



Notat til Statsrevisorerne om  
beretning om udviklingen af  
de nationale test

Februar  
2012

---

revision  
revision  
revision

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

31. januar 2012

RN A101/12

**I. Indledning**

1. Jeg lovede i mit notat til Statsrevisorerne af 11. juni 2010 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, om udviklingen af de nationale test, at jeg ville følge udviklingen i sagen på følgende områder:

- 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.

Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2009.

2. Skolestyrelsen blev nedlagt pr. 1. marts 2011 som led i Undervisningsministeriets (nu Ministeriet for Børn og Undervisning) nye organisationsstruktur. I stedet oprettede ministeriet Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen, som i dag viderefører mange af de opgaver, som den tidligere Skolestyrelse varetog, herunder udviklingen og driften af de nationale test.

3. Rigsrevisionen har som led i opfølgningen afholdt møde med Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen om status i projektet og gennemlæst relevant materiale, der dokumenterer udviklingen i sagen frem til efteråret 2011.

**Kort om beretningen om de nationale test**

4. Statsrevisorerne anmodede i februar 2009 Rigsrevisionen om en undersøgelse af de nationale test. Begrundelsen for anmodningen var, at udviklingen og driften af de nationale test havde været mere problemfyldt og arbejdskrævende end forventet.

5. I beretningen undersøgte Rigsrevisionen Ministeriet for Børn og Undervisnings styring af projektet om de nationale test. Beretningen omhandlede perioden, fra det politiske opdrag lå fast med regeringsgrundlaget i februar 2005, til beretningen blev afgivet i januar 2010.

Rigsrevisionen konkluderede i beretningen, at ministeriets styring af projektet havde været god. Rigsrevisionen kunne 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.

De nationale test indgår i ministeriets projekt "Fremme af evalueringskulturen i folkeskolen". Der er udviklet i alt 10 obligatoriske test – 4 test i dansk/læsning (2., 4., 6. og 8. klasse), 2 test i matematik (3. og 6. klasse) og én test i hvert af fagene engelsk (7. klasse), fysik/kemi (8. klasse), geografi (8. klasse) og biologi (8. klasse). Derudover er der udviklet 2 frivillige test i dansk som andet sprog, som endnu ikke er taget i brug.

Der har indtil nu været afviklet 2 obligatoriske testrunder – én i foråret 2010 og én i foråret 2011.

## **II. Kvalitets- og Tilsynsstyrelsens anvendelse af bod og compensation i forhold til den eksterne leverandør, herunder de udgiftsmæssige konsekvenser**

6. Som beskrevet i notatet af 11. juni 2010 blev de nationale test taget i brug som obligatoriske test i marts 2010 i overensstemmelse med tidsplanen i Akt 35 18/12 2008. I hovedparten af testperioden fungerede testene, som de skulle. I 7 skoledage måtte testene imidlertid lukkes ned på grund af problemer med for lange svartider mellem opgaverne.

### **Bodsspørgsmål vedrørende de tekniske problemer**

7. Efter nedlukningen foretog Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen (dengang Skolestyrelsen) en vurdering af, om Ministeriet for Børn og Undervisning skulle gennemføre økonomiske sanktioner over for leverandøren som følge af de tekniske problemer.

For at sikre, at kontraktens muligheder for bod og compensation blev udnyttet i videst muligt omfang, konsulterede styrelsen Kammeradvokaten. På den baggrund besluttede ministeriet i december 2010 at afkræve leverandøren ca. 0,2 mio. kr. i bod for manglende opfyldelse af servicemål. Dertil kom, at ministeriet ikke gav leverandøren mulighed for genvinding af den allerede betalte bod på ca. 1,1 mio. kr. for forsinkelse af lancering og idriftsættelse af testene.

Den samlede bod til leverandøren for de tekniske problemer i marts 2010 beløb sig således til ca. 1,3 mio. kr., hvilket leverandøren accepterede.

Kammeradvokaten vurderede, at kontraktens bestemmelser om bod og erstatning dermed blev udnyttet i det i praksis videst mulige omfang, om end der teoretisk – om nødvendigt ved syn og skøn samt retssagsførelse – ville være mulighed for at forfølge andre erstatningsmuligheder.

### **Bodsspørgsmål vedrørende den manglende levering af testopgaver**

8. Ud over bodsspørgsmålet vedrørende lancering og drift har det været uafklaret, om opgavebankens størrelse levede op til kontraktens krav, herunder om testene i dansk/læsning indeholdt et tilstrækkeligt antal svære opgaver. Leverandøren betalte i perioden februar 2009 - januar 2010 bod for forsinkelser i leveringen af opgaverne – i alt 2,1 mio. kr. Ministeriet for Børn og Undervisning havde dog givet leverandøren mulighed for at genvinde boden i forhold til 2 milepæle i kontrakten.

9. Den ene milepæl drejede sig om opgaverne til 6 af de 10 obligatoriske test, hvor fristen for genvinding af bod udløb i december 2009. Med inddragelse af Kammeradvokaten vurderede Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen, at opgaverne til de 6 test levede op til kontraktens krav om antal og sværhedsgrad. Ministeriet for Børn og Undervisning besluttede derfor i december 2010, at styrelsen skulle betale de ca. 1,1 mio. kr. tilbage, som leverandøren havde betalt i bod.

10. Den anden milepæl handlede om de resterende 4 obligatoriske test, som alle var i dansk/læsning. Her udløb fristen for genvinding af bod i februar 2010. Da fristen udløb, havde leverandøren stadig ikke leveret det antal svære opgaver, som kontrakten krævede. I kontrakten havde leverandøren imidlertid taget forbehold for, om det var fagligt muligt at fremstille opgaverne.

For at afgøre spørgsmålet om, hvorvidt det var fagligt muligt at fremstille de svære opgaver, blev Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen og leverandøren enige om i fællesskab at indhente en læseforskers faglige vurdering i sagen. Læseforskeren vurderede, at udformningen af opgaverne inden for de givne rammer ikke er umulig, men at den vil være forbundet med mange vanskeligheder.

I lyset af den faglige vurdering og på grund af leverandørens forbehold i kontrakten anså styrelsen det for tvivlsomt, at leverandøren ville kunne påkræves at skulle betale bod for de manglende svære opgaver. Da kontrakten udløb den 31. juli 2011, besluttede Ministeriet for Børn og Undervisning derfor, at styrelsen skal tilbagebetale den opkrævede bod på ca. 1 mio. kr. for forsinkelser i leveringen af opgaverne i dansk/læsning. Ministeriet har med denne beslutning valgt at lade kontraktens krav til antallet af svære opgaver bortfalde.

Ministeriet besluttede til gengæld at afkræve leverandøren 0,1 mio. kr. i bod for forsinket levering af opgaver til de 2 frivillige test i dansk som andet sprog. Leverandøren skal samtidig opgive et krav om betaling på 2,8 mio. kr. for en række testopgaver, som er fremstillet ud over kontraktens krav.

11. Den samlede bod til leverandøren for manglende levering af testopgaver beløber sig således til 0,1 mio. kr., mens leverandøren genvinder bodsbetalingerne på i alt 2,1 mio. kr. Dette har leverandøren accepteret sammen med opgivelsen af kravet om betaling for de testopgaver, der er fremstillet ud over kontraktens krav.

#### **Problemer med for lave resultater juni-november 2011**

12. Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen konstaterede den 8. november 2011, at resultaterne i 2 af de 10 nationale test i en periode har været for lave. Det drejer sig om læsetestene for 4. og 8. klasse, hvor systemet har udregnet for lave testresultater i perioden juni-november 2011. Da Ministeriet for Børn og Undervisning opdagede fejlen, blev skolerne orienteret og opfordret til at udsætte afviklingen af de 2 berørte test, indtil der var fundet en løsning på problemet.

Da de fejl, som har medført for lave resultater i testene, er opstået, inden ministeriet overtog den tekniske drift af testene fra leverandøren, overvejer ministeriet i øjeblikket, om problemerne kan give anledning til yderligere økonomiske sanktioner af leverandøren. Ministeriet inddrager Kammeradvokaten i overvejelserne.

#### **Samlet bod og samlede udgifter til kontrakten**

13. Samlet vil leverandøren altså i perioden fra 2009 og frem betale ca. 1,4 mio. kr. i bod for forsømmelser i forhold til kontrakten. Hertil kommer et bodsbeløb på 1,3 mio. kr., som leverandøren betalte i forbindelse med de indledende forsinkelser i projektet i 2007-2008 som beskrevet i beretningen om de nationale test, dvs. at leverandøren indtil videre i alt har betalt 2,7 mio. kr. i bod i kontraktperioden. Hertil kan komme en eventuel bod for de fejl, der er opstået i november 2011.

Boden betales til statskassen, og beløbet kan derfor ikke finansiere andre udgifter i projektet.

14. Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen har estimeret de samlede udgifter til leverandøren i kontraktperioden til ca. 71,6 mio. kr., hvoraf de 67,2 mio. kr. er betalt. Betaling til leverandøren som følge af genvinding af bod udgør ca. 2,1 mio. kr. af de samlede udgifter.

Udgifterne til leverandøren afholdes inden for bevillingen på 110,8 mio. kr. fra Akt 191 1/6 2006. Styrelsen oplyser, at bevillingen har dækket udgifterne til det samlede projekt frem til den 31. juli 2010, hvilket er 7 måneder længere end oprindeligt forudsat.

15. Jeg er tilfreds med Kvalitets- og Tilsynsstyrelsens anvendelse af bod og kompensation i forhold til den eksterne leverandør, og jeg konstaterer, at de samlede udgifter til leverandøren kan afholdes inden for bevillingen.

Det er min vurdering, at Ministeriet for Børn og Undervisnings beslutning om at frafalde kravet om bod for leverandørens manglende levering af svære opgaver i dansk/læsning er velbegrundet set i lyset af leverandørens forbehold i kontrakten, og når styrelsens inddragelse af læsefaglig rådgivning tages i betragtning.

Ministeriet overvejer i øjeblikket, om de problemer, der blev konstateret under afviklingen af de frivillige test i november 2011, kan give anledning til yderligere økonomiske sanktioner af leverandøren. Jeg vil følge op på resultatet af ministeriets overvejelser.

### **III. Kvalitets- og Tilsynsstyrelsens vurdering af, om opgavebankens størrelse lever op til kontraktens krav**

16. Ifølge Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen har opgavebanken siden foråret 2009 indeholdt opgaver nok til, at testene har kunnet bruges som obligatoriske test. Efterfølgende har leverandøren dog arbejdet på at udvikle flere opgaver for at kunne leve op til kontraktens krav til opgavernes fordeling på sværhedsgrader. Som beskrevet i afsnit II er dette lykkedes i forhold til 6 test.

I februar 2010 udløb fristen for at levere de manglende svære opgaver til de 4 test i dansk/læsning, uden at leverandøren havde leveret som aftalt. Som beskrevet i afsnit II var spørgsmålet om sanktion for den manglende levering uafklaret indtil kontraktens udløb den 31. juli 2011, hvor Ministeriet for Børn og Undervisning besluttede at lade kravet vedrørende de svære opgaver i dansk/læsning bortfalde.

Status i efteråret 2011 er således, at opgavebanken opfylder kontraktens krav til opgaverne i 6 af de 10 obligatoriske test og i de 2 frivillige test i dansk som andet sprog. I de 4 test i dansk/læsning mangler der til gengæld svære opgaver set i forhold til kontraktens krav om fordelingen af opgaver på sværhedsgrader.

17. Det er Kvalitets- og Tilsynsstyrelsens vurdering, at testene i dag indeholder opgaver nok til, at de kan fungere som obligatoriske test. Styrelsen oplyser dog, at styrelsen i den fremtidige produktion af opgaver vil arbejde videre med fremstillingen af svære opgaver i dansk/læsning. Desuden planlægger styrelsen at inddrage svartider i bedømmelsen af eleverne, hvilket er i overensstemmelse med et forslag fra den læseforsker, der blev konsulteret i forbindelse med afklaring af bodsspørgsmålet.

18. Jeg kan konstatere, at opgavebanken til de nationale test i dag ikke indeholder det antal svære opgaver i dansk/læsning, som kontrakten stillede krav om. Jeg finder imidlertid, at Ministeriet for Børn og Undervisnings beslutning om at frafalde kontraktkravet er velbegrundet set i lyset af leverandørens forbehold i kontrakten, og når Kvalitets- og Tilsynsstyrelsens inddragelse af læsefaglig rådgivning tages i betragtning.

Jeg konstaterer således, at det er styrelsens vurdering, at opgavebanken i dag indeholder et antal opgaver, som gør det muligt at bruge testene som obligatoriske. Videre noterer jeg mig, at styrelsen fortsat vil søge at løse udfordringerne forbundet med testene i dansk/læsning.

### **IV. Ministeriet for Børn og Undervisnings tilrettelæggelse og risikostyring i forbindelse med videreførelsen af testene efter den 31. maj 2011**

19. Ministeriet for Børn og Undervisning traf i efteråret 2010 beslutning om, hvordan de nationale test skulle videreføres, efter kontrakten med den eksterne leverandør udløb den 31. juli 2011. Som grundlag for beslutningen opstillede ministeriet forskellige løsningsmodeller og overvejede fordele og ulemper ved hver model, herunder de udgiftsmæssige konsekvenser og risici i forhold til den faglige kvalitet. Ministeriet har desuden rådført sig med Finansministeriet.

20. Ministeriet for Børn og Undervisning har valgt at lade Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen overtage opgaven med at vedligeholde og udvikle *testenes faglige indhold*. Styrelsen har overtaget de allerede eksisterende opgaver fra leverandøren, mens den løbende fremstilling af nye testopgaver vil blive varetaget af de opgavekommissioner, der fremstiller opgaver til folkeskolens afgangsprøve. De statistiske analyser, som skal sikre, at opgaverne har den rigtige sværhedsgrad, vil blive varetaget af ministeriets styrelse for uddannelsesstatistik og it, UNI•C.

21. *Den tekniske løsning* overtages i en begrænset periode af UNI•C. UNI•C skal stå for drift og videreudvikling af det tekniske grundlag for testene til og med skoleåret 2012/2013. I overensstemmelse med Finansministeriets forslag besluttede Ministeriet for Børn og Undervisning i 2010, at placeringen af ansvaret for den tekniske løsning efter skoleåret 2012/2013 skal afgøres ved et offentligt EU-udbud.

22. I forbindelse med overdragelsen af den tekniske løsning til UNI•C har Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen på Finansministeriets anbefaling fået foretaget en uvildig konsulentgennemgang om forudsætningerne for overtagelsen.

Rigsrevisionen har gennemgået konsulentrapporten, som lå færdig i juni 2011. Rapporten behandler spørgsmålene om kompetencebehov og resursefordeling, samarbejdsmodel og projektets risikobillede i forhold til den tekniske løsning. Styrelsen oplyser, at det eksterne konsulentfirma, der har stået for gennemgangen, desuden har leveret en række mundtlige anbefalinger undervejs.

Rapporten peger på en række forhold, som har været kritiske for overdragelsen, og indeholder anbefalinger i forhold til styringen af projektet. Det fremgår af styrelsens gennemgang af rapportens konklusioner, at styrelsen har søgt at håndtere de udfordringer, som rapporten peger på, og i vid udstrækning har fulgt konsulenternes anbefalinger.

23. Efter overdragelsen er der opstået behov for nye udviklingsopgaver, herunder UNI•C's udvikling af et nyt system til at lægge nye opgaver ind i opgavebanken. Dette system skal efter planen være klar i foråret 2012.

Endvidere har de fejl, der blev opdaget i november 2011, og som har medført for lave resultater i 2 af testene, medført, at UNI•C inden næste afprøvning af nye opgaver (planlagt til efteråret 2012) vil udarbejde en procedure for indlæggelse af nye opgaver, som mindsker risikoen for fejl.

24. Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen oplyser, at UNI•C i dag opdaterer risikoanalysen for projektet månedligt. Risikoanalysen identificerer risici inden for områderne organisation, økonomi, jura, interesser og teknik. De væsentligste risici identificeret i efteråret 2011 er af økonomisk og teknisk art. Det drejer sig om risici i forbindelse med afviklingen af de frivillige test i dansk som andet sprog i foråret 2012, som også kan få konsekvenser for afviklingen af de obligatoriske test, og om udviklingen af det nye system til at lægge opgaver ind i opgavebanken.

Der er således fortsat tale om et risikofyldt projekt, hvilket den uvildige konsulentgennemgang også har peget på. Det skal dog bemærkes, at den obligatoriske testrunde i foråret 2011 forløb uden problemer.

25. Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen har vurderet, at de årlige driftsomkostninger ved nationale test og digitale afgangsprøver vil være ca. 30 mio. kr. i 2012 og herefter gennemsnitligt ca. 20 mio. kr. årligt. De årlige driftsomkostninger bliver altså en del højere end de ca. 13 mio. kr., som ministeren for børn og undervisning oplyste i sin redegørelse forud for Rigsrevisionens opfølgning i juni 2010.

26. Jeg konstaterer, at Ministeriet for Børn og Undervisning har tilrettelagt videreførelsen af testene, så den varetages inden for ministeriets koncern, indtil opgaven med at videreføre den tekniske løsning sendes i udbud.

Videre konstaterer jeg, at projektet om de nationale test fortsat er risikofyldt. Jeg forventer derfor, at Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen har et fortsat fokus på risikostyring, og at styrelsen i nødvendigt omfang indhenter relevant ekstern rådgivning hos fx Finansministeriet.

## **V. Afslutning**

27. Jeg konstaterer, at det er Kvalitets- og Tilsynsstyrelsens vurdering, at opgavebanken i dag indeholder et antal opgaver, som gør det muligt at bruge testene som obligatoriske test, og at styrelsen fortsat vil søge at løse udfordringerne forbundet med testene i dansk/læsning.

Jeg kan dermed konstatere, at det arbejde med udvikling af de nationale test, som Ministeriet for Børn og Undervisning indgik kontrakt med den eksterne leverandør om i juni 2006, er afsluttet.

28. Videre konstaterer jeg, at Ministeriet for Børn og Undervisning har tilrettelagt videreførelsen af testene, så den varetages inden for ministeriets koncern, indtil opgaven med at videreføre den tekniske løsning sendes i udbud.

29. Endelig kan jeg konstatere, at projektet om de nationale test fortsat er risikofyldt. Jeg forventer derfor, at Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen har et fortsat fokus på risikostyring og i nødvendigt omfang indhenter relevant ekstern rådgivning.

Jeg betragter dermed sagen som afsluttet på de punkter i min opfølgning, der handler om styrelsens vurdering af, om opgavebankens størrelse lever op til kontraktens krav og Ministeriet for Børn og Undervisnings tilrettelæggelse og risikostyring i forbindelse med videreførelsen af testene efter den 31. maj 2011.

30. For så vidt angår Kvalitets- og Tilsynsstyrelsens anvendelse af bod og kompensation i forhold til den eksterne leverandør, herunder de udgiftsmæssige konsekvenser, er jeg tilfreds med styrelsens indsats. Det er i den forbindelse min vurdering, at Ministeriet for Børn og Undervisnings beslutning om at frafalde kontraktkravet i relation til de svære opgaver i dansk/læsning er velbegrundet. Jeg konstaterer samtidig, at de samlede udgifter til leverandøren kan afholdes inden for bevillingen.

Styrelsen overvejer i øjeblikket, om de problemer, der blev konstateret under afviklingen af de frivillige test i november 2011, kan give anledning til yderligere økonomiske sanktioner af leverandøren. Jeg vil derfor fortsat følge ministeriets arbejde på området. Konkret vil jeg følge op på:

- resultatet af Kvalitets- og Tilsynsstyrelsens overvejelser om økonomiske sanktioner over for den eksterne leverandør som følge af problemerne konstateret i november 2011.

Jeg vil orientere Statsrevisorerne om resultatet af min opfølgning.

Henrik Otbo