

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om udviklingen af de nationale test

April
2014

revision
revision
revision

**Opfølgning i sagen om beretning om udviklingen af de nationale test
(beretning nr. 5/2009)**

10. april 2014

RN 1102/14

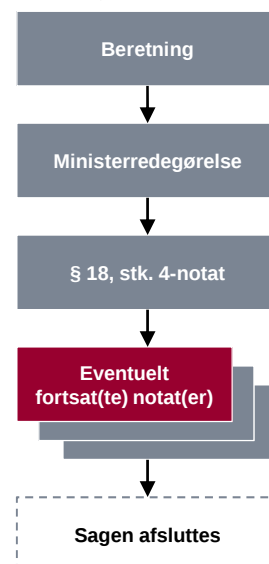
1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om udviklingen af de nationale test, som blev indledt med en beretning i 2010.

KONKLUSION

Rigsrevisionen finder samlet set Undervisningsministeriets initiativer i forbindelse med de nationale test tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Undervisningsministeriet har gennemført evalueringen af de nationale test, som det fremgik af lovgrundlaget, at de skulle.
- Evalueringen viser, at testene har haft en positiv effekt på elevernes faglige niveau, og at de i nogen grad har bidraget til at styrke skolernes evalueringskultur. Evalueringen viser dog også, at der stadig er forbedringspotentiale i forhold til testenes anvendelse, effekt, indhold og udformning.
- Undervisningsministeriet har iværksat en lang række initiativer som opfølgning på evalueringens resultater og anbefalinger og er i gang med at forberede drøftelsen af en række øvrige spørgsmål om de nationale test med forligskredsen, som følger af aftalen om et fagligt løft af folkeskolen.
- Undervisningsministeriet burde dog tidligere have taget initiativ til at igangsætte supplerende undersøgelser med henblik på at belyse elevernes kundskaber og færdigheder i udvalgte fag og på udvalgte klassetrin inden for områder, der ikke er omfattet af testene.

**Sagsforløb for en større
undersøgelse**

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

I. Baggrund

2. Statsrevisorerne anmodede i februar 2009 Rigsrevisionen om at undersøge udviklingen af de nationale test, fordi udviklingen og driften af testene havde været mere problemfyldt og arbejdskrævende end forventet. Rigsrevisionen afgav efterfølgende i januar 2010 en beretning om udviklingen af de nationale test.

Rigsrevisionens beretning viste, at Undervisningsministeriets styring af projektet havde været god. Rigsrevisionen kunne samtidig konstatere, at leverandøren gennem hele projektet ikke havde kunnet levere som aftalt. Beretningen viste dog også, at ministeriet med en mere fyldestgørende forberedelse kunne have skabt bedre rammer for projektets gennemførelse.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at de ikke fandt det helt tilfredsstillende, at ibrugtagningen af de nationale test var blevet forsinket. De første obligatoriske nationale test skulle have været taget i brug i maj 2007, men blev først afviklet i foråret 2010.

4. Som svar på beretningen afgav undervisningsministeren i maj 2010 en redegørelse til Statsrevisorerne. Af redegørelsen fremgik det, at ministeren tog Statsrevisorernes bemærkninger til efterretning. Ministeren var opmærksom på, at projektet fra start var underlagt en stram tidsplan, og at der kunne have været udarbejdet mere omfattende økonomiske analyser som grundlag for beslutningen om projektets gennemførelse.

5. På baggrund af ministerredegørelsen afgav Rigsrevisionen i juni 2010 et notat i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, hvoraf Rigsrevisionens planer for den videre opfølgning på beretningen fremgik. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2010. Det fremgik af notatet, at Rigsrevisionen ville følge udviklingen på 3 punkter:

- Skolestyrelsens anvendelse af bod og kompensation i forhold til den eksterne leverandør, herunder de udgiftsmæssige konsekvenser
- Skolestyrelsens vurdering af, om opgavebankens størrelse lever op til kontraktens krav
- Undervisningsministeriets tilrettelæggelse og risikostyring i forbindelse med videreførelsen af testene efter den 31. maj 2011.

6. I januar 2012 afgav Rigsrevisionen et notat til Statsrevisorerne, der fulgte op på de 3 punkter. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2011. Rigsrevisionen vurderede, at sagen kunne afsluttes for så vidt angik 2 af punkterne, men fandt, at det 3. punkt (resultatet af Kvalitets- og Tilsynsstyrelsens overvejelser om økonomiske sanktioner over for den eksterne leverandør som følge af problemerne konstateret i november 2012) krævede yderligere opfølgning.

7. I september 2012 afgav Rigsrevisionen derfor endnu et notat, der fulgte op på Kvalitets- og Tilsynsstyrelsens eventuelle sanktioner over for den eksterne leverandør. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2011. Rigsrevisionen fandt det tilfredsstillende, at styrelsen havde afsøgt mulighederne for økonomiske sanktioner over for den eksterne leverandør og på baggrund af overvejelserne havde indgået forlig med leverandøren. Rigsrevisionen fandt på den baggrund, at beretningssagen kunne afsluttes.

8. Da Statsrevisorerne behandlede notatet, besluttede de imidlertid, at beretningssagen ikke skulle afsluttes, før Statsrevisorerne havde modtaget en orientering fra Rigsrevisionen om resultatet af den planlagte evaluering af de nationale test.

9. Rigsrevisionen orienterer i dette notat om Undervisningsministeriets initiativer i forbindelse med de nationale test, herunder resultatet af evalueringen.

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

II. Undervisningsministeriets initiativer i forbindelse med de nationale test

10. Ifølge lovgrundlaget for de nationale test skulle undervisningsministeren 3 år efter ikrafttrædelsen af de første test over for Folketinget redegøre for virkningerne af testene og vurdere behovet for eventuelle ændringer.

Rigsrevisionen har gennemgået Undervisningsministeriets redegørelse fra december 2013 til Folketinget om de nationale test i folkeskolen, evalueringen af de nationale test og relevant lovgrundlag. Vi har endvidere brevvekslet med ministeriet.

I det følgende redegøres for Undervisningsministeriets initiativer i forbindelse med de nationale test, herunder:

- resultatet af evalueringen og ministeriets opfølgning på anbefalingerne
- ministeriets øvrige initiativer som følge af aftalen om et fagligt løft af folkeskolen
- status i forbindelse med socioøkonomisk reference og supplerende undersøgelser.

Resultatet af evalueringen og Undervisningsministeriets opfølgning på anbefalingerne

Evalueringens formål og samlede konklusion

11. Formålet med evalueringen har været at vurdere, om de nationale test som pædagogisk værktøj har styrket skolernes evalueringskultur og højnet elevernes faglige niveau. Derudover skulle evalueringen belyse positive og negative effekter af indførelsen af de nationale test i forhold til formålet med testene, jf. boks 1.

BOKS 1. FORMÅLET MED DE NATIONALE TEST

Formålet med indførelsen af de nationale test var at styrke evalueringskulturen i folkeskolen som et vigtigt element til at løfte elevernes faglige niveau. Testene blev indført som et pædagogisk værktøj, der – sammen med resultaterne af den øvrige løbende evaluering af elevens tilegnelse af kundskaber og færdigheder – skulle anvendes fremadrettet til brug for den videre planlægning af undervisningen og i forbindelse med vejledningen af den enkelte elev og underretningen af forældrene. Formålet var at tilrettelægge en undervisning og et forældresamarbejde, der understøtter eleven bedst muligt.

I evalueringen besvares følgende spørgsmål:

- Hvordan anvender lærere og skoleledere de nationale test?
- Har de nationale test haft en positiv effekt på elevernes faglige niveau og på skolernes evalueringskultur?
- Er valg af testfag og profilområder (fx test af geometri i matematik) hensigtsmæssige?
- Fungerer udformningen af testene på tilfredsstillende vis?

12. I overensstemmelse med lovgrundlaget er evalueringen gennemført 3 år efter, at de nationale test blev taget i brug. Ifølge Undervisningsministeriets redegørelse til Folketinget er det en tidlig evaluering af testenes virkning, hvorfor resultaterne må fortolkes med en vis forsigtighed. Desuden betyder det, at evalueringen af testenes effekt på elevernes faglige niveau kun er sket på baggrund af testen i dansk (læsning).

Evalueringen bygger bl.a. på analyser af elevers resultater fra de obligatoriske nationale test, spørgeskemaundersøgelser samt på interviews med skoleledere, lærere, forældre, elever, forvaltningsrepræsentanter og ekspertvurderinger.

Eleverne skal i løbet af deres skoletid gennemføre 10 obligatoriske test inden for dansk (læsning), matematik, engelsk, geografi, biologi og fysik/kemi.

13. Evalueringens samlede konklusion er, at de nationale test har haft en positiv effekt på elevernes faglige niveau, og at de nationale test i nogen grad har været en medvirkende årsag til den styrkede evalueringskultur, der har udviklet sig i folkeskolen i de senere år.

Derudover indeholder evalueringen en lang række konklusioner og opmærksomhedspunkter vedrørende testenes anvendelse, effekt, indhold og udformning, som vi nedenfor redegør for.

Konklusioner vedrørende testenes anvendelse, effekt, indhold og udformning

14. Med hensyn til testenes *anvendelse* viser evalueringen, at lærerne og skolelederne primært anvender testresultaterne til at skabe overblik over og monitorere det faglige niveau blandt elever, klasser og skolen som helhed, og kun i mindre grad til at tilrettelægge en undervisning, der tager udgangspunkt i den enkelte elev.

Undervisningsministeriet fremhæver derfor i redegørelsen til Folketinget en række initiativer i forbindelse med aftalen fra juni 2013 om et fagligt løft af folkeskolen, der efter ministeriets vurdering vil understøtte, at testresultaterne i højere grad også anvendes til at tilrettelægge undervisningen over for den enkelte elev. Initiativerne omfatter bl.a.:

- styrket vejledningsindsats over for skoler og kommuner for at understøtte lærernes og skoleledernes anvendelse af testresultater til planlægning af undervisningen og som grundlag for individuel feedback til eleven
- etablering af ordning med læringskonsulenter, der tilbyder at vejlede skolerne om anvendelse af evalueringer og testresultater
- forenkling og videreudvikling af elevplanen, så den i højere grad opleves som et relevant redskab i forhold til at understøtte systematisk og løbende evaluering.

15. Med hensyn til testenes *effekt* indikerer analysen, at indførelsen af de nationale test har haft en positiv effekt på elevernes faglige resultater. Undersøgelsen tyder på, at det både skyldes, at lærere og elever har brugt testresultaterne til at arbejde på at blive dygtigere til faget, og at eleverne med tiden bliver bedre til at gennemføre test i det hele taget.

Evalueringen af testenes effekt tyder også på, at skolernes evalueringskultur er blevet styrket, og der er flere indikationer på, at de nationale test har medvirket hertil, idet de har understreget fokus på faglige resultater og bidraget til en større systematik i skolernes evaluering. Det fremgår dog samtidig af evalueringen, at den styrkede evalueringskultur ikke kan tilskrives de nationale test alene.

16. Med hensyn til testenes *indhold* konkluderer evalueringen, at valg af testfag og profilområder samlet set synes hensigtsmæssige. Det anbefales dog at genoverveje antallet af test og placeringen på klassetrin med henblik på at understøtte den pædagogiske anvendelse af testresultaterne. Fx bør det overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at der fremover vil gå 7 år, før eleverne testes i engelsk, når de fra 2014/15 skal undervises i engelsk fra 1. klasse. Desuden peger flere lærere på, at testen i nogle fag gennemføres for sjældent til at give mening som pædagogisk redskab.

Undervisningsministeriet oplyser i den forbindelse i redegørelsen til Folketinget, at ministeriet vil drøfte spørgsmålet om en eventuel justering af den nuværende placering af test på fag og klassetrin med forligskredsen i løbet af 2014.

Derudover påpeger evalueringen, at der inden for flere testfag er mangel på svære opgaver i opgavebanken.

Undervisningsministeriet oplyser i redegørelsen til Folketinget, at der løbende foregår udskiftning af gamle og produktion af nye testopgaver. Således har ministeriets opgavekommissioner (som består af folkeskolelærere med undervisningserfaring og undervisere ansat på læreruddannelsen) gennemgået opgavebanken og er for indeværende i gang med sikre, at alle opgaver er af høj sproglig og faglig kvalitet. I forbindelse med faget dansk (læsning) har ministeriet desuden igangsat et udviklingsarbejde i samarbejde med en læseforsker, ligesom der er planlagt et kompetenceudviklingsforløb med fokus på testmetode og -produktion for alle medlemmer af opgavekommissionerne. Endelig vil ministeriet løbende have fokus på at sikre, at der er et tilstrækkeligt antal testopgaver på de forskellige niveauer, herunder at der er svære opgaver nok.

17. Med hensyn til testen *udformning* viser evalueringen, at afviklingen af de nationale test, herunder den praktiske forberedelse, fungerer på tilfredsstillende vis. Det er dog langt fra alle lærere, der gør brug af testsystemets mange muligheder og får omsat testresultaterne til en undervisningspraksis, der tager udgangspunkt i den enkelte elev. Dette skyldes bl.a., at det kræver et relativt stort fortolknings- og analysearbejde af den enkelte lærer at omsætte testresultaterne til en undervisningspraksis, der tager udgangspunkt i den enkelte elev.

Som nævnt ovenfor vil Undervisningsministeriets læringskonsulenter adressere behovet for at anvende testresultaterne til at tilrettelægge undervisningen for den enkelte elev.

Undervisningsministeriets øvrige initiativer som følge af aftalen om et fagligt løft af folkeskolen

18. Undervisningsministeriet oplyser i redegørelsen til Folketinget, at aftalen om et fagligt løft af folkeskolen har givet anledning til en række øvrige initiativer, som også vedrører de nationale test. Ministeriet vil for det første supplere de normbaserede resultater med *kriteriebaserede resultater*, så resultaterne kan anvendes til at følge udviklingen i de nationale resultatomål for folkeskolen. Det tilstræbes at fastlægge niveauerne, så de svarer til PISA's kategorisering, så det bliver muligt at sammenholde resultaterne med de nationale test med resultaterne fra PISA-undersøgelserne.

Hvor normbaserede test måler elevernes præstationer i forhold til andre elever, vil en kriteriebaseret tilbagemelding angive, i hvilken grad eleven har nået et bestemt fagligt niveau.

De kriteriebaserede resultater forventes implementeret i foråret 2014 og anvendt af alle skoler fra skoleåret 2014/15. Dette forventes at bidrage til at styrke indsatsen over for den enkelte elev, da det medfører, at lærerens tilbagemelding på de nationale test også vil kunne relateres til de faglige kriterier.

19. For det andet vil ministeriet drøfte spørgsmålet om *retningslinjer for fritagelse for at tage test og elevers brug af hjælpemidler* med forligskredsen. I dag er det skolelederen, der træffer afgørelse om eventuel fritagelse for test og anvendelse af hjælpemidler for elever med særlige behov, og evalueringen viser, at lærerne efterspørger retningslinjer og en større grad af ensretning, så testresultaternes validitet øges.

20. Ministeriet vil også drøfte spørgsmålet om *testresultaternes fortrolighed* med forligskredsen. Ifølge folkeskoleloven er testresultaterne fortrolige, men indførelsen af de nationale mål for elevernes faglige mål i folkeskolen medfører, at anvendelsen af nationale test som styringsinstrument kan medføre udfordringer i forhold til, at resultater fra de nationale test er fortrolige.

21. Derudover vil ministeriet drøfte forskellige muligheder for at håndtere *den statistiske usikkerhed* ved de nationale test med forligskredsen, da den løbende kvalitetssikring har vist, at den statistiske usikkerhed forbundet med resultaterne er større end hidtil antaget.

Måltal for folkeskolen fra 2014

1. Mindst 80 % af eleverne skal være gode til at læse og regne i de nationale test.
2. Andelen af de allerdygtigste elever i dansk og matematik skal stige år for år.
3. Andelen af elever med dårlige testresultater i de nationale test for dansk (læsning) og matematik skal – uanset social baggrund – reduceres år for år.
4. Elevernes trivsel skal øges.

22. Endelig har ministeriet iværksat en række initiativer for at styrke mål- og resultatstyringen i kølvandet på aftalen om et fagligt løft af folkeskolen. Det drejer sig om:

- nationale resultatmål, måltal og nye Fælles Mål
- kompetenceudvikling af ledere og forvaltningschefer, så de rustes til at styre gennem mål og evalueringer og anvende efteruddannelse af lærere og pædagoger strategisk til at nå skolens mål
- vejledning om målstyret undervisning samt anvendelsen af de nationale test som grundlag for vurdering af faglig progression og som led i kommunernes tilsyn med folkeskolen
- etablering af et webbaseret ledelsesinformationssystem, der samler relevante indikatorer på folkeskoleområdet
- nyt koncept for kvalitetsrapporten, så den i højere grad kan understøtte en systematisk evaluering og resultatopfølgning på kommunalt niveau.

Status i forbindelse med socioøkonomisk reference og supplerende undersøgelser

23. Ifølge lovgrundlaget for de nationale test skulle Undervisningsministeriet i sin redegørelse til Folketinget også redegøre for indhøstede erfaringer i forbindelse med udviklingen af metoder til korrektion af testresultater vedrørende forhold, som skolerne ikke har direkte indflydelse på (*socioøkonomisk reference*) og udvikling af *supplerende undersøgelser*, der har til formål at belyse elevernes kundskaber og færdigheder i udvalgte fag og på udvalgte klassetrin inden for områder, der ikke er omfattet af testene.

Med hensyn til *socioøkonomisk reference* fremgår det af redegørelsen til Folketinget, at udviklingen af den socioøkonomiske reference blev påbegyndt i 2007 og afsluttet i 2010. Den socioøkonomiske reference gør det muligt for skolelederen og den givne kommune at se, hvordan skolens elever har klaret sig i de nationale test i forhold til elever på landsplan med samme baggrund. Undervisningsministeriet oplyser, at den socioøkonomiske reference bliver beregnet for skolens elevgrundlag ud fra udvalgte faktorer på individniveau (fx køn, herkomst, forældres uddannelse og indkomst). Det er kun skoleledere og kommuner, der har adgang til de socioøkonomiske referencer, og ministeriet har udarbejdet vejledningsmateriale.

24. Med hensyn til de *supplerende undersøgelser* fremgår det af lovgrundlaget fra 2006, at undervisningsministeren ville gennemføre supplerende undersøgelser for at belyse elevernes kundskaber og færdigheder i udvalgte fag og på udvalgte klassetrin inden for områder, der ikke var omfattet af testene. Formålet var at understøtte det ønskede brede perspektiv på elevernes kundskaber og færdigheder. Som eksempler herpå har Undervisningsministeriet nævnt elevens evne til selvstændig formulering, analyse, problemorientering og -løsning mv.

25. Undervisningsministeriet oplyser i redegørelsen til Folketinget, at igangsættelsen af supplerende undersøgelser vil blive drøftet i forligskredsen i 2014, og at aftalen om et fagligt løft af folkeskolen indeholder en række initiativer, som vurderes at spille sammen med hensigten bag de supplerende undersøgelser. Det drejer sig fx om målet om mere varierede undervisningsformer, projekt- og produktorienterede undervisningsforløb, indførelse af trivselsmål og formulering af nye Fælles Mål.

Ministeriet har efterfølgende til Rigsrevisionen oplyst, at forligskredsen skal tage stilling til, om der måtte være behov for at gennemføre yderligere undersøgelser.

26. Rigsrevisionen vurderer, at Undervisningsministeriet tidligere burde have taget initiativ til at igangsætte de *supplerende undersøgelser*, og finder det derfor positivt, at ministeriet har oplyst til Folketinget, at de vil drøfte spørgsmålet med forligskredsen i 2014.

III. Afslutning

27. Evalueringen af de nationale test viser, at de har haft en positiv effekt på elevernes faglige resultater og har bidraget til at styrke skolernes evalueringskultur, men at der stadig er forbedringspotentialer i forhold til testenes anvendelse, effekt, indhold og udformning.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Undervisningsministeriet på tilfredsstillende vis har igangsat initiativer, der skal tage hånd om evalueringens anbefalinger, og forberedt drøftelser med forligskredsen om forhold, der følger af aftalen om et fagligt løft af folkeskolen.

Rigsrevisionen finder dog, at ministeriet tidligere burde have taget initiativ til at igangsætte de supplerende undersøgelser med henblik på at belyse elevernes kundskaber og færdigheder i udvalgte fag og på udvalgte klassetrin inden for områder, der ikke er omfattet af testene.

28. Rigsrevisionen finder samlet set Undervisningsministeriets initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Lone Strøm