



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om det digitale
tinglysningsprojekt

December
2010

revision

revision

revision

Vedrører:
Statsrevisorernes beretning nr. 14/2009 om det digitale tinglysningsprojekt

29. november 2010

Justitsministerens redegørelse af 29. oktober 2010
Domstolsstyrelsens udtalelse af 27. oktober 2010

RN A413/10

I. Indledning

1. Beretningen handlede om det digitale tinglysningsprojekt, der omfatter tingbogen, bilbogen, personbogen og andelsboligbogen. Formålet med undersøgelsen var at vurdere Domstolsstyrelsens implementering af det digitale tinglysningsprojekt, herunder beslutningsgrundlaget for implementeringen, projektstyringen, den økonomiske styring, systemets funktionalitet og den organisatoriske forberedelse af systemet.

2. Statsrevisorerne konstaterede i deres bemærkninger til beretningen, at den digitale tingbog blev sat i drift den 8. september 2009 efter 1½ års forsinkelse. Forsinkelsen skyldtes hovedsageligt, at leverandøren ikke kunne levere til tiden, og at der var behov for yderligere test af systemet. Efter idriftsættelsen opstod der indkøringsproblemer, som bl.a. resulterede i ophobning af sager og lange sagsbehandlingstider, der havde alvorlige konsekvenser for borgere og virksomheder, når de skulle købe, sælge eller belåne fast ejendom.

3. Domstolsstyrelsen er en uafhængig institution under Justitsministeriet. Dette betyder, at Justitsministeriet ikke har instruktionsbeføjelse over for styrelsen. Justitsministeriet har imidlertid det overordnede ansvar for bevillingerne og for lovgivningen på området. Domstolsstyrelsen er ansvarlig for implementeringen af det digitale tinglysningsystem.

På den baggrund har justitsministeren indhentet en udtalelse fra Domstolsstyrelsen for så vidt angår de dele af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens vurderinger og konklusioner, som vedrører Domstolsstyrelsen. Justitsministeren tilkendegiver i sin redegørelse, at ministeren noterer sig Domstolsstyrelsens bemærkninger til beretningens kritik.

II. Beslutningsgrundlaget

4. Statsrevisorerne anførte i deres bemærkninger, at tinglysningsprojektet havde været præget af, at Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen havde undervurderet projektets risici og kompleksitet.

5. Rigsrevisionen vurderede i beretningen, at digitaliseringen af tinglysningsprojektet var et højrisiko-projekt. Dette skyldtes bl.a., at tidsplanen var meget stram, at der skulle udvikles et meget komplekst system baseret på en uprøvet teknologi, at projektet skulle udvikles i samarbejde med mange interessenter, og at rammebetingelserne gav mange organisatoriske udfordringer.

6. Ministeren er enig i, at det – set med den viden, ministeriet har i dag – må virke overraskende, at et så stort og komplekst projekt oprindeligt blev vurderet som et middelrisikoprojekt. Dette også selv om risikovurderingerne i de senere aktstykker blev hævet.

Ministeren henviser til Domstolsstyrelsens udtalelse, hvor det er anført, at det i 2006 blev vurderet, at der ikke var grundlag for at vurdere risikoniveauet højere. Ministeren tager imidlertid kritikken til efterretning og kan oplyse, at Justitsministeriet for fremtiden i endnu højere grad vil skærpe opmærksomheden vedrørende risikovurderingerne i it-projekter.

7. Domstolsstyrelsen har i forlængelse heraf oplyst, at styrelsen er enig med Rigsrevisionen i, at projektet – med den viden, der er tilgængelig i dag – bør karakteriseres som et højrisikoprojekt.

8. Jeg noterer mig, at ministeren for fremtiden vil skærpe opmærksomheden vedrørende risikovurderingerne i it-projekter. Endvidere noterer jeg mig, at Domstolsstyrelsen er enig i Rigsrevisionens vurdering af, at det digitale tinglysningsprojekt – med den viden, der er tilgængelig i dag – var et højrisikoprojekt. Jeg må dog bemærke, som det også fremgik af beretningen, at der ikke var en klar sammenhæng mellem teksten i Domstolsstyrelsens risikovurdering af 20. marts 2006 og vurderingen af projektet i aktstykke nr. 38 af 21. november 2006, hvor Domstolsstyrelsen vurderede projektet som et middelrisikoprojekt. Jeg lægger til grund, at Domstolsstyrelsen burde have vurderet projektet som et højrisikoprojekt, og at det allerede burde være sket i 2006.

9. Ministeren bemærker i sin redegørelse, at regeringen efter anbefalinger fra en arbejdsgruppe nedsat af Finansministeriet vedrørende bedre statslige it-projekter – arbejdsgruppen omtales også i beretningen – i forsommeren 2010 bl.a. besluttede at etablere et tværgående it-projektråd, et fælles projektkontor og en fælles projektleder- og resurseenhed, der skal sikre, at ministerierne har de rette værktøjer, kompetencer og resurser til rådighed, når de igangsætter et it-projekt.

Ministeren oplyser, at Justitsministeriet selvfølgelig i forbindelse med igangsættelsen af fremtidige it-projekter vil være opmærksom på disse tværgående og fælles enheder.

10. Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeren i forbindelse med igangsættelsen af fremtidige it-projekter vil være opmærksom på initiativerne og anbefalingerne fra Finansministeriets arbejdsgruppe vedrørende bedre statslige it-projekter.

III. Projektstyringen

11. Statsrevisorerne kritiserede skarpt, at projektstyringen ikke var tilfredsstillende.

12. Domstolsstyrelsen anfører i sin udtalelse, at styrelsen, som den også gav udtryk for i forbindelse med beretningen, er enig med Rigsrevisionen i, at *projektledelsen* kunne have været styrket allerede fra projektets start.

13. Rigsrevisionen fandt i beretningen, at Domstolsstyrelsen havde udarbejdet en *milepælsplan*, der alene omfattede systemudviklingen og ikke de organisatoriske forhold.

14. Domstolsstyrelsen bemærker hertil, at der i samme periode var 2 store parallelle projekter: tinglysningsprojektet og domstolsreformen. Etableringen af Tinglysningsretten som en selvstændig ret ved siden af de 24 byretter var en integreret del af domstolsreformen og blev derfor styret og planlagt som en del af dette omfattende projekt. Tinglysningsprojektet kan efter Domstolsstyrelsens opfattelse således ikke sidestilles med et almindeligt it-projekt med en række organisatoriske konsekvenser, idet der som led i reformen af retskredsstrukturen blev etableret en helt ny organisation til at modtage it-projektet.

15. Det er min opfattelse, at det digitale tinglysningsystem i relation til udarbejdelse af en milepælsplan ikke adskiller sig fra andre it-projekter. Jeg finder derfor fortsat, at Domstolsstyrelsen burde have inkluderet milepæle for de organisatoriske forhold i milepælsplanen. Endvidere finder jeg, som det fremgik af beretningen, at der ved gennemførelsen af it-projekter bør udarbejdes milepælsplaner, der klart angiver planlagte aktiviteter, tidsfrister og ansvarsfordeling. Jeg lægger særlig vægt på, at alle elementer, som indgår i god projektstyring, naturligvis burde have været anvendt ved implementeringen af et projekt som det digitale tinglysningsystem, der var baseret på en uprøvet teknologi.

16. Rigsrevisionen fandt, at Domstolsstyrelsen ikke i tilstrækkelig grad havde beskrevet og klarlagt den interne *rolle- og ansvarsfordeling* i relation til implementeringen af det digitale tinglysningsystem.

17. Domstolsstyrelsen anfører hertil, at det er Domstolsstyrelsens vurdering, at udarbejdelse af kommissorier og beskrivelser ikke havde gjort nogen forskel i projektførelsen.

18. Jeg finder fortsat, som det også fremgår af beretningen – og som generel erfaring viser – at kommissorier, der beskriver den interne rolle- og ansvarsfordeling i relation til implementeringen af et projekt, er et væsentligt styringselement, som bidrager til en god projektstyring, om end det ikke garanterer en problemfri implementering.

19. Jeg finder det positivt, at Domstolsstyrelsen vil benytte erfaringerne fra udviklingen og implementeringen af den digitale tingbog til brug for implementeringen af de små bøger. I beretningen bemærkede jeg dog, at Domstolsstyrelsen ikke havde undersøgt, om effekterne af det digitale tinglysningsystem var realiseret. Jeg vil derfor følge Domstolsstyrelsens undersøgelse af, om effekterne af det digitale tinglysningsystem er realiseret, herunder Domstolsstyrelsens planlagte AMVAB-måling (Aktivitetsbaseret Måling af Virksomheders Administrative Byrder) og planlagte brugerundersøgelse i efteråret 2010, som Domstolsstyrelsen i beretningen tilkendegav ville blive gennemført.

IV. Økonomien

20. Statsrevisorerne kritiserede skarpt, at økonomistyringen ikke var tilfredsstillende.

21. Rigsrevisionen konstaterede i beretningen, at det *oprindelige budget* for det digitale tinglysningsprojekt for perioden 2006-2016 ikke omfattede alle driftsudgifter og driftsbesparelser relateret til projektet. Rigsrevisionen fandt, at Justitsministeriet burde have foretaget en bedre kvalitetssikring af aktstykket.

22. Ministeren er enig i, at det som udgangspunkt ikke er hensigtsmæssigt, at medtagne budgetposter ikke alle vedrører den samlede periode. Ligeledes fremgår det, at ministeren som udgangspunkt er enig med Rigsrevisionen i, at det ikke er hensigtsmæssigt at gengive asymmetriske oplysninger om driftsudgifter og driftsbesparelser. Ministeren oplyser, at opgørelsen af driftsudgifter og driftsbesparelser var ledsaget af en kommentar, men at ministeren er opmærksom på, at kommentaren i selve aktstykket ikke fremhævede, at der i de samlede udgifter ikke var indregnet omkostninger til drift i perioden 2013-2016. Ministeren tager derfor Rigsrevisionens kritik til efterretning.

23. Jeg noterer mig, at ministeren som udgangspunkt er enig i, at det ikke er hensigtsmæssigt, at budgettet for en periode ikke medtager alle driftsudgifter og driftsbesparelser relateret til projektet. Herudover noterer jeg mig, at ministeren er enig i, at det ikke er hensigtsmæssigt at angive asymmetriske oplysninger om driftsudgifter og driftsbesparelser i aktstykker til Finansudvalget.

24. Rigsrevisionen anførte i beretningen, at Domstolsstyrelsens *håndtering af fakturaer og bilagsposter* var usikker.

25. Domstolsstyrelsen bemærker hertil, at omposteringsne er udtryk for, at fejlposteringsne er fundet og korrigeret. Domstolsstyrelsen er imidlertid enig i, at omfanget af fejlposteringsne af fakturaer skal mindskes, hvilket Domstolsstyrelsen vil tage initiativer til at sikre.

26. Rigsrevisionen fandt i beretningen, at Domstolsstyrelsen ikke – som de almindelige statslige retningslinjer foreskriver – havde en særskilt tilrettelæggelse af regnskabsaflæggelsen for projektet, og at Domstolsstyrelsen således ikke havde et *projektregnskab*, der omfattede alle omkostninger til det digitale tinglysningssystem. Rigsrevisionen fandt endvidere, at Domstolsstyrelsens *budgetopfølgning* ikke gav et fuldstændigt overblik over alle omkostninger forbundet med udviklingen og driften af det digitale tinglysningssystem.

27. Ministeren henviser til Domstolsstyrelsens udtalelse, hvoraf det fremgår, at økonomistyringen er sket i 2 parallelle projekter vedrørende henholdsvis it-projektet og centraliseringen af tinglysningen, herunder etableringen af Tinglysningsskretten. Ministeren noterer sig imidlertid, ligesom Domstolsstyrelsen, at Rigsrevisionen havde fundet det rigtigst at opstille et samlet projektregnskab på tværs af de 2 projekter. Domstolsstyrelsen vil sikre større gennemsigtighed i projektbudgettet ved i videre omfang at nedbryde budgettet til delbudgetter.

28. Beretningen dokumenterede, at den økonomiske styring af det digitale tinglysningssystem ikke var tilfredsstillende. Det gælder i forhold til budgetlægning, budgetopfølgning, håndtering af fakturaer og bilagsposter samt et samlet projektregnskab.

Jeg vil følge Domstolsstyrelsens budgetopfølgning, herunder håndtering af fakturaer, vedrørende den fulde implementering af det digitale tinglysningssystem i henhold til budgettet, som fremgår af aktstykke nr. 38 af 21. november 2006.

Jeg har noteret mig justitsministerens og Domstolsstyrelsens tilkendegivelse om, at Rigsrevisionen fandt det rigtigst, at der blev opstillet et samlet projektregnskab på tværs af de 2 projekter. Jeg skal for en god ordens skyld fremhæve, at bemærkningen i beretningen om opstilling af et samlet projektregnskab for det digitale tinglysningssystem følger de almindelige statslige retningslinjer. Disse regler skal naturligvis respekteres. Jeg forventer derfor, at Domstolsstyrelsen allerede nu tilrettelægger en regnskabsregistrering, så der løbende kan udarbejdes et projektregnskab, der afspejler de økonomiske forudsætninger i aktstykke nr. 38 af 21. november 2006.

V. Systemets funktionalitet

29. Statsrevisorerne konstaterede i deres bemærkninger, at Domstolsstyrelsen gennemførte en række forbedringer, så den digitale tingbog i dag i al væsentlighed fungerer efter hensigten. Statsrevisorerne konstaterede endvidere, at antallet af ophobede sager og sagsbehandlingstiderne blev reduceret, og at man nåede målet om, at 70 % af alle anmeldelser skal behandles automatisk. Statsrevisorerne understregede imidlertid også, at der af beretningen fremgår en række årsager til tinglysningssystemets indkøringsproblemer, fx fravalg af pilottest og test af systemets brugervenlighed.

30. Rigsrevisionen vurderede i beretningen, at en *pilotdrift* af den digitale tingbog kunne have identificeret nogle af de børnesygdomme, som viste sig efter idriftsættelsen.

Ministeren er enig i, at pilotdrift af et system kan være med til at identificere uhensigtsmæssigheder i systemet og derfor også bør anvendes, når dette er en mulighed. Ministeren tager derfor også Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning. Ministeren mener dog ikke, at en pilotdrift af den digitale tingbog i én eller flere retskredse havde været en realistisk mulighed.

Jeg er enig i, at det ville have været forbundet med udfordringer at gennemføre en pilotdrift af den digitale tingbog i én eller flere retskredse forud for idriftsættelsen i hele landet. Jeg skal for en god ordens skyld understrege, at jeg med mine bemærkninger i beretningen mente, at en pilotdrift af den digitale tingbog burde have været gennemført, fx i én eller flere retskredse, samtidig med at den manuelle tinglysning fortsatte. Det er fortsat min opfattelse, at en begrænset pilotdrift ville have været hensigtsmæssig.

31. Rigsrevisionen fandt det mindre hensigtsmæssigt, at Domstolsstyrelsen fravalgte at gennemføre en *brugervenlighedstest* forud for idriftsættelsen af den digitale tingbog, idet der i kravspecifikationen var lagt stor vægt på brugervenlighed.

32. Domstolsstyrelsen bemærker hertil, at systemet blev gennemgået af leverandøren, Domstolsstyrelsen og brugere fra finanssektoren. Domstolsstyrelsen finder det tvivlsomt, om en brugervenlighedstest med deltagelse af advokater mfl. ville have afdækket de reelle problemer, som opstod i samspillet mellem den digitale tinglysning og brugerne.

33. Jeg noterer mig, at Domstolsstyrelsen er enig i Rigsrevisionens betragtning om, at det generelt er hensigtsmæssigt at gennemføre en brugervenlighedstest, hvor brugerne inddrages i testen af it-systemet. Jeg må dog bemærke, at jeg i forbindelse med udførelsen af en brugervenlighedstest lægger særlig vægt på, at det er slutbrugere, der inddrages, og ikke alene systemejere og repræsentanter fra leverandøren.

VI. Den organisatoriske forberedelse og idriftsættelse af systemet

34. Statsrevisorerne kritiserede skarpt, at den organisatoriske forberedelse af tinglysningsprojektet havde været utilstrækkelig.

Statsrevisorerne understregede i den forbindelse, at der af beretningen fremgår en lang række årsager til tinglysningsprojektets indkøringsproblemer, fx:

- utilstrækkelige vurderinger af behovet for personaleresurser og opgavernes omfang
- urealistiske forventninger til, hvor hurtigt man ved udflytning af en myndighed kan opbygge medarbejdernes kompetencer og produktivitet
- mangelfulde brugervejledninger og helt utilstrækkelig hotlinefunktion
- utilstrækkelig forberedelse af håndteringen af fuldmagter.

35. Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen har i henholdsvis redegørelsen og udtalelsen angivet en række bemærkninger til de enkelte punkter. Domstolsstyrelsen har desuden i sin udtalelse forholdt sig til en række yderligere punkter fra beretningen vedrørende digital signatur, konvertering af pantebreve, fejlrettelser i papirsager og problemer med fuldmagtskannere, hvor Rigsrevisionen fandt, at forberedelsen forud for idriftsættelsen var mangelfuld. Domstolsstyrelsen har i sin udtalelse generelt anført, at Tinglysningsretten ikke undervurderede omfanget og kompleksiteten af de opgaver, der skulle løses ved idriftsættelsen af systemet. Domstolsstyrelsen har videre tilkendegivet, at der ikke fandtes et datagrundlag til at foretage mere præcise beregninger af resurser og dimensionering af opgaver. Samlet er det ministerens og styrelsens opfattelse, at den nødvendige viden om kapacitet, produktivitet og tilvænning ikke var til stede inden idriftsættelsen af den digitale tingbog.

36. Det er min opfattelse, som det faktiske forløb også har vist, at Domstolsstyrelsen undervurderede den organisatoriske forberedelse af idriftsættelsen. Justitsministeriets og Domstolsstyrelsens bemærkninger, der i det væsentlige også indgik i beretningen, giver mig ikke anledning til at vurdere sagen på anden måde. Jeg lægger til grund, at den organisatoriske forberedelse ikke var baseret på grundige beregninger af resurser og dimensionering af opgaver.

37. Statsrevisorerne fandt i deres bemærkninger til beretningen, at indkøringsproblemer bl.a. skyldtes for tidlig gennemførelse af den forudsatte effektiviseringsgevinst (reduktion af 200 årsværk).

38. Ministeren anfører i sin redegørelse, at ministeren som udgangspunkt er helt enig med Statsrevisorerne i det principielle synspunkt om, at man generelt skal høste effektiviseringsgevinsterne ved større it-projekter, i takt med at de opstår, og noterer sig endvidere Statsrevisorerne kritik. Det er imidlertid ministerens opfattelse, at der ikke i forbindelse med det digitale tinglysningsprojekt var grundlag for at udskyde indhøstningen af effektiviseringsgevinsterne ved at fastholde det hidtidige tinglysningspersonale – eller dele heraf – ved byretterne.

Ministeren anfører endvidere i redegørelsen, at en senere realisering af effektiviseringsgevinsterne havde været ubegrundet, idet der ikke var et sagligt grundlag for at fastholde de 200 årsværk – eller dele heraf – efter idriftsættelsen.

39. Jeg kan på baggrund af ministerens redegørelse forstå, at ministeren noterer sig Statsrevisorerne kritik, og at ministeren som udgangspunkt er helt enig med Statsrevisorerne i det principielle synspunkt om, at man generelt skal høste effektiviseringsgevinsterne ved større it-projekter, i takt med at de opstår. Jeg finder fortsat, at Justitsministeriet i samarbejde med Domstolsstyrelsen burde have foranlediget, at personalebesparelsen skete, i takt med at fejl og mangler i systemet blev håndteret, at medarbejderne fik den fornødne rutine, og at systemet blev godt forankret i hele organisationen.

VII. Sammenfatning

40. Statsrevisorerne kritiserede skarpt i deres bemærkninger til beretningen, at den organisatoriske forberedelse af tinglysningsprojektet havde været utilstrækkelig, og at projektstyringen og økonomistyringen ikke havde været tilfredsstillende. Tinglysningsprojektet har været præget af, at Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen havde undervurderet projektets risici og kompleksitet.

Jeg kan konstatere, at justitsministeren og Domstolsstyrelsen på en række områder kun principielt kan tilslutte sig Statsrevisorerne og Rigsrevisionens bemærkninger til beretningen, idet Domstolsstyrelsen samtidig på en række områder har givet udtryk for, at problemerne skyldtes forhold, som ikke var mulige at forudse.

Jeg må til denne argumentation minde om, at det faktiske forløb har vist, at Domstolsstyrelsen undervurderede den organisatoriske forberedelse af idriftsættelsen. Den organisatoriske forberedelse forud for idriftsættelsen af den digitale tingbog var – som beretningen dokumenterer – på en række områder mangelfuld. Justitsministeriets og Domstolsstyrelsens bemærkninger giver mig ikke anledning til at vurdere sagen på anden måde. Jeg lægger til grund, at den organisatoriske forberedelse ikke var baseret på grundige beregninger af ressourcer og dimensionering af opgaver.

Den digitale tingbog blev sat i drift efter 1½ års forsinkelse. Herudover opstod der efter idriftsættelsen indkøringsproblemer, som bl.a. resulterede i ophobning af sager og lange sagsbehandlingstider, der havde alvorlige konsekvenser for borgere og virksomheder.

Jeg havde på den baggrund fundet det naturligt, at ministeren og Domstolsstyrelsen i højere grad havde udtrykt forståelse for, at der er behov for et særdeles grundigt forarbejde, når der indføres et komplekst system baseret på en uprøvet teknologi, der har vital betydning for borgere og virksomheder.

41. Som det fremgik af beretningen, var der ikke en klar sammenhæng mellem teksten i Domstolsstyrelsens risikovurdering af 20. marts 2006 og vurderingen af projektet i aktstykke nr. 38 af 21. november 2006, hvor Domstolsstyrelsen vurderede projektet som et middelrisikoprojekt. Jeg finder fortsat, at Domstolsstyrelsen burde have vurderet projektet som et højrisikoprojekt, og at det allerede burde være sket i 2006. Jeg noterer mig, at ministeren for fremtiden vil skærpe opmærksomheden vedrørende risikovurderingerne i it-projekter.

42. Jeg er enig med ministeren i, at det ville have været forbundet med udfordringer at gennemføre en pilotdrift af den digitale tingbog i én eller flere retskredse forud for idriftsættelsen i hele landet, men finder dog fortsat, at en begrænset pilotdrift, samtidig med at den manuelle tinglysning fortsatte, ville have været hensigtsmæssig. Endelig lægger jeg i relation til udførelsen af en brugervenlighedstest særlig vægt på, at det er slutbrugere, der inddrages.

43. Som det fremgik af beretningen, var Domstolsstyrelsens projektstyring ikke fuldt ud tilfredsstillende, og jeg finder – som generel erfaring også viser – at kommissorier, der beskriver den interne rolle- og ansvarsfordeling i relation til implementeringen af et projekt, er et væsentligt styringselement, som bidrager til en god projektstyring, om end det ikke garanterer en problemfri implementering. Jeg forventer, at Domstolsstyrelsen fremover vil følge god praksis for projektstyring, herunder klart definere roller og ansvar i relation til implementering af fremtidige it-projekter.

44. Endvidere fremgik det af beretningen, at den økonomiske styring af det digitale tinglysningssystem ikke var tilfredsstillende. Jeg forventer, at Domstolsstyrelsen sikrer en god økonomistyring og følger de statslige retningslinjer for aflæggelse af projektrengskaber.

45. Jeg vil følge de afsluttende faser af implementeringen af det digitale tinglysningssystem. Jeg vil særligt følge aflæggelsen af projektrengskabet og budgetopfølgningen i henhold til budgettet i aktstykke nr. 38 af 21. november 2006 og overholdelsen af tidsrammen for implementeringen af den resterende del af det digitale tinglysningssystem. Endvidere vil jeg følge Domstolsstyrelsens effektvurdering af det digitale tinglysningssystem.

Jeg vil orientere Statsrevisorerne om resultatet af min opfølgning.

Henrik Otbo