



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

November 2024
– 4/2024

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Uddannelses- og Forskningsministeriets styring af et nyt studie- administrativt it-system til universiteterne

4/2024

Beretning om

Uddannelses- og Forskningsministeriets styring af et nyt studie- administrativt it-system til universiteterne

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2024

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Uddannelses- og forskningsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i marts 2025.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2024, som afgives i februar 2026.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

ISSN: 2245-3008
ISBN online 978-87-7434-850-4

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om Uddannelses- og Forskningsministeriets styring af et nyt studieadministrativt it-system til universiteterne

Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om at udarbejde denne undersøgelse af Uddannelses- og Forskningsministeriets styring af og tilsyn med et nyt studieadministrativt it-system til universiteterne, herunder ministeriets overholdelse af budgetvejledningens regler om forelæggelse for Folketingets Finansudvalg.

Projektet havde i oktober 2023 en økonomisk ramme på 1,2 mia. kr.

Statsrevisorerne kritiserer skarpt, at Uddannelses- og Forskningsministeriet har haft en yderst mangelfuld styring af det nye studieadministrative it-systems budget og tidsramme. Ministeriet har ikke fulgt op på projektets budget, der i undersøgelsesperioden er forøget med ca. 480 mio. kr., svarende til 65 %. Projektets afslutning er blevet udskudt med 4½ år.

Statsrevisorerne påtaler skarpt, at Uddannelses- og Forskningsministeriet ikke har forelagt et aktstykke for Folketingets Finansudvalg om projektets økonomi i over 2 år, fra ministeriet blev bekendt med, at forelæggelsesgrænsen var overskredet. Forsinkelsen af aktstykket har bevirket, at projektet er blevet yderligere forsinket og fordyret med ca. 100 mio. kr. Ministeriet og universiteterne har desuden i strid med budgetvejledningens regler afholdt udgifter ud over forelæggelsesgrænsen, ligesom de har igangsat et udbud uden forudgående tilslutning fra Finansudvalget.

Statsrevisorerne

11. november 2024

Serdal Benli
Leif Lahn Jensen
Mikkel Irminger Sarbo
Lars Christian Lilleholt
Monika Rubin
Mai Mercado

Statsrevisorernes bemærkning er bl.a. baseret på følgende:

- Uddannelses- og Forskningsministeriet har ikke fulgt op på projektets budget og har dermed ikke levet op til kravene i statens it-projektmodel, hvilket er obligatorisk for projekter af denne størrelse.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet har fra projektets start i april 2017 og frem til juni 2019 ikke etableret et budget. Da ministeriet etablerede det første budget, var flere aktiviteter ikke medregnet. Ved overdragelsen af projektet til universiteterne i december 2021 havde ministeriet fortsat ikke sikret, at projektet havde et budget og en tidsplan, som var baseret på estimater for projektets aktiviteter.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet har efter projektoverdragelsen til universiteterne ført et meget begrænset tilsyn med projektet.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet var allerede i september 2021 bekendt med, at projektet havde overskredet budgetvejledningens forelæggelsesgrænse, men oplyste ikke Finansudvalget herom.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet forelagde et aktstykke for Finansudvalget i oktober 2023 - mere end 2 år for sent - som gav ministeriet hjemmel til at gennemføre projektet med en økonomisk ramme på 1,2 mia. kr. Ved forelæggelsen oplyste ministeriet, at Finansudvalget skulle tiltræde aktstykket inden for 11 dage, for at der ikke skulle gennemføres et nyt udbud med yderligere forsinkelser og fordyrelser til følge. Uddannelses- og Forskningsministeriet oplyste ikke i aktstykket, at ministeriets sene forelæggelse af aktstykket havde fordyret projektet med ca. 100 mio. kr.

Statsrevisorerne har bedt Rigsrevisionen om fortsat at følge Uddannelses- og Forskningsministeriets tilsyn med udviklingen og implementeringen af it-programmet "Nyt studieadministrativt system".

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning.....	6
2. Uddannelses- og Forskningsministeriets styring af og tilsyn med projektet.....	8
2.1. Uddannelses- og Forskningsministeriets styring af projektet før overdragelsen til universiteterne.....	8
2.2. Uddannelses- og Forskningsministeriets tilsyn med projektet efter overdragelsen til universiteterne.....	14
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	19
Bilag 2. Metodisk tilgang.....	20

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet.

I undersøgelsesperioden april 2017 - oktober 2023 har der været følgende ministre:

Søren Pind: november 2016 - maj 2018

Tommy Ahlers: maj 2018 - juni 2019

Ane Halsboe-Jørgensen: juni 2019 - august 2021

Jesper Petersen: august 2021 - december 2022

Christina Egelund: december 2022 -

Beretningen har i udkast været forelagt Uddannelses- og Forskningsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Uddannelses- og Forskningsministeriet igangsatte i april 2017 et projekt, der skal udvikle og implementere et nyt studieadministrativt it-system på universiteterne (herafter benævnt projektet). Det nye system skal bruges af universiteternes ansatte og de studerende til bl.a. at planlægge undervisning, håndtere tilmelding til fag og eksamener samt administrere optag af studerende. Data fra systemet skal også bruges til at beregne statens støtte til universiteterne og til at udbetale SU til de studerende. Ministeriet overdrog projektet fra Uddannelses- og Forskningsstyrelsen til universiteterne i slutningen af 2021 ved Akt 127 16/12 2021. Projektet er ikke afsluttet på tidspunktet for denne beretning.

2. Uddannelses- og Forskningsministeriet forelagde i oktober 2023 et nyt aktstykke for Folketingets Finansudvalg (fortroligt Akt E 27/10 2023). Ministeriet anmodede i aktstykket Finansudvalget om at tiltræde en samlet økonomisk ramme på ca. 1,2 mia. kr. til gennemførelsen af projektet. Det fremgår også af aktstykket, at ministeriet og universiteterne – i strid med budgetvejledningens regler – allerede havde afholdt udgifter ud over forelæggelsesgrænsen på 70 mio. kr. og havde igangsat et udbud uden forudgående tilslutning fra Finansudvalget. Finansudvalget tiltrådte aktstykket i oktober 2023. Det fremgår af Finansudvalgets påtegning til Akt E, at Finansudvalget skarpt kritiserede forløbet forud for forelæggelsen af aktstykket.

Finansudvalget bad efterfølgende Statsrevisorerne om at anmode Rigsrevisionen om at undersøge Uddannelses- og Forskningsministeriets tilsyn med udviklingen og implementeringen af det nye studieadministrative it-system. Statsrevisorerne imødekom Finansudvalgets ønske og anmodede i november 2023 Rigsrevisionen om at igangsætte en undersøgelse.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere Uddannelses- og Forskningsministeriets styring af og tilsyn med projektets økonomi og tidsplan, herunder ministeriets overholdelse af budgetvejledningens regler om forelæggelse for Finansudvalget. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Uddannelses- og Forskningsministeriet styret projektet tilfredsstillende, før det blev overdraget til universiteterne?
- Har Uddannelses- og Forskningsministeriet ført et tilfredsstillende tilsyn med projektet, efter det blev overdraget til universiteterne?

4. Vi sonderer i denne beretning mellem Uddannelses- og Forskningsministeriet og universiteterne. Uddannelses- og Forskningsministeriet omfatter ministeriets departement og Uddannelses- og Forskningsstyrelsen, mens universiteterne er selvejende institutioner under tilsyn af ministeriet.

5. Rigsrevisionen vil følge projektet fremadrettet som led i opfølgningen på denne beretning.



Hovedkonklusion

Uddannelses- og Forskningsministeriets styring af og tilsyn med det projekt, der skal udvikle et nyt studieadministrativt it-system på universiteterne, har været meget utilfredsstillende. Konsekvensen er bl.a., at projektet er blevet forsinket og ifølge ministeriet fordyret med ca. 100 mio. kr. Ministeriet har desuden forelagt projektet for Folketingets Finansudvalg mere end 2 år for sent. Det finder Rigsrevisionen også meget utilfredsstillende.

Uddannelses- og Forskningsministeriets styring af projektet, før det blev overdraget til universiteterne, har været meget utilfredsstillende

Uddannelses- og Forskningsministeriets projektgrundlag har været yderst mangelfuldt, og ministeriet har ikke fulgt op på projektets budget. Ministeriets styring har dermed ikke levet op til kravene i statens it-projektmodel, hvilket ellers er obligatorisk for projekter af denne størrelse. Projektets budget er i undersøgelsesperioden forøget med ca. 480 mio. kr., svarende til 65 %, og projektets afslutning er blevet udskudt med 4½ år.

Ministeriet var i september 2021 bekendt med, at projektet havde overskredet budgetvejledningens forelæggelsesgrænse, men oplyste ikke Finansudvalget herom, da ministeriet forelagde Akt 127 i december 2021. Det fremgår derimod af aktstykket, at ministeriet ville forelægge projektet for Finansudvalget, når det var relevant i forhold til reglerne i budgetvejledningen.

Uddannelses- og Forskningsministeriets tilsyn med projektet, efter det blev overdraget til universiteterne, har været meget utilfredsstillende

Uddannelses- og Forskningsministeriet har ført et meget begrænset tilsyn med projektet. Tilsynet omfattede alene, at ministeriet godkendte universiteternes halvårlige statusrapporteringer til Statens It-råd. Statusrapporteringerne handler om projektets status på et meget overordnet niveau.

Rigsrevisionen kan konstatere, at det tog ministeriet mere end 2 år, fra ministeriet blev bekendt med, at forelæggelsesgrænsen var overskredet, til ministeriet forelagde Akt E for Finansudvalget i oktober 2023. Dette på trods af, at universiteterne siden januar 2022 løbende havde gjort ministeriet opmærksom på, at det var afgørende for projektets tidsplan og økonomi, at ministeriet forelagde et aktstykke om projektet for Finansudvalget.

Forsinkelsen af aktstykket har betydet, at projektet både er forsinket og fordyret med ca. 100 mio. kr. Projektet blev forsinket, fordi universiteterne ikke kunne indgå kontrakt med en leverandør, før aktstykket var tiltrådt. Fordyrelsen skyldes, at universiteterne vil have udgifter til de nuværende studieadministrative it-systemer i en længere periode end forventet. Ministeriet burde have oplyst i Akt E, at de ca. 100 mio. kr., der indgår i projektets samlede udgifter, skyldes det forsinkede aktstykke.

Ministeriet har tilkendegivet, at beretningen tegner et retvisende billede af mangelfulde styringsprocesser i ministeriet, og at beretningen fremhæver berettiget kritik af ministeriets styring og tilsyn af projektet. Ministeriet har desuden oplyst, at ministeriet i 4. kvartal 2023 har etableret et kvartalsvist tilsyn med universiteternes it-projekter.

1.2. Baggrund

STADS og DANS

STADS er en forkortelse for studieadministrativt system. Data fra STADS bruges bl.a. af Uddannelses- og Forskningsministeriet, Danmarks Statistik og SU-systemerne.

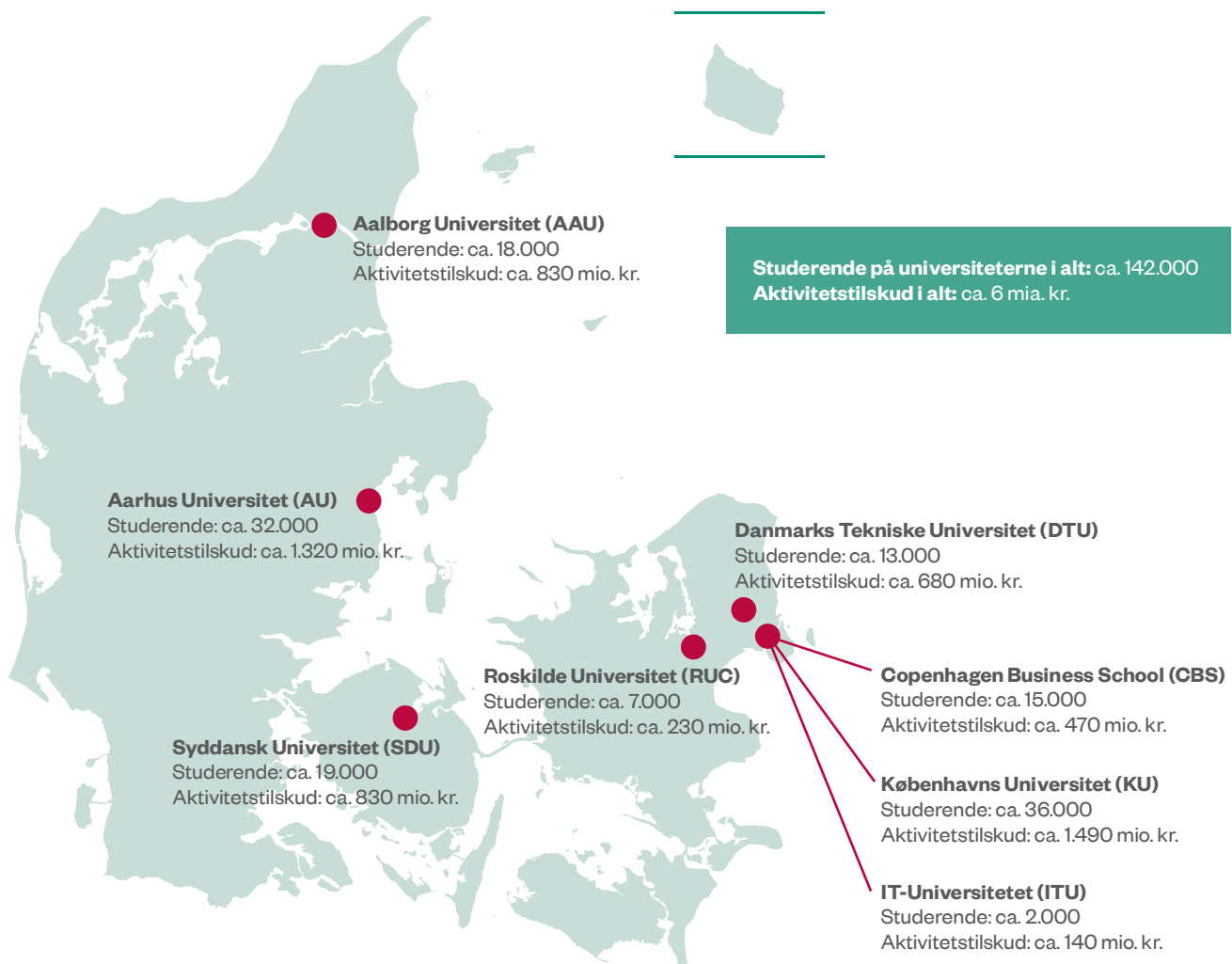
DANS er en forkortelse for digitalt ansøgningssystem. Systemet bruges af universiteterne til at modtage og behandle studerendes ansøgninger om at blive optaget på en uddannelse.

6. Universiteterne bruger i dag de 2 studieadministrative it-systemer STADS og DANS. De 2 systemer har været i drift i henholdsvis ca. 25 år og 12 år. Uddannelses- og Forskningsministeriet varetager driften af systemerne, som bruges dagligt af universiteternes ansatte og de studerende. Data fra systemerne bruges bl.a. til at udbetale aktivitetstilskud til universiteterne og SU til de studerende.

Aktivitetstilskuddet udgør en af de primære kilder til finansiering af universiteterne. Størrelsen af tilskuddet er baseret på antallet af studerende, og hvilke studier og eksamener de studerende gennemfører. Figur 1 viser universiteterne, antallet af studerende, og hvor meget de enkelte universiteter modtog i aktivitetstilskud i 2023.

Figur 1

Aktivitetstilskud og antal studerende på universiteterne i 2023



Note: Antal studerende er afrundet til hele tusinder, og aktivitetstilskud er afrundet til hele 10 mio. kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af finansloven for 2024 og oplysninger fra Danmarks Statistik.

Det fremgår af figur 1, at universiteterne i 2023 havde ca. 142.000 studerende og modtog ca. 6 mia. kr. i aktivitetstilskud.

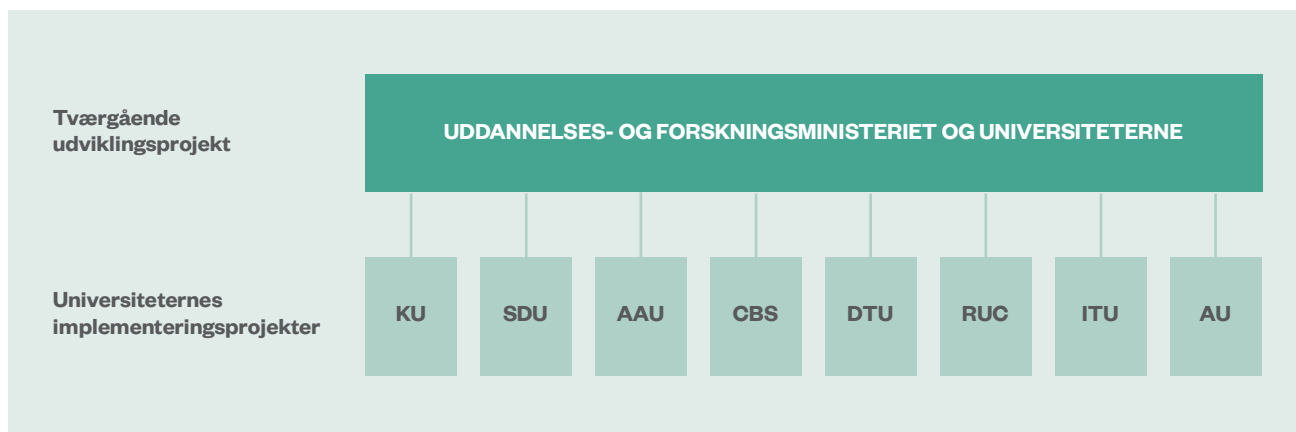
7. Universiteterne orienterede i maj 2016 Uddannelses- og Forskningsministeriet om, at de nuværende studieadministrative it-systemer var så forældede, at det truede systemernes drift og dermed universiteternes administration. Dette blev efterfølgende bekræftet af 2 eksterne undersøgelser.

Ministeriet igangsatte på den baggrund i april 2017 et projekt, der skulle udvikle og implementere et nyt studieadministrativt it-system på universiteterne. Figur 2 viser organiseringen af projektet.

Aktivitetstilskud

Tilskud til uddannelser på universiteterne udgøres hovedsageligt af uddannelses-taxameteret. Med uddannelses-taxameteret bliver alle beståede eksamener opgjort og omregnet til studenterårsværk, hvilket udløser et tilskud til det enkelte universitet.

Figur 2
Organisering af projektet



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Det fremgår af figur 2, at projektet omfatter et tværgående udviklingsprojekt og et implementeringsprojekt for hvert universitet. Det tværgående udviklingsprojekt skal anskaffe og videreudvikle et nyt studieadministrativt it-system, så det opfylder en række behov, som universiteterne har til fælles. Det tværgående udviklingsprojekt skal også sikre koordinering mellem Uddannelses- og Forskningsministeriet og universiteterne. Universiteterne står i spidsen for hver deres implementeringsprojekt, som skal rulle systemet ud på det enkelte universitet og tilpasse systemet yderligere til universitetets specifikke behov.

Universiteterne finansierer projektet på lige fod med universiteternes andre udgifter til fx undervisning og husleje.

Overdragelsen af projektet og Aarhus Universitet

Aarhus Universitet besluttede kort efter overdragelsen fra Uddannelses- og Forskningsministeriet at gå ud af projektet og i stedet udvikle sit eget studieadministrative it-system.

Aarhus Universitet er derfor ikke omfattet af projektet efter december 2021.

8. Uddannelses- og Forskningsministeriet har i undersøgelsesperioden forelagt 2 aktstykker for Finansudvalget, som har betydning for Rigsrevisionens undersøgelse.

For det første Akt 127 16/12 2021, som gav ministeriet hjemmel til at overdrage projektet til universiteterne. Før overdragelsen havde ministeriet selv stået for ledelsen af projektet. Siden overdragelsen af projektet har Danmarks Tekniske Universitet (DTU) varetaget ledelsen af projektet på vegne af universiteterne, mens ministeriet skal føre tilsyn. Ministeriet har fortsat ansvaret for at forelægge aktstykker om projektet for Finansudvalget.

For det andet Akt E 27/10 2023, som gav ministeriet hjemmel til at gennemføre projektet inden for en samlet økonomisk ramme på ca. 1,2 mia. kr., hvoraf ca. 240 mio. kr. allerede var brugt.

Ved forelæggelsen af Akt E oplyste ministeriet, at aktstykket skulle tiltrædes inden for 11 dage. Hvis Finansudvalget ikke tiltrådte aktstykket inden for denne frist, ville det ifølge ministeriet være nødvendigt at gennemføre et nyt udbud, hvilket ville forsinke og fordyre projektet. På et samråd om Akt E besvarede uddannelses- og forskningsministeren flere spørgsmål og svarede bl.a., at ministeriet først var blevet orienteret om udbuddet i september 2022, efter udbuddet var sat i gang.

Efter Finansudvalget havde tiltrådt aktstykket, oplyste uddannelses- og forskningsministeren Finansudvalget om, at ministeriet allerede havde været bekendt med udbuddet i april 2022, dvs. før udbuddet blev sat i gang. Ministeren havde derfor givet flere forkerte svar på samrådet om aktstykket. Finansudvalget bad herefter som tidligere nævnt Statsrevisorerne om at anmode Rigsrevisionen om at igangsætte en undersøgelse.

1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning

Vurderingskriterier

9. Vi har vurderet, om Uddannelses- og Forskningsministeriet har styret projektet tilfredsstillende, før det blev overdraget til universiteterne. For at vurdere dette har vi taget udgangspunkt i kravene til it-projekter i budgetvejledningen og i statens it-projektmodel.

Det fremgår af budgetvejledningens pkt. 2.2.18, at statslige it-projekter på over 15 mio. kr. skal følge statens it-projektmodel, og at it-projekter med et budget på over 70 mio. kr. skal forelægges for Finansudvalget, inden udgifterne i projektet overstiger 70 mio. kr. Hvis ministeriet bliver bekendt med, at et it-projekt har kostet mere end 70 mio. kr., skal ministeriet forelægge Finansudvalget et aktstykke herom snarest muligt og senest 3 måneder senere. Der skal ved forelæggelsen redegøres for projektets samlede udgifter.

Det fremgår af statens it-projektmodel, at projektgrundlaget for it-projekter skal omfatte et budget og en tidsplan, som bør være baseret på en nedbrydning af it-projektet i aktiviteter, hvis omfang kan estimeres. Det fremgår desuden af it-projektmodellen, at ministeriet skal følge op på projektets budget og fremdrift.

Vi har på den baggrund undersøgt, om ministeriet har sikret, at projektet har et budget og en tidsplan, som er baseret på estimater for de aktiviteter, som projektet består af. Vi har desuden undersøgt, om ministeriet løbende har fulgt op på projektets budget og fremdrift. Endelig har vi undersøgt, om ministeriet forelagde projektet for Finansudvalget senest 3 måneder efter, at ministeriet blev bekendt med, at projektet havde kostet mere end 70 mio. kr.

10. Vi har også vurderet, om Uddannelses- og Forskningsministeriet har ført et tilfredsstillende tilsyn med projektet, efter det blev overdraget til universiteterne. Ministeriet skal føre tilsyn med universiteterne, jf. universitetslovens § 1, stk. 2. Det er ikke nærmere defineret i loven, hvordan tilsynet skal udføres. Vi har lagt til grund, at ministeriets tilsyn bør være tilrettelagt, så ministeriet som minimum kan forelægge et nyt aktstykke for Finansudvalget inden for 3 måneder, hvilket følger af budgetvejledningens krav.

Universitetsloven

Det fremgår af universitetslovens § 1, stk. 2, at universiteterne er statsfinansierede selv-ejende institutioner inden for den offentlige forvaltning under tilsyn af uddannelses- og forskningsministeren.

Metode

11. Undersøgelsen baserer sig på dokumentgennemgang. For at understøtte revisionen har vi også holdt møder med Uddannelses- og Forskningsministeriet.

12. Statsrevisorernes anmodning fremgår af bilag 1. Undersøgelsens metode uddybes i bilag 2.

13. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Afgrænsning

14. Undersøgelsen omfatter perioden fra projektets start i april 2017 frem til forelægningen af Akt E for Finansudvalget i oktober 2023.

15. Undersøgelsen fokuserer på Uddannelses- og Forskningsministeriets styring af og tilsyn med projektet. For perioden december 2021 - oktober 2023 omfatter undersøgelsen kun ministeriets tilsyn. Universiteternes styring af projektet i denne periode er ikke omfattet af undersøgelsen.

16. Ministerier skal ifølge statens it-projektmodel inddrage Statens It-råd i it-projekter på over 15 mio. kr. Da Statens It-råds behandling af projektet primært er sket efter overdragelsen af projektet til universiteterne, indgår inddragelsen af Statens It-råd ikke i undersøgelsens første del (afsnit 2.1). Universiteternes statusrapporteringer om projektet til Statens It-råd indgår i undersøgelsens anden del (afsnit 2.2).

2. Uddannelses- og Forskningsministeriets styring af og tilsyn med projektet

17. Dette kapitel handler om Uddannelses- og Forskningsministeriets styring af og tilsyn med it-projektet, herunder ministeriets overholdelse af budgetvejledningens regler om forelæggelse for Finansudvalget. Vi har undersøgt:

- om Uddannelses- og Forskningsministeriet har styret it-projektet tilfredsstillende, før det blev overdraget til universiteterne (afsnit 2.1).
- om Uddannelses- og Forskningsministeriets har ført et tilfredsstillende tilsyn med it-projektet, efter det blev overdraget til universiteterne (afsnit 2.2).

18. Uddannelses- og Forskningsministeriet har forelagt 2 aktstykker for Finansudvalget, som begge har været centrale for projektets forløb:

- **Akt 127 16/12 2021:** Ministeriet fik hjemmel til at overdrage projektet til universiteterne. Beretningens afsnit 2.1 handler om ministeriets styring af projektet i perioden fra projektets start, til ministeriet overdrog det til universiteterne i december 2021.
- **Fortroligt Akt E 27/10 2023:** Finansudvalget tiltrådte en samlet økonomisk ramme til projektet på ca. 1,2 mia. kr. Beretningens afsnit 2.2 handler om ministeriets tilsyn med projektet, efter det blev overdraget til universiteterne i december 2021 og frem til forelæggelsen af Akt E for Finansudvalget i oktober 2023.

2.1. Uddannelses- og Forskningsministeriets styring af projektet før overdragelsen til universiteterne

19. Vi har med udgangspunkt i kravene i budgetvejledningen og i statens it-projektmodel undersøgt, om Uddannelses- og Forskningsministeriet har styret projektet tilfredsstillende, før det blev overdraget til universiteterne.

Det har vi gjort ved at undersøge, om ministeriet har sikret, at projektet har et budget og en tidsplan, som er baseret på estimater for de aktiviteter, som projektet består af. Vi har desuden undersøgt, om ministeriet løbende har fulgt op på projektets budget og fremdrift. Endelig har vi undersøgt, om ministeriet forelagde projektet for Finansudvalget senest 3 måneder efter, at ministeriet blev bekendt med, at projektet havde kostet mere end 70 mio. kr.

20. Undersøgelsen viser, at Uddannelses- og Forskningsministeriets styring af it-projektet, før projektet blev overdraget til universiteterne, har været meget utilfredsstillende.

Projektets budget og tidsplan før overdragelsen til universiteterne

21. Vi har undersøgt grundlaget for projektets budget og tidsplan, da Uddannelses- og Forskningsministeriet etablerede projektets første budget, og umiddelbart inden projektet blev overdraget til universiteterne.

Projektets første budget og tidsplan

22. Uddannelses- og Forskningsministeriet havde fra projektets start i april 2017 og frem til juni 2019 ikke etableret et budget. Da ministeriet etablerede det første budget i juni 2019, omfattede det udgifter for i alt ca. 700 mio. kr. og dækkede perioden 2019-2022. Budgettet var fordelt på udgifter til en leverandør (125-300 mio. kr.), interne projektudgifter (ca. 240 mio. kr.) og en risikopulje (ca. 170 mio. kr.).

Vores gennemgang af budgettet viser, at flere aktiviteter ikke var medregnet, herunder universiteternes aktiviteter. Budgettet omfattede dermed ikke alle de aktiviteter, som skulle være omfattet ifølge kravene i statens it-projektmodel, og dermed heller ikke alle de udgifter, som er forbundet med projektet.

Gennemgangen af budgettet viser også, at udgifterne til leverandøren af det nye it-system er estimeret til 125-300 mio. kr. Det fremgår dog ikke, hvad estimatet er baseret på. Det fremgår heller ikke, hvordan ministeriet har estimeret de interne projektudgifter. De interne projektudgifter er fordelt på forskellige medarbejderteams, men det fremgår ikke, hvilke aktiviteter de enkelte teams skal gennemføre, og hvor lang tid aktiviteterne forventes at tage. Endelig viser gennemgangen af budgettet, at risikopuljen alene er beregnet som en procentsats af de øvrige udgifter og dermed ikke på baggrund af projektets konkrete risici, hvilket er et krav i statens it-projektmodel.

23. Projektets tidsplan indeholdt ca. 30 overordnede aktiviteter fordelt på perioden 2019-2023, fx aktiviteterne "Opstart" og "Klargøring". Tidsplanen omfattede dermed 1 år mere end budgettet. De fleste af aktiviteterne i tidsplanen fremgår imidlertid ikke af budgettet, og det fremgår heller ikke, hvordan Uddannelses- og Forskningsministeriet har estimeret varigheden af de forskellige aktiviteter.

24. Uddannelses- og Forskningsministeriet har tilkendegivet, at grundlaget for projektets budget og tidsplan i juni 2019 efter ministeriets opfattelse havde et forventeligt detaljeringsniveau, når det tages i betragtning, at projektet kort forinden (april 2019) var overgået til analysefasen i statens it-projektmodel.

Rigsrevisionen er ikke enig i dette. Statens it-projektmodel stiller krav om, at alle aktiviteter i it-projekters analysefase indgår i de samlede udgifter. Hverken budgettet eller tidsplanen var imidlertid baseret på estimater for de aktiviteter, som projektet består af. Projektets budget omfattede endvidere ikke universiteternes aktiviteter og dækkede ikke den samme periode som projektets tidsplan. Endelig var projektets udgifter til den kommende leverandør alene et groft estimat. Rigsrevisionen vurderer derfor, at projektgrundlaget var yderst mangelfuldt, da ministeriet udarbejdede projektets første budget.

Risikopulje

Risikopuljen for et it-projekt er en reserve, der indgår i projektets budget. Reserven er øremærket til at dække risici, der kan forårsage økonomiske konsekvenser for projektet.

Analysefasen i statens it-projektmodel

Statens it-projektmodel opdeler it-projekter i 4 faser og opstiller en række krav til de enkelte faser. Analysefasen er den anden fase i modellen, og udgifter fra og med denne fase indgår i de samlede udgifter, der skal forelægges for Finansudvalget. Det skal derfor ved overgangen til analysefasen være klart, hvilke aktiviteter projektet består af.

Projektets budget og tidsplan umiddelbart inden overdragelsen til universiteterne

25. Uddannelses- og Forskningsministeriets budget for projektet var på ca. 1,2 mia. kr., umiddelbart inden projektet blev overdraget til universiteterne i december 2021. Det samlede budget for projektet bestod på dette tidspunkt af et budget for det tværgående udviklingsprojekt (ca. 320 mio. kr.) og budgetter for implementeringsprojekter på de enkelte universiteter (ca. 860 mio. kr.). Universiteternes budgetter udgjorde dermed hovedparten af det samlede budget inden overdragelsen.

26. Vores gennemgang viser, at Uddannelses- og Forskningsministeriets budget for det tværgående udviklingsprojekt på 320 mio. kr. var fordelt på udgifter til leverandøren (ca. 130 mio. kr.), interne projektudgifter (ca. 150 mio. kr.) og en risikopulje (ca. 40 mio. kr.). Det fremgår ikke af budgettet, hvordan ministeriet har estimeret udgifterne til leverandøren. De interne projektudgifter består primært af udgifter til projektledelse og projektmedarbejdere, men det fremgår ikke, hvilke aktiviteter udgifterne dækker over, og hvor lang tid aktiviteterne forventes at vare.

Gennemgangen viser også, at budgetterne for universiteternes implementeringsprojekter var forbundet med stor usikkerhed, og at hvert universitet havde baseret sit budget på forskellige økonomiske forudsætninger. Det fremgår desuden af det samlede budget, at ministeriet var klar over, at der ville være behov for at kvalitetssikre universiteternes budgetter senere i forløbet.

27. Projektets tidsplan indeholdt ca. 20 overordnede aktiviteter fordelt på perioden 2019-2027. De fleste af aktiviteterne i tidsplanen fremgår ikke af budgettet, og det fremgår heller ikke, hvordan Uddannelses- og Forskningsministeriet har estimeret varigheden af de forskellige aktiviteter.

28. Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at aktiviteterne i det tværgående udviklingsprojekt var detaljeret planlagt på baggrund af estimater for hver enkelt aktivitet. Rigsrevisionen har bedt ministeriet om at dokumentere den detaljerede planlægning, herunder estimaterne for de enkelte aktiviteter. Ministeriet har oplyst, at dette materiale ikke er blevet bevaret. Rigsrevisionen finder, at så centralt materiale fra et igangværende projekt burde have været gemt.

Ministeriet har desuden oplyst, at ministeriet havde planer om at udarbejde en detaljeret tidsplan baseret på projektets aktiviteter, men at ministeriet ikke nåede det, inden projektet blev overdraget til universiteterne.

29. Rigsrevisionen bemærker, at Uddannelses- og Forskningsministeriet ikke inden overdragelsen havde sikret, at projektet havde et budget og en tidsplan, som var baseret på estimater for de aktiviteter, som projektet består af. Der er endvidere ikke sammenhæng mellem projektets budget og de aktiviteter, der fremgår af tidsplanen. Rigsrevisionen vurderer derfor, at projektgrundlaget fortsat var yderst mangelfuldt, da ministeriet overdrog projektet til universiteterne.

Uddannelses- og Forskningsministeriets opfølgning på projektets budget og fremdrift

30. Vi har undersøgt, om Uddannelses- og Forskningsministeriet løbende har fulgt op på projektets budget og fremdrift.

Opfølgning på projektets budget

31. Vores gennemgang viser, at Uddannelses- og Forskningsministeriet ikke har fulgt op på projektets budget.

Ministeriet har ikke fulgt op på projektets budget i perioden, fra ministeriet etablerede det første budget i juni 2019 og frem til overdragelsen til universiteterne i 2021. Ministeriet har dermed heller ikke været i stand til at følge op på projektets forbrug i forhold til budgetvejledningens forelæggelsesgrænse, og dermed hvornår projektet skulle forelægges for Finansudvalget.

32. Uddannelses- og Forskningsministeriet opdaterede i 2021 projektets businesscase og anmodede i den forbindelse universiteterne om at opgøre de udgifter, som de hidtil havde haft til projektet. Den nye businesscase var færdig i september 2021 og viste, at projektet i 2019 og 2020 havde haft udgifter for i alt ca. 73 mio. kr., og at projektet ved udgangen af 2021 forventedes at have udgifter for yderligere 44 mio. kr. Ministeriet var dermed senest i september 2021 bekendt med, at projektet havde overskredet forelæggelsesgrænsen på 70 mio. kr.

Det fremgår af budgetvejledningens pkt. 3.3, at et ministerium i situationer, der kræver Finansudvalgets tilslutning til det videre forløb, skal forelægge et aktstykke herom snarest muligt og senest 3 måneder efter, at ministeriet er blevet bekendt med situationen. Rigsrevisionen konstaterer, at Uddannelses- og Forskningsministeriet dermed senest i december 2021 burde have orienteret Finansudvalget om, at projektet havde overskredet forelæggelsesgrænsen.

33. Uddannelses- og Forskningsministeriet forelagde Akt 127 for Finansudvalget i december 2021. Det fremgår imidlertid ikke af aktstykket, at projektets forelæggelsesgrænse var overskredet. Det fremgår derimod, at ministeriet ville forelægge et nyt aktstykke om projektet for Finansudvalget, når det var relevant i forhold til reglerne i budgetvejledningen.

Ministeriet har i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse oplyst, at ministeriet på grund af mangelfuld intern kommunikation og styring har lagt til grund for Akt 127, at projektet på det tidspunkt havde kostet ca. 60 mio. kr.

Det fremgår desuden af Akt 127, at formålet med aktstykket var at opnå hjemmel til at overdrage projektet til universiteterne. Ministeriet havde ved et tidligere aktstykke fra 2012 fået ansvaret for de studieadministrative it-systemer, hvorfor det var nødvendigt at indhente Finansudvalgets tilslutning til overdragelsen.

Konsulentbesparelser

I forbindelse med finansloven for 2020 besluttede Folketinget at reducere statens forbrug af eksterne konsulenter. Besparelserne blev udmøntet som reduktioner af ministeriernes rammer. Finansministeriet følger op på, om ministerierne har opnået konsulentbesparelserne.

Universiteterne er som selv-ejende institutioner ikke omfattet af konsulentbesparelserne på finansloven for 2020.

Projektets styregruppe inden overdragelsen til universiteterne

Inden Uddannelses- og Forskningsministeriet overdrog projektet til universiteterne, varetog ministeriet formandskabet for styregruppen. Universiteterne var repræsenteret i styregruppen ved flere universitetsdirektører.

34. Det fremgår af Uddannelses- og Forskningsministeriets referater fra møder i styregruppen, at ministeriet i 2021 vurderede, at de generelle konsulentbesparelser, der blev besluttet med finansloven for 2020, ville komme til at påvirke projektets budget og fremdrift. Projektet brugte på dette tidspunkt bl.a. eksterne konsulenter til projektledelse og it-arkitektur. Ministeriet vurderede derfor, at projektet ikke kunne gennemføres inden for ministeriets reducerede konsulentramme. Ministeriet var desuden udfordret af, at ministeriet havde flere andre store it-projekter i gang.

Ministeriet besluttede på den baggrund at forelægge et aktstykke for Finansudvalget, der gjorde det muligt at overdrage projektet til universiteterne. Universiteterne er selv-ejende institutioner og er derfor ikke omfattet af konsulentbesparelserne. Den egentlige årsag til, at ministeriet forelagde Akt 127 for Finansudvalget, var således at reducere ministeriets forbrug af eksterne konsulenter.

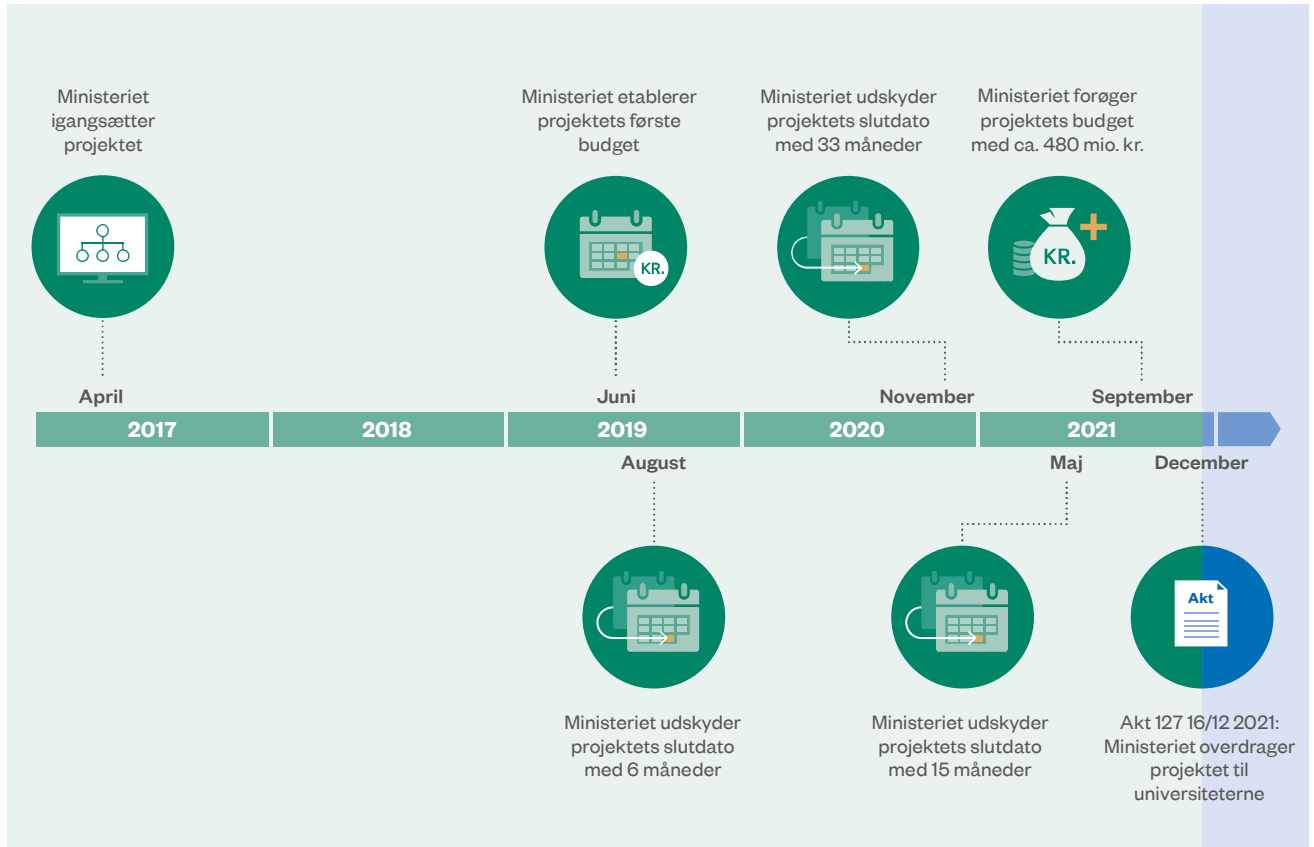
Opfølgning på projektets fremdrift

35. Vores gennemgang viser, at Uddannelses- og Forskningsministeriet fra projektets start i april 2017, til ministeriet etablerede projektets første budget i juni 2019, kun i få tilfælde har fulgt op på projektets fremdrift.

Gennemgangen viser også, at ministeriet efter juni 2019 og frem til, at projektet blev overdraget til universiteterne i december 2021, løbende har fulgt op på projektets fremdrift. Ministeriet har opsummeret opfølgningen i en rød, gul eller grøn status, som ministeriet har afrapporteret på møder i styregruppen. Det fremgår heraf, at ministeriet ad flere omgange har vurderet, at projektets fremdrift ikke har svaret til det planlagte. Ministeriet har på baggrund af den manglende fremdrift udskudt projektets slutdato flere gange og har også forøget projektets budget.

36. Figur 3 viser udskydelser og budgetforøgelser af projektet i perioden 2019-2021.

Figur 3
Udskydelser og budgetforøgelser af projektet i perioden 2019-2021



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Uddannelses- og Forskningsministeriets materiale fra projektets styregruppe i perioden 2019-2021.

Det fremgår af figur 3, at projektet i perioden 2019-2021 er blevet forsinket 3 gange, hvilket har medført, at projektets slutdato er blevet udskudt med i alt ca. 4½ år. Det fremgår desuden, at Uddannelses- og Forskningsministeriet i september 2021 forøgede projektets budget med ca. 480 mio. kr., dvs. fra ca. 700 mio. kr. til ca. 1,2 mia. kr. Det svarer til en forøgelse på ca. 65 % af det oprindelige budget. Det skyldes bl.a., at alle universiteternes implementeringsaktiviteter manglede i projektets første budget.

2.2. Uddannelses- og Forskningsministeriets tilsyn med projektet efter overdragelsen til universiteterne

37. Vi har undersøgt, om Uddannelses- og Forskningsministeriet har ført et tilfredsstillende tilsyn med projektet, efter det blev overdraget til universiteterne. Ministeriet skal føre tilsyn med universiteterne, jf. universitetslovens § 1, stk. 2. Det er ikke nærmere defineret i loven, hvordan tilsynet skal udføres.

I lyset af at projektet havde overskredet budgetvejledningens forelæggelsesgrænse, har vi lagt til grund, at ministeriet burde føre tilsyn med projektet og dets økonomi, så ministeriet bl.a. i rette tid kunne forelægge aktstykker for Finansudvalget. Det er desuden relevant, fordi ministeriet havde sluppet projektledelsen og dermed ansvaret for den løbende styring af projektets økonomi. Ministeriet var dog fortsat ansvarlig for at forelægge aktstykker for Finansudvalget.

38. Undersøgelsen viser, at Uddannelses- og Forskningsministeriets tilsyn med it-projektet, efter projektet blev overdraget til universiteterne, har været meget utilfredsstillende.

Uddannelses- og Forskningsministeriets tilsyn med projektet

39. Vores gennemgang viser, at Uddannelses- og Forskningsministeriet har ført et meget begrænset tilsyn med projektet.

Statusrapportering til Statens It-råd

Det fremgår af § 7 i cirkulære om Statens It-råd, at der hvert halve år skal gives en status til Statens It-råd om it-projekter med samlede udgifter på mere end 15 mio. kr.

Ministeriet har oplyst, at ministeriet har ført tilsyn med projektet gennem de halvårige statusrapporteringer, som universiteterne har sendt til Statens It-råd. Statusrapporteringerne fylder ca. 1 side hver og handler om projektets status på et overordnet niveau. Ministeriet har oplyst, at ministeriet har behandlet statusrapporteringerne ved at godkende dem, inden de blev sendt til Statens It-råd.

Det fremgår af universiteternes statusrapporteringer til Statens It-råd, at Finansudvalgets manglende tiltrædelse af et nyt aktstykke var blandt projektets største risici, siden projektet blev overdraget til universiteterne.

40. Boks 1 viser 2 eksempler fra universiteternes statusrapporteringer til Statens It-råd i 2. halvår 2022 og i 1. halvår 2023.

Boks 1**Eksempler fra universiteternes statusrapporteringer til Statens It-råd i 2. halvår 2022 og i 1. halvår 2023**

Af universiteternes statusrapporteringer til Statens It-råd i 2. halvår 2022 fremgår følgende:

"Der er særlig opmærksomhed på fremdrift og forankring i Uddannelses- og Forskningsministeriet – det er vigtigt, at de forudsatte deadlines overholdes. På nuværende tidspunkt kompenserer projektet for den manglende fremdrift i Uddannelses- og Forskningsministeriet".

Af universiteternes statusrapporteringer til Statens It-råd i 1. halvår 2023 fremgår følgende:

"På trods af, at projektet aktivt har indgået i dialog med Uddannelses- og Forskningsministeriet vedr. aktstykket, så er denne proces gentagne gange blevet forsinket, hvilket har påvirket projektets fremdrift [...]"

"Projektet har løbende efterspurgt, hvornår Uddannelses- og Forskningsministeriet forventede at forelægge aktstykket for Finansudvalget, samt orienteret om konsekvenserne ved det langstrakte forløb [...] det står ikke klart for projektet, hvorfor aktstykket endnu ikke er forelagt".

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund universiteternes statusrapporteringer til Statens It-råd i 2. halvår 2022 og i 1. halvår 2023.

Det fremgår af boks 1, at universiteterne via de halvårslige statusrapporteringer ad flere omgange har orienteret Uddannelses- og Forskningsministeriet og Statens It-råd om, at den manglende tiltrædelse af et nyt aktstykke har påvirket projektets fremdrift.

Uddannelses- og Forskningsministeriets opfølgning på projektet i en følgegruppe

41. Vores gennemgang viser, at Uddannelses- og Forskningsministeriet har fulgt projektet i en følgegruppe, som blev etableret umiddelbart efter overdragelsen af projektet til universiteterne.

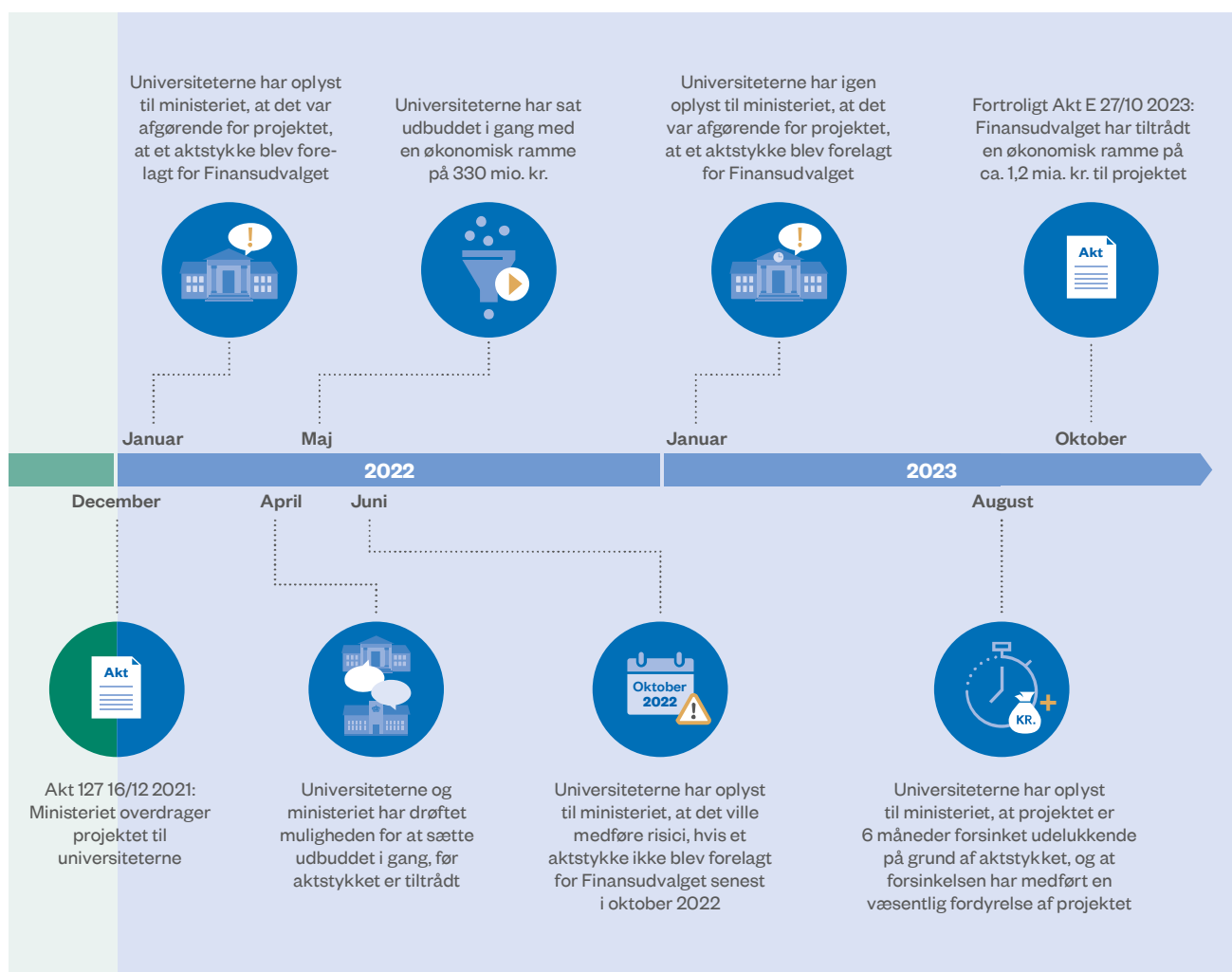
Ministeriet har oplyst, at der ikke er udarbejdet et kommissorium e.l. for følgegruppen. Der har heller ikke været udarbejdet dagsordener eller referater. Ministeriet har derfor ikke kunnet fremsende materiale, der dokumenterer ministeriets drøftelser med universiteterne i følgegruppen, fx om projektets økonomi.

Følgegruppens arbejde refereres overordnet i referater fra universiteternes møder i styregruppen. Det fremgår derfor af referaterne, hvilke drøftelser universiteterne har haft med ministeriet i følgegruppen. Vores gennemgang af materiale fra møderne i styregruppen viser, at ministeriet og universiteterne primært har drøftet udbuddet af projektet og udarbejdelsen af fortroligt Akt E i følgegruppen.

42. Figur 4 viser udvalgte drøftelser på universiteternes styregruppemøder om universiteternes dialog med Uddannelses- og Forskningsministeriet i perioden 2022-2023.

Figur 4

Udvalgte drøftelser på universiteternes møder i styregruppen i perioden 2022-2023



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af referater og andet materiale fra universiteternes møder i styregruppen i 2022 og 2023.

Det fremgår af figur 4, at universiteterne flere gange fra januar 2022 oplyste Uddannelses- og Forskningsministeriet om, at det var afgørende for projektet, at der blev forelagt et aktstykke for Finansudvalget. Ministeriet forelagde imidlertid først Akt E i oktober 2023. Ved oversendelsen af aktstykket oplyste ministeriet Finansudvalget om, at det ville være nødvendigt at gennemføre et nyt udbud, hvis aktstykket ikke blev tiltrådt inden for 11 dage. Et nyt udbud ville ifølge ministeriet forsinke og fordyre projektet.

Det fremgår desuden af figuren, at universiteterne satte udbuddet i gang i strid med budgetvejledningens regler efter en forudgående drøftelse med ministeriet. Universiteterne og ministeriet drøftede således i april 2022 at sætte udbuddet i gang, før et aktstykke var tiltrådt. Ministeriet havde forud for denne drøftelse oplyst universiteterne om, at ministeriet havde set eksempler på, at udbud af it-projekter blev sat i gang, før projekterne var forelagt for Finansudvalget. Kort efter drøftelsen oplyste universiteterne, at de ville sætte udbuddet i gang i maj 2022, før Finansudvalget havde tiltrådt et aktstykke.

Som det fremgår af figuren, har det forsinkede aktstykke medført en væsentlig fordyrelse af projektet. Universiteterne oplyste i august 2023 ministeriet om, at det forsinkede aktstykke indtil videre havde medført en fordyrelse af projektet på ca. 40 mio. kr., og at en udskydelse af aktstykket ud over september 2023 ville medføre, at fordyrelsen ville vokse til ca. 100 mio. kr.

43. Akt E blev tiltrådt den 27. oktober 2023, og projektet var dermed i oktober 2023 blevet fordyret med ca. 100 mio. kr. Fordyrelsen skyldtes, at universiteterne ikke kunne indgå kontrakt med en leverandør, før aktstykket var tiltrådt. Det var dermed nødvendigt at forlænge levetiden af de eksisterende studieadministrative it-systemer STADS og DANS og bemane projektorganisationen i længere tid. Uddannelses- og Forskningsministeriet burde have oplyst i Akt E, at ca. 100 mio. kr. af udgifterne til projektet skyldtes det forsinkede aktstykke.

44. Boks 2 viser omtalen af fordyrelsen i fortroligt Akt E 27/10 2023.

Boks 2

Omtale af fordyrelsen på ca. 100 mio. kr. i fortroligt Akt E 27/10 2023

Uddannelses- og Forskningsministeriet redegør for de samlede forventede udgifter til projektet i en tabel i aktstykket. Tabellen viser projektets udgifter i perioden 2019-2023 og projektets budget for perioden 2024-2035. Følgende fremgår af en note under tabellen:

"Det bemærkes, at der siden udarbejdelsen af business casen er påløbet udgifter for 104,3 mio. kr."

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af fortroligt Akt E 27/10 2023.

Det fremgår af boks 2, at fordyrelsen er påløbet, efter businesscasen blev udarbejdet. Rigsrevisionen konstaterer, at dette ikke er korrekt, da fordyrelsen på de ca. 100 mio. kr. fremgår af den businesscase, der ligger til grund for aktstykket. Fordyrelsen er således ikke påløbet efterfølgende.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at ministeriet er enig heri, men at fordyrelsen er påløbet i forhold til en tidligere businesscase og dermed ikke den, der ligger til grund for aktstykket. Ministeriet har også oplyst, at ministeriet på det pågældende tidspunkt vurderede, at aktstykket indeholdt de nødvendige oplysninger. Ministeriet vurderer dog, at den økonomiske konsekvens af den langtrukne aktstykkeproces kunne have fremgået mere tydeligt af Akt E.

Rigsrevisionen bemærker, at det fremgår af budgetvejledningens pkt. 3.5.2, at aktstykker til Finansudvalget vedrørende it-projekter skal redegøre for et projekts samlede udgifter med udgangspunkt i projektets businesscase. Ministeriet burde derfor på baggrund af projektets businesscase have oplyst i Akt E, at ministeriets sene forelæggelse af aktstykket har fordyret projektet med ca. 100 mio. kr.

45. Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at ministeriet forsøgte at forelægge aktstykket for Finansudvalget allerede i november 2022. I samarbejde med Finansministeriet blev det imidlertid besluttet, at aktstykket først skulle behandles efter folketingsvalget i december 2022. Ministeriet har endvidere oplyst, at fortroligt Akt E efterfølgende blev ændret væsentligt i perioden efter folketingsvalget og frem til oktober 2023. Ændringerne skyldtes bl.a. behandling af bemærkninger fra Statens It-råd, og at de tilbud, som universiteterne havde modtaget på baggrund af udbuddet, var dyrere, end universiteterne havde forventet.

Rigsrevisionen konstaterer, at det tog ministeriet mere end 2 år at forelægge projektets samlede økonomiske ramme for Finansudvalget fra det tidspunkt, hvor ministeriet blev bekendt med, at forelæggelsesgrænsen var overskredet. Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at der er tale om en væsentlig overskridelse af den frist på 3 måneder, der fremgår af budgetvejledningen, selv hvis der tages højde for folketingsvalget i perioden.

Ministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i, at Finansudvalget skulle have været orienteret om projektet tidligere.

Uddannelses- og Forskningsministeriets initiativer vedrørende tilsynet

46. Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at ministeriet i 4. kvartal 2023 har etableret et kvartalsvist tilsyn med universiteternes it-projekter. Ministeriet har oplyst, at formålet med tilsynet er at følge udviklingen i projekterne, herunder eventuelle forsinkelser og/eller fordyrelser, og at sikre, at projekterne forelægges for Finansudvalget i overensstemmelse med reglerne i budgetvejledningen og i statens it-projektmodel.

Rigsrevisionen, den 31. oktober 2024

Birgitte Hansen

/Mads Nyholm Jacobsen

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Undersøgelse af it-programmet Nyt studieadministrativt system

Statsrevisorerne anmoder Rigsrevisionen om løbende at følge Uddannelses- og Forskningsministeriets tilsyn med udviklingen og implementering af it-programmet "Nyt SIS". It-programmet er et nyt studieadministrativt it-system, som skal gennemføres af 7 universiteter.

Med statsrevisoranmodningen imødekommer Statsrevisorerne Finansudvalgets anmodning af 2. november 2023 om revisionsmæssig bistand, jf. § 2, stk. 7, i lov om statsrevisorerne og § 9 i Folketingsbeslutning om Statsrevisorernes valg og virksomhed om, at folketingsudvalg kan anmode Statsrevisorerne om bistand til fremskaffelse af revisionsmæssige oplysninger.

Baggrund

Finansudvalget har den 17. oktober 2023 i påtegningen af fortroligt aktstykke E udtrykt meget hård kritik af ministeren, ministeriet og universiteterne for forløbet forud for modtagelsen af aktstykket den 17. oktober 2023.

En kritik, som Finansudvalget efterfølgende har gentaget i beretning af almen art nr. 2 om forløbet i sagen om Finansudvalgets tilslutning til fortroligt aktstykke E om nyt studieadministrativt system, afgivet af Finansudvalget 2. november 2023. Kritikken omhandler bl.a., at gældende forelæggelseskrav- og procedurer samt budgetvejledningens regler ikke har været overholdt.

Bilag 2. Metodisk tilgang

Undersøgelsen bygger på gennemgang af skriftligt materiale og møder med Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Undersøgelsen omfatter perioden fra april 2017, som vi har fastsat som projektets start, til oktober 2023, hvor Uddannelses- og Forskningsministeriet forelagde fortroligt Akt E 27/10 2023 for Finansudvalget. Vi har fastsat projektets start til april 2017 med udgangspunkt i projektets første projektgrundlag. På dette tidspunkt havde der dog været drøftelser mellem ministeriet og universiteterne om behovet for et nyt studieadministrativt it-system siden maj 2016.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, der overordnet kan inddeles i 3 kategorier:

1. Dokumenter, som omhandler oplysninger til Finansudvalget om projektet

- Akt 127 16/12 2021
- fortroligt Akt E 27/10 2023
- samrådsspørgsmål og svar fra uddannelses- og forskningsministeren på samrådene den 26. og 27. oktober 2023
- brev fra uddannelses- og forskningsministeren til Finansudvalget af 2. november 2023
- Uddannelses- og Forskningsministeriets interne notater om projektet og aktstykkerne.

Denne kategori af dokumenter har været rammesættende for undersøgelsen, idet undersøgelsen tager udgangspunkt i en anmodning herom fra Finansudvalget til Statsrevisorerne, jf. bilag 1.

2. Dokumenter, som omhandler Uddannelses- og Forskningsministeriets styring af projektet før overdragelsen til universiteterne

- Uddannelses- og Forskningsministeriets materiale fra møder i styregruppen i perioden april 2017 - december 2021, bl.a. dagsordener, referater, budgetter, tidsplaner og bilag
- andet materiale, der har været relevant for styringen af projektet, bl.a. forskellige versioner af projektgrundlag og businesscases.

Denne kategori af dokumenter har været relevant for styringen af projektet, mens Uddannelses- og Forskningsministeriet havde ansvaret for projektet. Vi har brugt dokumenterne til de analyser, der ligger til grund for afsnit 2.1. Nedenfor gennemgår vi, hvordan vi har gennemført analyserne.

3. Dokumenter, som omhandler Uddannelses- og Forskningsministeriets tilsyn med projektet efter overdragelsen til universiteterne

- universiteternes halvårslige statusrapporteringer til Statens It-råd
- universiteternes materiale fra møder i styregruppen i perioden januar 2022 - oktober 2023, bl.a. dagsordener, referater, budgetter, tidsplaner og bilag
- korrespondance mellem Uddannelses- og Forskningsministeriet, universiteterne og Statens It-råd om projektet.

Denne kategori af dokumenter handler om Uddannelses- og Forskningsministeriets tilsyn med projektet, og hvordan ministeriet har fulgt op på projektet. Vi har brugt dokumenterne til de analyser, der ligger til grund for afsnit 2.2. Nedenfor gennemgår vi, hvordan vi har gennemført analyserne.

Uddannelses- og Forskningsministeriets styring af projektet før overdragelsen til universiteterne

Til at understøtte vores analyser af Uddannelses- og Forskningsministeriets styring af projektet, før det blev overdraget til universiteterne, har vi udarbejdet et datasæt, der indeholder udvalgte oplysninger fra ministeriets materiale til møder i styregruppen i perioden april 2017 - december 2021. Materialet omfatter bl.a. dagsordener, referater, budgetter, tidsplaner og bilag.

Datasættet er udarbejdet ved en systematisk kodning af oplysningerne med udgangspunkt i en kodebog for at sikre, at kodningen er sammenlignelig og ensartet på tværs af materialet. Vi har foretaget blindkodning af materialet for yderligere at kvalitetssikre det. Dette er gjort ved, at 2 medarbejdere uafhængigt af hinanden har gennemgået og kodet materialet med udgangspunkt i kodebogen, hvorefter de 2 medarbejdere har sammenholdt deres resultater for at sikre kvaliteten af kodningen.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har i perioden april 2017 - december 2021 holdt 66 møder i styregruppen. Datasættet indeholder ca. 30 forskellige oplysninger om hvert af møderne, bl.a. oplysninger om projektets budget og tidsplan. Tabel A viser eksempler på oplysninger fra kodebogen, der er brugt til at udarbejde datasættet.

Tabel A

Eksempler på oplysninger fra kodebogen til udarbejdelse af datasættet

Oplysning	Definition
Budgettets størrelse	Totalværdien af projektets forventede udgifter i mio. kr.
Omfatter budgettet projektets aktiviteter?	Dækker budgettet alle aktiviteter i projektet, jf. statens it-projektmodel?
Risikopuljens størrelse	Totalværdien af den pulje, der er afsat til uforudsete udgifter.
Udskydelse af projektet	Udskydes projektets slutdato i tidsplanen, og med hvor mange måneder?
Omfatter tidsplanen projektets aktiviteter?	Indeholder tidsplanen alle aktiviteter i projektet, jf. statens it-projektmodel?
Opfølgning på fremdrift	Følges der op på projektets gennemførte aktiviteter i forhold til budgettet og tidsplanen?

Kilde: Rigsrevisionen.

Uddannelses- og Forskningsministeriets tilsyn med projektet efter overdragelsen til universiteterne

Det fremgår af universitetsloven, at Uddannelses- og Forskningsministeriet skal føre tilsyn med universiteterne, men loven definerer ikke nærmere, hvordan tilsynet skal udføres. Vi har derfor i denne del af undersøgelsen taget udgangspunkt i, hvordan ministeriet selv har tilrettelagt sit tilsyn med projektet. Vi har desuden lagt til grund, at ministeriets tilsyn bør være tilrettelagt, så ministeriet som minimum kan forelægge et nyt aktstykke for Finansudvalget inden for 3 måneder, hvilket budgetvejledningen stiller krav om.

Som led i vores undersøgelse af ministeriets tilsyn har vi gennemgået de 4 statusrapporteringer, som universiteterne og Uddannelses- og Forskningsministeriet har sendt til Statens It-råd.

Vi har også gennemgået materiale fra alle møder i styregruppen for projektet, efter at det blev overdraget til universiteterne og indtil forelæggelsen af Akt E. Der er i perioden holdt 17 møder i styregruppen. Uddannelses- og Forskningsministeriet har ikke været en del af styregruppen, men det fremgår af referaterne fra universiteternes møder i styregruppen, hvilke drøftelser universiteterne har haft med ministeriet.

Vi har gennemgået referaterne fra universiteternes møder i styregruppen for at kortlægge den dialog, der har været mellem Uddannelses- og Forskningsministeriet og universiteterne om projektet og om udarbejdelsen af Akt E. Flere af de drøftelser, der fremgår af universiteternes referater fra møder i styregruppen, er desuden omtalt i diverse mailkorrespondancer, som vi har modtaget i forbindelse med vores undersøgelse.

Kvalitetssikring

Undersøgelsen er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos den reviderede samt ledelsesbehandling og sparring med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, herunder standarderne for større undersøgelser (SOR 3). Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).