



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om digitale løsninger
i staten

Maj
2012

revision
revision
revision

Opfølgning i sagen om digitale løsninger i staten (beretning nr. 4/05)

27. april 2012

RN A406/12

1. Dette notat følger op på sagen om digitale løsninger i staten, som jeg indledte med en beretning i december 2005. Notatet handler om digitale løsninger på 6 ministerområder: Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser (tidligere Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling), Kulturministeriet, Justitsministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Ministeriet for Børn og Undervisning (tidligere Undervisningsministeriet) og Erhvervs- og Vækstministeriet (tidligere Økonomi- og Erhvervsministeriet).

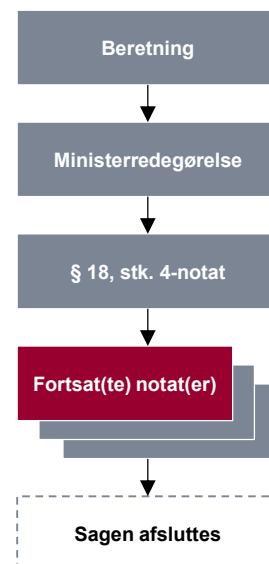
Notatet indeholder følgende konklusion:

Institutionerne har siden 2005 øget udbuddet af borger- og virksomhedsrettede digitale løsninger, ligesom der løbende arbejdes med at udvikle og tilbyde nye digitale løsninger. Det finder jeg tilfredsstillende. Institutionerne har også i højere grad end i 2005 overblik over, hvor meget de digitale løsninger anvendes af borgere og virksomheder. Overblikket over de digitale løsningers bidrag til øget effektivisering kan blive bedre, idet ikke alle ministerier har et samlet overblik over resultaterne af digitaliseringsarbejdet.

Jeg finder – bl.a. på baggrund af min gennemgang af ministeriernes strategimateriale – at der overordnet set arbejdes fornuftigt med udbredelsen af borger- og virksomhedsrettede digitale løsninger i de pågældende ministerier. Det finder jeg tilfredsstillende. Jeg forventer, at de krav, der nu stilles til fremtidens digitale løsninger, i højere grad bidrager til effektiviseringer og serviceforbedringer, og at disse resultater opgøres og dokumenteres. Det er min opfattelse, at sagen om digitale løsninger i staten kan afsluttes.

Jeg bygger min konklusion på følgende:

- Alle ministerier har siden 2005 udviklet nye borger- og virksomhedsrettede digitale løsninger. Ligeledes har alle ministerier fokus på en løbende udvikling af nye digitale løsninger, fx beskrevet i it-strategier.
- Alle ministerier har i større eller mindre grad opgjort den faktiske anvendelsesgrad for de digitale løsninger. Der er dog sjældent opstillet mål for den forventede anvendelsesgrad. Det er således vanskeligt at vurdere, om den faktiske anvendelsesgrad for de digitale løsninger er tilfredsstillende.

Sagsforløb for en større undersøgelse

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

- Det er ikke alle institutioner, der har opgjort de digitale løsningers bidrag til effektivisering og serviceforbedringer. Det er således ikke alle ministerier, der har et samlet overblik over resultaterne af digitaliseringsarbejdet. Der er imidlertid nu – med det arbejde, der er iværksat i regi af Statens IT-projektråd – stillet krav til fremtidige it-projekters anvendelse af businesscase, opgørelse af gevinstrealisering mv. for at sikre effektiviseringer og serviceforbedringer.

I. Baggrund

2. Jeg afgav i december 2005 en beretning om digitale løsninger i staten. Det fremgik af beretningen, at store dele af statens borger- og virksomhedsrettede ydelser var digitaliseret, men også at der var uudnyttede muligheder for digitalisering. Det fremgik endvidere af beretningen, at institutionerne i højere grad burde opstille mål for og have kendskab til anvendelsesgraden af deres digitale løsninger. Endelig viste beretningen, at institutionerne – for en langt større del af de digitale løsningers vedkommende – burde kunne redegøre for, om de respektive digitale løsninger bidrager til effektiviseringer og serviceforbedringer og i givet fald på hvilken måde.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at det var utilfredsstillende, at anvendelsesgraden kun var kendt for 60 % af de digitale løsninger, ligesom det kun for 21 % af de digitale løsninger var undersøgt, om løsningen medførte serviceforbedringer. Endelig fandt Statsrevisorerne det utilfredsstillende, at det kun for 19 % af de digitale løsninger var undersøgt, om løsningerne har bidraget til en mere effektiv forvaltning i institutionerne.

4. Som svar på beretningen afgav de 6 ministre hver en ministerredegørelse til Statsrevisorerne i foråret 2006. Heri oplyste ministrene, at ministerierne ville tage en række initiativer for at øge udbuddet og anvendelsen af digitale løsninger samt arbejde med at dokumentere resultaterne af arbejdet med de digitale løsninger.

5. På baggrund af ministerredegørelserne afgav jeg i maj 2006 et notat i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, hvori jeg fremlagde mine planer for den videre opfølgning på beretningen. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2005, s. 98-101. I notatet lovede jeg, at jeg ville følge udviklingen på følgende områder:

- ministeriernes arbejde med at øge udbuddet af og anvendelsen af digitale løsninger
- ministeriernes arbejde med institutionernes muligheder for at dokumentere resultaterne af digitaliseringsarbejdet.

I dette notat redegør jeg for resultaterne af min opfølgning.

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

6. Finansministeriet offentliggjorde i 2010 rapporten "Professionalisering af arbejdet med it-projekter i staten". Rapporten pegede på udfordringer, indsatsområder og anbefalinger i forhold til budgettering, styring, organisering og gennemførelse af statslige it-projekter. På baggrund af denne rapport er der bl.a. udviklet en ny fællesstatslig it-projektmodel, der skal anvendes ved gennemførelsen af alle it-projekter i staten fra den 1. januar 2011, jf. Budgetvejledning 2011. Endelig er den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015 "Den digitale vej til fremtidens velfærd" fra regeringen, KL og Danske Regioner offentliggjort i 2011.

Der er således igangsat en række tiltag med bl.a. større krav til styringen af it-projekter, hvor der skal udarbejdes businesscases og efterfølgende gevinstrealiseringsrapporter, og hvor der skal foretages en løbende opfølgning i form af såkaldte faseovergangsrapporter i alle it-projektets faser for at sikre, at fremtidens digitale løsninger anvendes og bidrager til effektiviseringer og serviceforbedringer. Det er Statens IT-projektråds vurdering, at kravet om anvendelse af den fælles businesscase-model og risikovurderingen af alle nye projekter fremadrettet vil give et mere ensartet vurderingsgrundlag og mulighed for en mere systematisk opfølgning på gevinstrealiseringen i de statslige it-projekter.

Denne opfølgning vil dog ikke tage udgangspunkt i ovennævnte tiltag, da de er igangsat for nylig og endnu ikke fuldt ud implementeret.

II. Resultatet af opfølgningen om digitale løsninger i staten

7. Jeg gennemgår i det følgende de udestående punkter. Opfølgningen er baseret på redegørelser fra de involverede ministerier.

Udbud af digitale løsninger

8. Det fremgik af beretningen, at store dele af statens borger- og virksomhedsrettede ydelser var digitaliseret, men at der også var uudnyttede muligheder for digitalisering. Det fremgik af ministerredegørelserne, at der var igangsat initiativer for at øge udbuddet af digitale løsninger. Rigsrevisionen har undersøgt, om der er sket et øget udbud af digitale løsninger på ministerområderne.

9. *Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelsers* underliggende institutioner har siden 2005 udbudt yderligere en række digitale løsninger, bl.a. Styrelsen for Universiteter og Internationalisering, der har en lang række af løsninger til fx ansøgninger til EU-programmer. Dertil kommer, at Forsknings- og Innovationsstyrelsen er i gang med et digitaliserings- og effektiviseringsprojekt i forhold til udmøntning af midler til forskning og innovation. Projektet skal implementeres løbende i 2012 og 2013. Ministeriet har endvidere udarbejdet en koncern it-strategi for 2010-2012, der stiller krav om udarbejdelse af en digitaliseringsplan. Ministeriet har i forlængelse heraf gennemført en kortlægning af de kommunikationsgange i koncernen, der endnu ikke er digitaliseret. For hver kommunikationsgang er det vurderet, om der er et gevinstpotentiale ved digitalisering. Gennemgangen viste, at der var et gevinstpotentiale i 20 ud af i alt 34 gennemgåede kommunikationsgange.

Justitsministeriet har oplyst, at ministeriets borger- og virksomhedsrettede digitale løsninger – foruden diverse digitale blanketløsninger – de senere år har været kendetegnet ved større projekter, fx den digitale tinglysning. Ministeriet har endvidere oplyst, at der er udarbejdet en koncern it-strategi for 2010-2013, hvis overordnede formål bl.a. er at effektivisere processer, øge servicen over for borgere og virksomheder og leve op til regeringens målsætning om digitalisering af den offentlige sektor. I forlængelse af it-strategien er der gennemført et større analysearbejde, der mundede ud i et idékatalog med 15 mulige tværgående forretningsprojekter. Ministeriet har oplyst, at der er udarbejdet businesscases for udvalgte idéer i kataloget, og at et beslutningsoplæg til koncernledelsen om den videre proces er under udarbejdelse. Ministeriet har endelig oplyst, at ministeriet i forbindelse med digitaliseringsstrategien i øjeblikket undersøger, hvilke områder der vurderes at være velegnede til at overgå til obligatorisk selvbetjening og kommunikation.

Ministeriet for Børn og Undervisning har oplyst, at der løbende er sket udvidelser af eksisterende digitale løsninger på ministerområdet for at forenkle og lette administrationen, fx gennemførelsen af 3. fase af digitaliseringen af voksenefterruddannelsesadministrationen og gennemførelsen af 3. fase af en udvidelse af minSU's funktionalitet. Andre lignende udvidelser står til gennemførelse i 2012. Udvidelserne er en del af en større indsats, der er planlagt for at frigøre resurser og sikre en mere ambitiøs brug af it på ministerområdet.

Kulturministeriet har oplyst, at der er implementeret en række digitale løsninger på ministerområdet de senere år, fx 1001fortællinger.dk, der er en digital samling af fortællinger om den danske kulturarv. Ministeriet har udarbejdet en it-strategi for 2009-2011, der fastslår, at der for projekter med udgifter på under 10 mio. kr. skal udarbejdes et beslutningsgrundlag til ledelsen, der som minimum beskriver forventede fordele, forventede udgifter, nytteværdi og forventet effekt. Ministeriet har ligeledes oplyst, at en analyse, der belyser, hvordan de mest resursekrævende administrative arbejdsgange kan effektiviseres gennem øget digitalisering, er udarbejdet som input til den del af it-strategien, der handler om digitalisering af forvaltningsprocesser.

Erhvervs- og Vækstministeriets styrelser borger- og virksomhedsrettede løsninger er for langt hovedparten digitale. Enkelte løsninger, der bruges sjældent, eller som kræver store mængder af original dokumentation, er ikke digitaliseret, fx skibsregistrering, hvor original dokumentation er påkrævet. Enkelte styrelser har også udarbejdet servicestrategier, der bl.a. beskriver, hvordan digitale løsninger kan implementeres yderligere. Det gælder fx Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (nu Erhvervsstyrelsen), der har kortlagt, hvordan styrelsen skal servicere sine brugere digitalt i 2015. Styrelsen er i gang med at implementere denne strategi ved hjælp af sit moderniseringsprogram.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har implementeret en række nye digitale løsninger siden 2005, fx mange indberetningsmuligheder for erhvervet via Virk.dk. Ministeriet har endvidere oplyst, at der er udarbejdet en digitaliseringsstrategi for 2011-2015, der skal fungere som et overordnet forretningsstrategisk styringsredskab, og som skal understøtte ministeriets digitaliseringsindsats og it-organisering.

10. Jeg kan konstatere, at der stadig udbydes nye borger- og virksomhedsrettede digitale løsninger på ministerområderne. Jeg har ligeledes noteret mig, at ministerierne fortsat har fokus på at undersøge og vurdere potentialet for en forsat digitalisering af ministerområdernes borger- og virksomhedsrettede ydelser, fx ved udarbejdelsen af digitaliserings- og effektiviseringsstrategier. Det finder jeg tilfredsstillende.

Anvendelse af digitale løsninger

11. Det fremgik af beretningen, at institutionerne i højere grad burde opstille mål for og have kendskab til anvendelsesgraden af deres digitale løsninger. Det fremgik af ministerredegørelserne, at nogle ministerier havde igangsat initiativer i forhold til at følge anvendelsesgraden af de digitale løsninger.

12. Rigsrevisionen har som led i opfølgningen undersøgt, om de udvalgte ministerier har opstillet mål for den forventede anvendelsesgrad af digitale borger- og virksomhedsrettede ydelser igangsat efter december 2005 og senere har opgjort den faktiske anvendelsesgrad.

13. *Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser* har oplyst, at måling af anvendelsesgraden af de digitale løsninger sker på institutionsniveau, og at der således ikke er etableret et ensartet mål eller et samlet kendskab. Ministeriet har dog opgjort anvendelsesgraden for 7 specifikke digitaliseringsprojekter i regi af den tidligere IT- og Telestyrelse. Anvendelsesgraden svinger for disse projekter mellem 45 % og 100 %. Der er også opstillet forventede mål for de ovennævnte digitaliseringsprojekter. Målene handler ikke udelukkende om anvendelsesgraden af det enkelte projekt, men omfatter også kvalitative mål om fx bedre kvalitet.

Kulturministeriet har ved udløbet af it-strategien for 2009-2011 udarbejdet en afsluttende status for de projekter, der har været igangsat i perioden. For projekter, der er borger- og virksomhedsrettede, findes der opgørelser for anvendelsesgraden af løsningen – typisk i form af brugsstatistik. Den faktiske anvendelsesgrad er dog ikke stillet op mod konkrete, forventede mål for anvendelsen af de digitale løsninger.

Ministeriet for Børn og Undervisning har oplyst, at anvendelsesgraden for en række digitale løsninger på uddannelsesområdet er tæt på 100 %, idet der er tale om obligatoriske løsninger. Til eksempel nævner ministeriet de nationale test, som kun få fritages fra at tage.

Justitsministeriet har ikke et generelt overblik over anvendelsen af de borger- og virksomhedsrettede digitale løsninger, der findes på ministerområdet. Der er dog udarbejdet opgørelser for nogle af de digitale løsninger på ministerområdet. Således oplyser ministeriet, at fx Civilstyrelsen har gennemført brugertilfredshedsundersøgelser for retsinformation.dk og lovtidende.dk, og at Domstolsstyrelsen har fået udarbejdet en brugerundersøgelse af den digitale tinglysning. Brugerundersøgelsen af den digitale tinglysning er udarbejdet over tid. Der er således foretaget målinger i 2010 og 2012, hvilket giver et godt overblik over udviklingen i bl.a. brugertilfredsheden.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at de digitale løsninger, der er udarbejdet på ministerområdet, skal tilgodese ministeriets kunder for at lette kommunikationen mellem ministeriet og borgerne og erhvervene. Det primære fokus er således på at udvikle elektroniske selvbetjeningsløsninger til ministeriets indberetninger og skriftlige kommunikationskanaler. Ministeriet har angivet, at det overordnede mål ikke nødvendigvis er 100 % digitalisering, da en mindre gruppe af borgere og erhvervsdrivende ikke har mulighed for eller ikke har de nødvendige kompetencer til at anvende digitale løsninger. Den forventede anvendelsesgrad er ikke yderligere specificeret for de enkelte digitale løsninger. Anvendelsesgraden for digitale indberetninger for ministeriets styrelser er opgjort til mellem 43 % og 96 %. Fx er 75 % af alle indberetninger til Fiskeridirektoratet digitale.

Erhvervs- og Vækstministeriet har opgjort anvendelsesgraden for en række af ministeriets styrelser digitale løsninger. For indberetninger og lignende digitale løsninger er anvendelsesgraden opgjort til mellem 34 % og 100 %. Anvendelsesgraden for de digitale løsninger er ikke holdt op mod et mål for anvendelsesgraden.

14. For alle ministerier gælder, at de i større eller mindre grad har opgjort den faktiske anvendelsesgrad for deres digitale løsninger og dermed har kendskab til, i hvilket omfang brugerne udnytter den digitale mulighed. Det finder jeg tilfredsstillende. Derimod har ministerierne kun for enkelte digitale løsninger på forhånd opstillet den forventede anvendelsesgrad for de enkelte digitale løsninger. Det er således vanskeligt at vurdere, om den faktiske anvendelsesgrad for hovedparten af de digitale løsninger er tilfredsstillende, da den ikke kan sammenholdes med de forventede anvendelsesgrader. Jeg finder derfor, at ministerierne stadig kan styrke dette område, men går dog i øvrigt ud fra, jf. pkt. 6, at den mere systematiske opfølgning på gevinstrealiseringen, som de nye regler på it-området omfatter, har som konsekvens, at der fremadrettet kommer noget større fokus på anvendelsesgrad og opfølgning herpå.

Digitale løsningers effektiviseringer og serviceforbedringer

15. Det fremgik af beretningen, at institutionerne burde kunne redegøre for, om de respektive digitale løsninger bidrager til effektivisering og i givet fald på hvilken måde. Rigsrevisionen har spurgt de udvalgte ministerier, om de har undersøgt eller modtaget informationer fra underliggende institutioner om effektiviseringer og serviceforbedringerne opnået ved implementerede digitaliserede borger- og virksomhedsrettede løsninger, som er igangsat efter 2005.

16. *Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser* har oplyst, at der i koncern it-strategien er opstillet krav om, at koncernens institutioner skal udarbejde gevinstrealiseringsrapporter for deres digitale løsninger 1 år efter projektets afslutning. Kravet blev indført i september 2010. Ministeriet har oplyst, at der endnu ikke er udarbejdet sådanne rapporter, da de projekter, der er omfattet af kravet, endnu ikke er afsluttet.

Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet ikke konsekvent har fulgt op på, om digitaliserings-tiltagene har resulteret i de forventede effektiviseringer. Dog har ministeriet i forbindelse med den afsluttende opfølgning på it-strategien for 2009-2011 opgjort realiserede gevinster for nogle af de borger- og virksomhedsrettede digitale løsninger, som er igangsat i perioden, ligesom det er et krav fremadrettet i forbindelse med udarbejdelse af business cases for nye digitaliseringsprojekter, at forventede gevinster skal beskrives.

Ministeriet for Børn og Undervisning har redegjort for de vurderede effektiviseringer og serviceforbedringer for en række af de digitaliseringstiltag, der har været på ministeriets område. SU-digitaliseringen har fx resulteret i en hurtigere ekspeditionstid ved ansøgning om SU, på trods af at antallet af ansøgninger samtidig er stigende (62 % af ansøgningerne var ekspederet inden 10 dage i 2011 mod 50 % i 2009).

Justitsministeriet har ikke et samlet overblik over, i hvilket omfang de digitale løsninger på ministerområdet har medført effektiviseringer og serviceforbedringer. For nogle af de digitale løsninger udarbejdes der dog opfølgning på området. Således har ministeriet oplyst, at Domstolsstyrelsen løbende følger op på sagsflow og sagsbehandlingstider, og at disse nøgletal indgår i en rapport, som halvårligt sendes til Folketingets Retsudvalg.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri vurderer, at de digitale indberetninger de senere år har medført effektivisering og har sparet et betydeligt antal årsværk. Ministeriet har dog ikke en central opgørelse, der understøtter denne vurdering, idet opgørelsen af gevinsterne ligger ude i de underliggende virksomheder. Ministeriet har yderligere anført, at en kvantitativ opgørelse heraf vil være meget vanskelig.

Erhvervs- og Vækstministeriet har oplyst, at der ligger businesscases bag en række af de digitale løsninger, der er iværksat af ministeriets styrelser. Der foreligger således opgørelser om både forventede og konkret opnåede besparelser og effektiviseringer opgjort i kroner, men også i fx tidsbesparelse i minutter pr. digital indberetning. Tidsbesparelsen ved at benytte en digital løsning gennem erhvervsportalen Virk.dk frem for en analog (papirbaseret) løsning skønnes fx at være 1,7 minutter pr. indberetning.

17. Jeg finder det mindre tilfredsstillende, at ikke alle ministerier konsekvent har undersøgt, om digitale løsninger medfører effektiviseringer og/eller serviceforbedringer. Jeg finder således, at ministeriernes indsats i relation til arbejdet med at definere og måle effektiviseringer og serviceforbedringer kan styrkes. Det er min opfattelse, at arbejdet med måling af effektiviseringer og serviceforbedringer allerede begynder med opstillingen af målbare mål og succeskriterier ved igangsættelsen af den digitale løsning, og at disse mål danner grundlag for den endelige vurdering af, om den digitale løsning samlet set har været en succes.

III. Næste skridt i sagen

18. Jeg nævnte indledningsvist, at der er igangsat en række tiltag, som bl.a. har til hensigt at sikre, at fremtidens digitale løsninger bidrager til effektiviseringer og serviceforbedringer, og at det er Statens IT-projektråds vurdering, at kravet om anvendelse af en fælles business-case-model fremadrettet vil give et mere ensartet vurderingsgrundlag og mulighed for en mere systematisk opfølgning på gevinstrealiseringen i de statslige it-projekter. Jeg forventer derfor, at fremtidens digitale løsninger i højere grad bidrager til effektiviseringer og serviceforbedringer, og at disse resultater opgøres og dokumenteres. Det er min opfattelse, at sagen om digitale løsninger i staten kan afsluttes.

Annie Nørskov