anvendt til udarbejdelse og drift af nationale evalueringsværktøjer, herunder it-baserede test mv.

Undervisningsministeren oplyser, at kontrakten med leverandøren i januar 2010 er blevet forlænget til den 31. juli 2011. Det oplyses samtidig, at et orienterende aktstykke til Finansudvalget p.t. er under forberedelse, hvori der redegøres for kontraktforlængelsen, projektudviklingen og ibrugtagningen af de obligatoriske nationale test i foråret 2010.

Ministeren oplyser endvidere, at ministeriet er i gang med en afklaring af den mest hensigtsmæssige videreførelse af de nationale test. Ministeriet vurderer, at der er en risiko over middel for, at der i forbindelse med udløbet af kontrakten kan opstå problemer med overdragelsen af testene, som fx kan få betydning for, hvornår testene kan stilles til rådighed på frivillig basis for skolerne. Ministeren forventer, at der i 2011 vil blive forelagt et aktstykke vedrørende videreførelse af de nationale test.

14. Jeg konstaterer, at undervisningsministeren vurderer, at bevillingerne kan dække omkostningerne frem til den 31. juli 2010. Jeg kan også konstatere, at Undervisningsministeriet er ved at forberede et orienterende aktstykke til Finansudvalget, hvori der redegøres for kontraktforlængelsen, projektudviklingen og ibrugtagningen af de obligatoriske nationale test. Jeg bemærker desuden, at der vil blive fremlagt et aktstykke vedrørende videreførelse af de nationale test i 2011.

15. Jeg vil fortsat følge ministeriets vurdering af, hvordan videreførelsen af testene efter udløbet af kontrakten med leverandøren kan tilrettelægges mest hensigtsmæssigt.

VI. Sammenfatning

16. Jeg finder samlet set undervisningsministerens redegørelse tilfredsstillende. Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeren har taget bemærkningerne til efterretning. Jeg finder det ligeledes tilfredsstillende, at ministeren forventer, at kritikken fra Statsrevisorerne og Rigsrevisionen fremadrettet vil styrke ministeriets styring af større digitaliseringsprojekter.

17. Jeg vil følge udviklingen på følgende områder:

Status

- Skolestyrelsens anvendelse af bod og compensation i forhold til den eksterne leverandør, herunder de udgiftsmæssige konsekvenser
- Skolestyrelsens vurdering af, om opgavebankens størrelse lever op til kontraktens krav.

Fremadrettede initiativer

- ministeriets tilrettelæggelse og risikostyring i forbindelse med videreførelsen af testene efter den 31. maj 2011.

Jeg vil orientere Statsrevisorerne om resultatet af min opfølgning.

Henrik Otbo