

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**effekten af 7 statslige
IT-systemer**

**November 2002
RB B203/02**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	11
A. Indledning	11
B. Formål og afgrænsning	12
C. Undersøgelsens metode	13
III. De udvalgte systemers formål, udvikling og økonomi.....	15
A. Bevillingsreglerne	15
B. De udvalgte systemer	17
IV. Forundersøgelse og målfastsættelse	21
A. Indledning	21
B. Indholdet i institutionernes forundersøgelser.....	23
a. TyS	26
b. DAISY	26
c. Webreg	27
d. Økologisystemet.....	28
e. Fiskerisystemet.....	30
C. Målsætninger for de udvalgte IT-systemer	32
a. TyS	32
b. TILSKOV	32
c. DAISY	33
d. Webreg	35
e. Start sagsstyring	37
f. Økologisystemet.....	38
g. Fiskerisystemet.....	39
V. Effekten af de statslige investeringer i IT-systemer	42
A. Opnåede effekter af de 7 udvalgte IT-systemer	42
a. TyS	42
b. TILSKOV	43
c. DAISY	46
d. Webreg	47
e. Start sagsstyring	51
f. Økologisystemet.....	53
g. Fiskerisystemet.....	56
VI. Rigsrevisionens anbefalinger til gennemførelse af statslige IT-projekter.....	59

Beretning om effekten af 7 statslige IT-systemer

I. Resumé

Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Der har i flere år været fokus på statens IT-anvendelse, herunder især på den risiko, der er forbundet med IT-udviklingsprojekter. En række større statslige IT-projekter har således vakt betydelig politisk og offentlig interesse på grund af forsinkelser, mangelfuld funktionalitet og budgetoverskridelser.

Rigsrevisionen har i flere tilfælde behandlet gennemførelse af statslige IT-projekter, hvor fokus særligt har været på tekniske, organisatoriske og økonomiske problemer i forbindelse med udviklings- og leveringsfasen. I statsrevisorernes beretning nr. 9/99 om gennemførelse af statslige edb-projekter behandlede Rigsrevisionen parametrene tid (overholdelse af tidsmæssige rammer), økonomi (budget/bevilgningsoverholdelse) og funktionalitet (om projektet indholdsmæssigt lever op til det forudsatte). Beretningen mundede ud i nogle overordnede anbefalinger til gennemførelse af edb-projekter. Mindre fokus har der imidlertid været på IT-systemernes effekter på institutionernes opgavevaretagelse.

Det må forventes, at der i statsligt regi i de kommende år vil blive foretaget betydelige IT-investeringer – herunder bl.a. i forbindelse med digitalisering af administrationen – har Rigsrevisionen i denne undersøgelse sat fokus på spørgsmålet om effekt, og om der i sidste ende har været et positivt afkast af investeringen.

Til belysning af problemstillingen har Rigsrevisionen udvalgt 7 sagsbehandlingssystemer til nærmere gennemgang. Sigtet for undersøgelsen har været institutionernes målsætninger i planlægningsfasen for systemernes effekt på institutionernes opgavevaretagelse, og efterfølgende om disse effektmål er blevet opfyldt efter systemernes idriftsættelse.

2. De nærmere formål med undersøgelsen har været at

- gennemgå og vurdere omfanget og indholdet af det analysearbejde, der lå forud for udviklingen af IT-systemet

- konstatere, om der på baggrund af analysen er opstillet veldefinerede mål for effekten, der efterfølgende lader sig afprøve
- vurdere, om IT-systemet efter ibrugtagningen har haft de forventede effekter
- vurdere, om der på baggrund af undersøgelsen kan fremsættes anbefalinger til brug ved fremtidige systemudviklinger.

3. Undersøgelsen vedrører 7 statslige IT-systemer, og med henblik på at opnå en vis grad af sammenlignelighed er der udelukkende udvalgt sagsbehandlingssystemer. Systemerne er udvalgt, så de dækker forskellige statslige institutioner. Undersøgelsen vedrører som nævnt IT-systemernes effekt. Undersøgelsen omfatter således ikke, eller kun perifert, en vurdering af systemernes tekniske funktionalitet, projektstyring etc. I undersøgelsen indgår sagsbehandlingssystemerne TyS fra Færdselsstyrelsen, TILSKOV fra Skov- og Naturstyrelsen, DAISY fra Statens Arkiver, Webreg 1 og 2 fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Start sagsstyring fra Erhvervs- og Boligstyrelsen, Økologisystemet fra Direktoratet for FødevarerErhverv samt Fiskerisystemet fra Fiskeridirektoratet.

4. Rigsrevisionen forstår i denne undersøgelse effekt som IT-systemets grad af målopfyldelse i relation til institutionernes opgaver, dvs. i hvilken udstrækning de oprindeligt opstillede faglige målsætninger for systemet ved en efterfølgende evaluering kan konstateres at være blevet opnået. Heroverfor dækker effekt en bredere kreds af organisatoriske, økonomiske og samfundsmæssige betragtninger. Ved systemets funktionalitet forstås den tekniske indretning af og de tekniske muligheder ved systemet.

Rigsrevisionen har i undersøgelsen i videst muligt omfang taget udgangspunkt i institutionernes egne målinger og evalueringer.

5. Det skal bemærkes, at der på det tidspunkt, hvor udviklingen af de udvalgte systemer blev startet, ikke var bevillingsmæssige regler og krav til indholdet og omfanget af forundersøgelse, fastsættelse af målsætninger eller gennemførelse af evaluering i forbindelse med IT-projekter. Rigsrevisionen har imidlertid ved undersøgelsen lagt til

grund, at incitamentet for at gennemføre IT-projekter, i lighed med andre investeringer, er en begrundet forventning om et positivt afkast.

Rigsrevisionen har gennemgået institutionernes forundersøgelser og fastsættelse af målsætninger for systemerne for at uddrage de positive og negative erfaringer, som de forskellige projekter har givet. Vurderingen af IT-systemernes effekt for opgavevaretagelsen har taget udgangspunkt i de målsætninger, som institutionerne selv har fastlagt.

De udvalgte systemers formål, udvikling og økonomi

6. Gennemgangen af de udvalgte IT-systemers økonomi har vist, at der for enkelte IT-systemer har været overensstemmelse imellem budget- og regnskabstal. For de fleste af de gennemgåede systemer gjaldt det, at de endelige omkostninger for udvikling af systemerne overskred det oprindelige budget. Rigsrevisionen har endvidere bemærket, at der ikke i alle de opstillede budgetter var udarbejdet skøn over driftsomkostninger for de færdige systemer.

Rigsrevisionen finder, at udarbejdelse af skøn over de fremtidige driftsomkostninger bør indgå i forarbejdet til et IT-projekt.

Forundersøgelse og målfastsættelse

7. Indledningsvist har Rigsrevisionen kortlagt, om institutionerne havde en IT-strategi, da beslutning om IT-investeringen blev truffet, og om beslutningen var i overensstemmelse med strategien. Rigsrevisionen har endvidere foretaget en gennemgang og vurdering af de udvalgte institutioners forundersøgelser.

Rigsrevisionen har i forbindelse med gennemgangen og vurderingen af den enkelte forundersøgelse undersøgt, om institutionen har klarlagt sine IT-behov, i hvilket omfang institutionen har inddraget eller hørt de berørte brugere af systemet, medarbejdere og eventuelt eksterne brugere i udviklingen af systemet, om institutionen på forhånd har overvejet og eventuelt planlagt de nødvendige organisatoriske tilpasninger ved indførelsen af det nye system, om institutionen på baggrund af foranalysen har defineret og præciseret konkrete målsætninger for systemets effekt på institutionens opgavevaretagelse, og om de forventede effekter er fastsat, så resultatet efterfølgende kan afprøves.

8. Kortlægningen af institutionernes IT-strategier viste, at hovedparten af institutionerne havde en strategi, da beslutningen om igangsætning af systemudviklingen blev truffet, og at beslutningen var i overensstemmelse med den gældende strategi. Strategierne var af meget varierende karakter.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsens samt Erhvervs- og Boligstyrelsens forundersøgelser til henholdsvis Webreg 2 og Start sagsstyring var grundige og dækkende.

Undersøgelsen af forundersøgelserne har i øvrigt vist, at indholdet og omfanget af institutionernes forundersøgelser var af meget varierende karakter, og at utilstrækkelige forundersøgelser i flere tilfælde kom til at volde problemer i IT-projekternes videre forløb. Undersøgelsen viste nødvendigheden af, at institutionerne i forundersøgelsen, bl.a. ved inddragelse af berørte interessenter, får kortlagt og defineret IT-behov og ønsker til systemet, og at det faglige grundlag for systemet skal være gennemarbejdet inden den egentlige systemudvikling igangsættes. Endelig viste undersøgelsen, at man i forundersøgelsen skal gennemtænke og planlægge IT-systemets eventuelle konsekvenser for arbejdstilrettelæggelsen.

9. Undersøgelsen har vist, at hovedparten af institutionerne har fastlagt fornuftige og dækkende målsætninger for systemernes overordnede opgavevaretagelse, og at krav til systemet med hensyn til færdiggørelsestidspunkt, opbygning og design ofte var præciserede. Undersøgelsen har dog også vist, at de målsætninger, der var opstillet for systemets effekt på institutionernes opgavevaretagelse, ofte ikke var nedbrudt i resultatmål eller i øvrigt var operationelle, hvilket har reduceret institutionernes muligheder for styring af systemerne.

Undersøgelsen har vist, at kun Erhvervs- og Selskabsstyrelsen samt Erhvervs- og Boligstyrelsen havde opstillet operationelle målsætninger for systemets effekt på institutionens opgavevaretagelse.

Effekten af de statslige investeringer i IT-systemer

10. Undersøgelsen har vist, at de udvalgte sagsbehandlingssystemer generelt har opfyldt en betydelig del af de målsætninger, som institutionerne havde opstillet. Ingen af

systemerne har vist generelle afvigelser fra de opstillede målsætninger. Undersøgelsen har imidlertid vist, at forsinket, mangelfuld eller ligefrem manglende opfyldelse af en eller flere af de opstillede målsætninger har reduceret effekten af flere systemer. Rigsrevisionen skal samtidig påpege, at vurderingen af de systemer, hvor der ikke var fastsat klare operationelle målsætninger, var vanskelig og i vid udstrækning baseret på skøn.

Rigsrevisionen har ved undersøgelsen klarlagt, i hvilket omfang institutionerne selv har søgt at evaluere systemernes målopfyldelse. Undersøgelsen viste, at der på undersøgelsestidspunktet var foretaget målinger eller gennemført egentlige evalueringer af 3 systemers målopfyldelse. For systemerne Webreg 2 og Start sagsstyring havde Erhvervs- og Selskabsstyrelsen samt Erhvervs- og Boligstyrelsen på forhånd operationaliseret og i et vist omfang kvantificeret målsætningerne. Opfølgningen på disse 2 systemer havde primært karakter af interne resultatmålinger. Direktoratet for FødevarerErhverv valgte derimod at foretage en ekstern evaluering af Økologisystemet. Evalueringen af dette system tog ikke eksplicit udgangspunkt i systemets målsætninger, men til gengæld blev systemet vurderet i sammenhæng med den samlede organisation, hvori det indgik.

Rigsrevisionens anbefalinger til gennemførelse af statslige IT-projekter

11. Rigsrevisionen opstillede i statsrevisorernes beretning nr. 9/99 om gennemførelse af statslige edb-projekter nogle anbefalinger vedrørende styring, organisering, planlægning og gennemførelse af statslige edb-projekter. På baggrund af nærværende undersøgelse, og med udgangspunkt i Rigsrevisionens løbende revision af IT-systemer, har Rigsrevisionen opstillet nogle overordnede anbefalinger for gennemførelse af statslige IT-projekter. Anbefalingerne skal ses som et supplement til anbefalingerne i beretning nr. 9/99.

Rigsrevisionens anbefalinger er:

1. IT-strategien bør understøtte de faglige strategier.
2. Forundersøgelsen bør klarlægge institutionens IT-behov.
3. Forundersøgelsen bør identificere systemets interne og eksterne interessenter.

4. Interne og eksterne interessenter bør inddrages i forundersøgelse og udvikling.
5. Der bør fastsættes målsætninger for systemets effekt på opgavevaretagelsen.
6. De fastsatte målsætninger bør operationaliseres, så resultatet efterfølgende kan efterprøves.
7. Før udviklingsarbejdet igangsættes, bør der udarbejdes et veldokumenteret beslutningsgrundlag, hvor systemets forventede omkostninger er sammenholdt med systemets forventede effekter.
8. Der bør efter projektets ibrugtagning foretages en evaluering af systemets opfyldelse af de opstillede målsætninger.

Rigsrevisionen har noteret sig, at en række ministerier efterfølgende har tilkendegivet at kunne tilslutte sig undersøgelsens anbefalinger, og at Finansministeriet har igangsat initiativer, som understøtter anbefalingerne.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at utilstrækkelige forundersøgelser i flere tilfælde gav problemer i IT-projekternes udviklingsforløb,
- at det i forbindelse med en forundersøgelse er nødvendigt at inddrage de berørte interessenter og få fastlagt IT-behovet, ligesom systemets faglige grundlag og organisatoriske konsekvenser skal være gennemarbejdet inden udviklingen igangsættes,
- at flere institutioner ikke havde udarbejdet skøn over de fremtidige driftsomkostninger,
- at hovedparten af institutionerne havde fastlagt målsætninger for systemernes overordnede opgavevaretagelse, men at disse målsætninger ofte ikke var nedbrudt i konkrete styringseggede resultatmål, der efterfølgende lader sig efterprøve,
- at de udvalgte sagsbehandlingssystemer generelt har opfyldt en del af de forventede effekter, men at forsinket, mangelfuld eller ligefrem manglende opfyldelse af en eller flere af de opstillede målsætninger har reduceret effekten af flere systemer,
- at vurderingen af de systemer, hvor der ikke var fastsat klare operationelle målsætninger, var vanskelig og i vid udstrækning baseret på skøn,

- at kun enkelte institutioner selv havde foretaget målinger eller gennemført egentlige evalueringer af systemernes målopfyldelse, og
- at der kan opstilles nogle generelle anbefalinger med henblik på at styrke effekten af statslige IT-investeringer.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

12. Efterfølgende beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen omfatter en tværgående undersøgelse af effekten af statslige IT-sagsbehandlingssystemer.

13. Der har gennem flere år været fokus på statens IT-anvendelse. Særligt har en række større statslige IT-projekter vakt betydelig politisk og offentlig interesse på grund af forsinkelser, mangelfuld funktionalitet og budgetoverskridelser. Mindre fokus har der imidlertid været på IT-systemers effekter på institutionernes opgavevaretagelse. Rigsrevisionen har i flere tilfælde behandlet gennemførelsen af statslige IT-systemer, hvor fokus særligt har været på tekniske, organisatoriske og økonomiske problemer i forbindelse med udviklings- og leveringsfasen. Spørgsmålet om systemernes effekt har imidlertid ikke været hovedtema for nogen større undersøgelse.

14. I statsrevisorernes beretning nr. 9/99 om gennemførelse af statslige edb-projekter behandlede Rigsrevisionen i alt 124 edb-projekter til tilsammen 4.527 mio. kr. I undersøgelsen blev der set på parametrene tid, økonomi og funktionalitet. Der blev redegjort for problemerne inden for analyseområderne samt redegjort for væsentlige årsager til problemerne. Beretningen mundede ud i nogle overordnede anbefalinger til gennemførelse af statslige edb-projekter.

Senest har Rigsrevisionen i statsrevisorernes beretning nr. 14/00 om Arbejdsmarkedsstyrelsens edb-system AMANDA foretaget en undersøgelse af det samlede forløb af et større edb-projekt. Undersøgelsen omfattede bl.a. forberedelse af

systemet, den overordnede styring, systemets funktionalitet, herunder konsekvenser for opgavevaretagelsen, økonomi og afgivne oplysninger til Folketinget. Beretningen kunne imidlertid ikke give en vurdering af opnåelsen af de forventede effekter, da systemet på tidspunktet for beretningsudarbejdelsen ikke var ibrugtaget.

B. Formål og afgrænsning

15. Formålet med denne undersøgelse har været at gennemgå de forundersøgelser, der lå til grund for udviklingen og implementeringen af de udvalgte IT-systemer, herunder vurdere opstillingen af målsætninger for systemernes effekter på institutionernes opgavevaretagelse. Det har endvidere været undersøgelsens formål at vurdere, i hvilket omfang de udvalgte systemer har opfyldt de opstillede målsætninger.

Endelig har det været et centralt element i Rigsrevisionens undersøgelse at uddrage gode eksempler fra de gennemgåede IT-systemer og opstille nogle overordnede anbefalinger for gennemførelse af statslige IT-projekter, hvor fokus er rettet imod systemernes effekt på institutionernes opgavevaretagelse, herunder forundersøgelse og opstilling af målsætninger for systemets effekt.

16. De nærmere formål med undersøgelsen har således været at

- gennemgå og vurdere omfanget og indholdet af det analysearbejde, der lå forud for udviklingen af IT-systemet
- konstatere, om der på baggrund af analysen er opstillet veldefinerede mål for effekten, der efterfølgende lader sig afprøve
- vurdere, om IT-systemet efter ibrugtagningen har haft de forventede effekter.
- vurdere, om der på baggrund af undersøgelsen kan fremsættes anbefalinger til brug ved fremtidige systemudviklinger.

17. Undersøgelsen vedrører 7 statslige IT-systemer. Der er lagt vægt på, at IT-systemerne, af hensyn til undersøgelsens aktualitet, er afsluttet efter 1998, og at de har været i brug i mindst ½ år.

Følgende IT-systemer er blevet udvalgt:

- Typegodkendelses Sagsbehandlingssystemet (TyS). Færdselsstyrelsen.
- TILSKOV (tilskudsadministration). Skov- og Naturstyrelsen.
- Dansk arkivalieinformationssystem (DAISY). Statens Arkiver.
- Selskabsregistreringssystemerne Webreg 1 og 2. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.
- Start sagsstyring. Erhvervs- og Boligstyrelsen (tidligere Erhvervsfremmestyrelsen).
- Økologisystemet (arealtilskud). Direktoratet for FødevareErhverv (tidligere Strukturdirektoratet).
- Fiskerisystemet. Fiskeridirektoratet.

18. Med henblik på at opnå en vis grad af sammenlignelighed er der udelukkende udvalgt sagsbehandlingssystemer. Systemerne er udvalgt, så de dækker forskellige statslige institutioner. Det udvalgte Fiskerisystem er dog ikke et sagsbehandlingssystem i gængs forstand, men en database, hvor alle oplysninger om dansk fiskeri indsamles. Systemet danner grundlag for produktion af statistikker, udførelse af kontrol, beregning af fiskekvoter og anden sagsbehandling.

Undersøgelsen vedrører som nævnt IT-systemernes effekt. Undersøgelsen omfatter således ikke, eller kun perifert, en vurdering af systemernes tekniske funktionalitet, projektstyring etc.

C. Undersøgelsens metode

19. Rigsrevisionen forstår i denne undersøgelse effekt som IT-systemets grad af målopfyldelse i relation til institutionernes opgaver, dvs. i hvilken udstrækning de oprindeligt opstillede faglige målsætninger for systemet ved en efterfølgende evaluering kan konstateres at være blevet opnået. Ved systemets funktionalitet forstås den tekniske indretning af og de tekniske muligheder ved systemet. Heroverfor dækker effekt en bredere kreds af organisatoriske, økonomiske og samfundsmæssige betragtninger.

Et traditionelt problem ved effektmålinger er at isolere effekten og virkningen af det forhold, der undersøges fra andre indvirkende faktorer. Ved udviklingen og implementering af IT-systemer kan faktorer som ledelse, medarbejderudskiftning og sideløbende organisatoriske og systemmæssige ændringer og tiltag bidrage positivt såvel som negativt til den undersøgte effekt. Rigsrevisionen har derfor i undersøgelsen i videst muligt omfang taget udgangspunkt i institutionernes egne målinger og evalueringer.

20. Det skal bemærkes, at der på det tidspunkt, hvor udviklingen af de udvalgte systemer blev startet, ikke var bevillingsmæssige regler og krav til indholdet og omfanget af forundersøgelse, fastsættelse af målsætninger eller gennemførelse af evaluering ved gennemførelse af IT-projekter. Rigsrevisionen har imidlertid ved undersøgelsen lagt til grund, at incitamentet for at gennemføre IT-projekter i lighed med andre investeringer er en begrundet forventning om et positivt afkast.

Rigsrevisionen har gennemgået institutionernes forundersøgelser samt operationalisering og præcisering af målsætninger for systemerne for at uddrage de positive og negative erfaringer, som de forskellige projekter har givet. En forundersøgelse kan beskrives som et målafklarende, problemformulerende og løsningsangivende projekt, der gennemføres i en institution med sigte på at designe bæredygtige IT-systemer ud fra en mere eller mindre præcis problemstilling i institutionen. Forundersøgelsen skal producere et beslutningsgrundlag for institutionen om potentialer i og muligheder for at realisere IT-anvendelser, som indfrier problemstillingen. Resultatet af forundersøgelsen danner udgangspunkt for en efterfølgende udbudsforretning og realisering af forundersøgelsens visioner. Med operationelle og præciserede målsætninger mener Rigsrevisionen målsætninger, hvis effekt er præciseret i form, tid, ressourcer eller kvalitetsforøgelse, eksempelvis faldende enhedsomkostninger, fald i sagsbehandlingstid, fald i antallet af klager og/eller fejlbehandlede sager inden for en given tidsmæssig ramme.

Vurderingen af IT-systemernes effekt for opgavevaretagelsen har taget udgangspunkt i de målsætninger, som institutionerne selv har fastlagt.

21. Undersøgelsen tager udgangspunkt i et casestudie af de 7 udvalgte IT-sagsbehandlingssystemer, hvoraf de 6 af systemerne er valgt blandt de 124 edb-projekter, der indgik i statsrevisorernes beretning nr. 9/99 om gennemførelse af statslige edb-projekter. De 6 IT-systemer er udvalgt efter kriterierne aktualitet og spredning med hensyn til økonomisk størrelse og ministerområder. Herudover er Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Webreg 2-system udvalgt ud fra en forventning om, at systemet i et vist omfang kunne anvendes som bedste praksis.

Rigsrevisionen har gennemgået og vurderet institutionernes oplysninger, ligesom institutionerne undervejs har haft Rigsrevisionens konstateringer og opfattelser til udtalelse.

Rigsrevisionens anbefalinger er opstillet på baggrund af undersøgelsens gennemgang af de 7 udvalgte IT-systemer samt på baggrund af erfaringer og resultater fra Rigsrevisionens løbende revision af IT-systemer.

22. Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Trafikministeriet, Miljøministeriet og Kulturministeriet. Bemærkningerne herfra er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. De udvalgte systemers formål, udvikling og økonomi

A. Bevillingsreglerne

23. Der var tidligere særregler for IT-anskaffelser i Budgetvejledning 1992, men de blev afskaffet med Budgetvejledning 1995.

For den undersøgte periode fremgår bevillingsreglerne af Budgetvejledningerne 1995 og 1996. Efter disse vejledninger er der ikke særlige bestemmelser for IT-anskaffelser, idet der gælder de almindelige bevillingsregler for drift, anlæg og tilskud. Statslige institutioner kan afholde udgifter til IT-projekter i den udstrækning, at det kan ske inden for institutionens driftsudgiftsramme. Orientering på finansloven kan gives, men beløbsangivelserne i anmærkningerne kan ikke antages at have bindende virkning for institutionen, hvis der ellers er bevillingsmæssig dækning for de samlede afholdte udgifter. Forelæggelse for Finansudvalget er påkrævet i følgen-

de tilfælde: 1) institutionen mangler midlerne i indeværende eller kommende finansår, 2) bevillingen er givet som en betinget bevilling, der skal udmøntes ved aktstykke, 3) der er særlige bestemmelser om forelæggelse i tekstanmærkning, lovgivning etc., 4) bevillingen opføres som anlægsbevilling, og beløbet overstiger 10 mio. kr.

24. Med Budgetvejledning 2001 blev der bl.a., som følge af statsrevisorernes beretning nr. 9/99 om gennemførelse af statslige edb-projekter, indført et nyt regelsæt for statslige IT-investeringer.

Efter den nye budgetvejledning skal de statslige institutioner således i forbindelse med foranalyse og projektering af et IT-projekt, der omfatter nyudvikling eller væsentlig tilpasning af standardprogrammel, overveje, om projektet kan opdeles i flere delprojekter, der kan fungere selvstændigt.

Endvidere skal IT-projekter, hvor de samlede budgettede udgifter til anskaffelse og udvikling, herunder hvor det interne ressourceforbrug udgør 50 mio. kr. eller derover, have tilslutning fra Finansudvalget, før de kan igangsættes. Der kan dog inden for en institutions driftsbevilling afholdes udgifter til projektering og udbud forud for forelæggelsen. Institutionerne skal forelægge væsentlige ændringer af IT-projekter for Finansudvalget. Dette gælder bl.a., hvor de samlede udgifter til et projekt på over 50 mio. kr. forøges med 10 % eller derover, eller med 10 mio. kr.

Institutionerne skal før forelæggelse og igangsætning af et IT-projekt foretage en vurdering af væsentlige risikoelementer, som kan have betydning for projektets gennemførelse, herunder hvad der kan gøres for at minimere risikoen. Risikovurderingen skal bl.a. omfatte en vurdering af sandsynligheden for overholdelsen af tidsplan og totaludgifter, hvilke risici der ud fra en teknisk vurdering er forbundet med projektet, organisationens parathed og leverandørens evne til at levere det bestilte. I forbindelse med forelæggelsen for Finansudvalget skal der redegøres for denne risikovurdering.

Endvidere skal institutionerne for projekter, der har været forelagt for Finansudvalget i forbindelse med igangsætning eller væsentlige ændringer, senest et år efter projektets afslutning, orientere Finansudvalget om IT-systemets drift, herunder den opnåede funktionalitet i forhold til den forudsatte.

Derimod stiller Budgetvejledning 2001 ikke krav til opstilling af målsætninger eller vurdering af effekt eller mål- opfyldelsesgrad.

Økonomistyrelsen har i april 2002 udsendt en såkaldt procesvejledning om udbud og indkøb af IT-systemer. Vejledningen giver et bud på, hvordan arbejdsprocessen omkring emnet udbud og indkøb af IT-systemer kan tilrettelægges i en institution. Vejledningen behandler især emnerne organisering, kravspecifikation og udbud, herunder regelgrundlaget for udbudsformer, kontraktindgåelse og behovet for juridisk assistance.

B. De udvalgte systemer

25. Formålet med dette afsnit er at give en oversigt over de 7 udvalgte systemers baggrund, formål, udvikling og økonomi.

I **tabel 1** er de 7 udvalgte IT-systemer kort præsenteret med en oversigt over formålet med systemerne samt det planlagte og faktiske forløb af systemernes udvikling.

Tabel 1. Formål samt planlagt og faktisk projektførløb

System og institution	Systemets formål	Projektets start	Forventet afslutning	Faktisk afslutning
TyS (Færdselsstyrelsen)	Datasystem til behandling af typegodkendelser for motorkøretøjer.	Januar 1995	December 1999	December 2000
TILSKOV (Skov- og Naturstyrelsen)	Administrativt system til håndtering af tilskudsordninger under Skovloven.	August 1997	Februar 1999	December 1999
DAISY (Statens Arkiver)	Modulopbygget system til registrering og beskrivelse af arkivalier samt til søgning og bestilling af arkivalier over internettet.	August 1997	December 2000	December 2000
Webreg1 og 2 (Erhvervs- og Selskabsstyrelsen)	Består af 2 internetbaserede systemer, der giver eksterne brugere adgang til indrapportering af oplysninger om selskaber.	Januar 1999 April 2000	Maj 1999 Oktober 2000	September 1999 September 2001
Start sagsstyring (Erhvervs- og Boligstyrelsen)	System til administration af ordningen "Gratis rådgivning før virksomhedsstart".	Juni 1997	Maj 1998	Juni 1998
Økologisystemet (Direktoratet for Fødevarer/Erhverv)	System til administration af ordningen om støtte til fremme af økologisk jordbrugsproduktion, arealtilskud.	Februar 1997	Marts 1998	December 1999
Fiskerisystemet (Fiskeridirektoratet)	En fællesbetegnelse for en række systemer og registre, der udgør grundlaget for registrering og kontrol af fiskeriet, samt for udarbejdelse af statistik.	Januar 1995	December 1996	September 2001

26. I 1999 tog Færdselsstyrelsen, med 1 års forsinkelse, det nye TypegodkendelsesSystem (TyS) i brug. Indtil idriftsættelsen af TyS foregik sagsbehandlingen ved brug af bereg-

ningsprogrammer og applikationer udviklet af styrelsens ingeniører. Efterhånden var applikationerne blevet så komplicerede, at vedligeholdelse og udvikling blev stadig vanskeligere. Styrelsen besluttede derfor i efteråret 1993 at igangsætte udviklingen af et nyt generelt system.

TyS var budgetteret til at koste 4,7 mio. kr. og kom til at koste 5,3 mio. kr. Der var ikke budgetteret med forventede årlige driftsudgifter for systemet, men de faktiske driftsudgifter i 2001 er af styrelsen oplyst til at udgøre 370.000 kr.

27. I forbindelse med en ændring af Skovloven, jf. lov nr. 392 af 22. maj 1996, blev det besluttet at erstatte Skov- og Naturstyrelsens 3 ældre IT-systemer med et nyt system, TILSKOV, til administration af tilskudsordningerne under loven.

Leverandøren blev ifølge styrelsen forsinket 10 måneder i udviklingen og leveringen af systemet, hvorfor styrelsen i første omgang var nødt til kun at tage dele af systemet i brug.

TILSKOV var budgetteret til at koste 7 mio. kr. og kom til at koste 7,1 mio. kr. De forventede årlige driftsudgifter for systemet var budgetteret til 400.000 kr., hvilket svarer til de driftsudgifter, som styrelsen har oplyst for 2001.

28. Formålet med DAISY er at opsamle oplysninger om Statens Arkivers samlinger af historiske kilder, arkivalier. DAISY skal bruges til registrering og beskrivelse af arkivalierne, til indtastning af oplysninger om, hvor arkivalierne er opstillet i magasinerne, samt til brug på læsesalene.

Udviklingen af DAISY var indeholdt i institutionens resultatkontrakt for 1997-2000. Ifølge resultatkontrakten skulle alle systemets dele, bortset fra søgning og bestilling af arkivalier via internettet, være udviklet inden udgangen af 2000. Udviklingen blev som planlagt afsluttet ved udgangen af 2000.

DAISY var budgetteret til at koste 12,7 mio. kr. og kom til at koste 12,9 mio. kr. Der var ikke budgetteret med forventede driftsudgifter for systemet. De faktiske driftsudgifter i 2001 er af institutionen oplyst til at udgøre 895.000 kr.

29. Selskabsregistreringssystemet Webreg består af 2 systemer, Webreg 1 og 2. Systemerne er internetbaserede og giver styrelsens kunder adgang til selv at indrapportere op-

lysninger om selskaber. Webreg 1 er en videreudvikling af Erhvervs- og Selskabsstyrelsens gamle onlineregistrerings-system og anvendes ved eksterne brugeres ændring af eksisterende selskabsoplysninger vedrørende bl.a. regnskabsår og ledelse. Webreg 2 blev udviklet efterfølgende og anvendes ved stiftelse af aktie- og anpartsselskaber.

Webreg 1 blev forsinket i ca. 4 måneder, og udviklingen af Webreg 2 blev udskudt ca. 1 år af budgetmæssige årsager.

Der blev ikke udarbejdet et udviklingsbudget for Webreg, men styrelsen har oplyst, at de faktiske udviklingsomkostninger for Webreg 1 beløb sig til 8 mio. kr. og for Webreg 2 til 4,8 mio. kr. Der var heller ikke budgetteret med forventede årlige driftsudgifter for systemet, men de faktiske driftsudgifter i 2001 er af styrelsen oplyst til at udgøre 157.000 kr. for Webreg 1 og 153.000 kr. for Webreg 2.

30. Start sagsstyring er et onlinebrowserbaseret IT-system til administration af Erhvervs- og Boligstyrelsens ordning ”Gratis rådgivning før virksomhedsstart”. Ordningen tilbyder iværksættere gratis rådgivning hos en etableringsvejleder inden start af ny virksomhed. Rådgivningen skal munde ud i en forretningsplan, der skal endelig godkendes i styrelsen.

Etableringsvejlederne, der er decentralt placeret, indtaster de relevante data vedrørende iværksætterne, udfører rådgivningen, udarbejder en forretningsplan i samarbejde med iværksætteren og fører arkiv over den samlede sagsgang i Start sagsstyring.

Gratis rådgivningsordning er under afvikling i sin nuværende form, og Start sagsstyring vil blive nedlagt.

Start sagsstyring var budgetteret til at koste 2,2 mio. kr. og kom til at koste 2,8 mio. kr. Der var budgetteret med forventede årlige driftsudgifter for systemet på 300.000 kr. De faktiske driftsudgifter i 2001 er af styrelsen oplyst til at udgøre 240.000 kr.

31. Økologisystemet er et sagsbehandlingssystem til administration af ordningen om støtte til fremme af økologisk jordbrugsproduktion, arealtilskud. Leveringen af systemet blev opdelt i 3 trin, og de enkelte dele blev med nogen forsinkelse ibrugtaget i perioden frem til november 1999.

Økologisystemet blev udviklet under det daværende Strukturdirektorat, der i april 2000 blev sammenlagt med EU-direktoratet til Direktoratet for FødevarerErhverv. I denne forbindelse blev det besluttet at afvikle systemet inden for de nærmeste år.

Økologisystemet var budgetteret til at koste 4,7 mio. kr. og kom til at koste 5,2 mio. kr. Der var ikke budgetteret med forventede årlige driftsudgifter, men de faktiske driftsudgifter i 2001 er af styrelsen oplyst til at udgøre 487.000 kr.

32. Fiskerisystemet er en fællesbetegnelse for de IT-systemer og registre, fx fartøjsregister og logbogregister, der udgør grundlaget for regulering og kontrol af fiskeriet samt for udarbejdelse af statistik for området.

Det var oprindeligt hensigten, at udviklingen af Fiskerisystemet skulle afsluttes i december 1996. Udviklingen af systemet blev udvidet betydeligt undervejs og foregik over en betydeligt længere periode end planlagt. Væsentlige dele af Fiskerisystemet blev taget i brug i 1998 og 1999, men det sidste delsystem blev først taget i brug i juli 2001 med næsten 5 år forsinkelse.

Fiskerisystemet var budgetteret til at koste 29 mio. kr., men kom, bl.a. ved EU medfinansiering, til at koste 44 mio. kr. De forventede årlige driftsudgifter blev budgetteret til at udgøre 500.000 kr., og de faktiske driftsudgifter for 2001 er af direktoratet oplyst til at udgøre 500.000 kr.

Rigsrevisionens bemærkninger

Gennemgangen har vist, at der for enkelte IT-systemer har været overensstemmelse imellem budget- og regnskabstal. For de fleste af de gennemgåede systemer gjaldt det, at de endelige omkostninger for udvikling af systemerne overskred det oprindelige budget. Rigsrevisionen har endvidere bemærket, at der ikke i alle de opstillede budgetter var udarbejdet skøn over driftsomkostninger for de færdige systemer.

Rigsrevisionen finder, at udarbejdelse af skøn over de fremtidige driftsomkostninger bør indgå i forarbejdet til et IT-projekt.

IV. Forundersøgelse og målfastsættelse

A. Indledning

33. Indledningsvist har Rigsrevisionen kortlagt, om institutionerne havde en IT-strategi, da beslutning om IT-investeringen blev truffet, og om beslutningen var i overensstemmelse med strategien. Formålet med undersøgelse har dog primært været at gennemgå indholdet og omfanget af institutionernes forundersøgelser.

Rigsrevisionen har i forbindelse med gennemgangen og vurderingen af forundersøgelserne undersøgt følgende elementer:

- Har institutionen klarlagt sine IT-behov, dvs. analyseret, identificeret og afklaret de områder, hvor det planlagte IT-system skal bidrage til opgaveløsningen?
- I hvilket omfang har institutionen inddraget eller hørt de berørte brugere af systemet, medarbejdere og eventuelt eksterne brugere i udviklingen af systemet?
- Har institutionen på forhånd overvejet og eventuelt planlagt de nødvendige organisatoriske tilpasninger ved indførelsen af det nye system?
- Har institutionen på baggrund af foranalysen defineret og præciseret konkrete målsætninger for systemets effekt på institutionens opgavevaretagelse?
- Er de forventede effekter fastsat, så resultatet efterfølgende kan afprøves?

Fødevarerministeriet har som en generel bemærkning til Rigsrevisionens undersøgelse anført, at det ikke er rimeligt og metodisk korrekt at holde IT-systemernes projektforløb op mod en målestok, som hverken var formuleret eller kendt af institutionerne, da projekterne startede. En sådan analyse har i højere grad karakter af efterrationalisering frem for en analyse på projekternes egne præmisser. Projekterne ville formentlig have fået et mere hensigtsmæssigt forløb, hvis der i højere grad var udarbejdet behovsundersøgelser, inddraget brugere, overvejet organisatoriske konsekvenser mv.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at formålet med denne undersøgelse har været at gennemgå og vurdere ud-

valgte projektføreløb med henblik på at fremdrage positive og negative erfaringer fra de forskellige projekter.

34. I de senere års debat om effekten af de statslige IT-investeringer fremgår det bl.a., at målsætningerne for de implementerede IT-systemer samt de forventede effekter ofte ikke er klart formuleret inden valg af leverandør, og systemudviklingen er påbegyndt. I Teknologirådets rapport fra 2001, "Erfaringer fra statslige IT-projekter – hvordan gør man det bedre", om opsamling af erfaringerne fra en række store offentlige IT-projekter, fremgår det bl.a., at der i de undersøgte projekter kun i ringe grad har været opstillet målsætninger for IT-systemet, der var tænkt sammen med organisationens overordnede visioner, strategier og planer. Der har endvidere manglet klare og målbare krav til, hvad organisationen skal have ud af det pågældende IT-system. Det har gjort det svært undervejs at vurdere, om projektet grundlæggende er på rette spor. Det fremgår tillige, at man ofte i IT-projekter fokuserer for ensidigt på teknologien. Det medfører bl.a. ofte, at IT-systemerne ikke bliver udviklet til det, de skal anvendes til.

35. Finansudvalget afholdt et møde den 22. marts 2000 om statslige IT-projekter. Til brug for dette møde blev der udarbejdet et notat om statslige IT-projekter. I dette notat blev der bl.a. givet en oversigt over årsager til problemer i statslige IT-projekter. Et af de punkter, der blev fremhævet, var, at der skal være en klar målsætning for et IT-udviklingsprojekt, og at målsætningen er grundlaget for fastlæggelse af systemets omfang, organisering og beslutningskompetence.

For at kunne indgå i en styringsmæssig sammenhæng bør målsætninger være konkretiserede i resultatkrav. Institutionen bør, før og i fasen for udarbejdelse af udbudsmateriale, kravspecifikation e.l., have operationaliseret sine målsætninger og klarlagt de effekter, som institutionen ønsker at opnå med det nye IT-system. Med resultatkrav forstår Rigsrevisionen præcise målbare krav til, hvad institutionen skal have ud af IT-systemet, så det er muligt at foretage en resultatopfølgning.

B. Indholdet i institutionernes forundersøgelser

36. Rigsrevisionens kortlægning af institutionernes IT-strategier viste, at da beslutningen om Økologisystemet, DAISY, Start sagsstyring og Fiskerisystemet samt TILSKOV blev truffet, havde institutionerne en IT-strategi, og at beslutningen var i overensstemmelse med strategien.

En gennemgang af strategierne viste, at de var af meget varierende karakter, og at variationen efter Rigsrevisionens vurdering i et vist omfang afspejlede strategiernes alder. Strategien for Fiskeridirektoratet var udarbejdet i 1990 under det daværende fiskeriministerium og indeholdt en vurdering af ministeriets daværende IT-status samt en beskrivelse og analyse af fremtidige tekniske behov. Erhvervs- og Boligstyrelsens IT-strategi, det såkaldte InfraStruktur-projekt, var udarbejdet i 1997. InfraStruktur-projektet omfattede en omlægning af styrelsens systemer til én sammenhængende IT-infrastruktur. Projektet omfattede en række delmål, fx sagsbehandlingssystemer, og indeholdt endvidere en række delmål i form af kortere sagsbehandlingstid, mindre rutinearbejde og elektronisk overførsel til og fra styrelsen.

37. Rigsrevisionen har foretaget en gennemgang og vurdering af forundersøgelserne til de udvalgte IT-systemer.

I **tabel 2** er indholdet og omfanget af institutionernes forundersøgelser skitseret.

Tabel 2. Indhold og omfang af institutionernes forundersøgelser

System	Analyse af det faglige IT-behov	Brugerinddragelse	Organisatoriske overvejelser
TyS	Ja. De overordnede rammer var indeholdt i en indledende analyse, og der blev senere udarbejdet en mere detaljeret foranalyse.	Ja. De berørte medarbejdere har løbende været involveret i planlægnings- og udviklingsarbejdet. De eksterne brugere blev hørt i de senere faser af udviklingsforløbet.	Nej. Styrelsen havde besluttet, at systemet skulle tilpasses organisationen ikke omvendt.
TILSKOV	Delvis. I forbindelse med udarbejdelse af udbudsmaterialet blev forskellige tekniske og faglige krav til systemet opstillet.	Repræsentanter fra fagkontoret og styrelsens økonomikontor var inddraget.	Ja.
DAISY	Ja. Men en del af arbejdet blev udarbejdet sideløbende med udviklingen af systemet.	Ja. Brugere var involveret i alle centrale arbejdsgrupper, både i forbindelse med forundersøgelse og udvikling.	Ja. Men blev først inddraget efter systemudviklingens igangsættelse.
Webreg	Webreg 1: Nej. Først efter en revurdering af projektet. Webreg 2: Ja. En analyse af indhold og omfang af de opgaver systemet skulle varetage.	Webreg 1: Nej. Først efter en revurdering af projektet Webreg 2: Ja. Medarbejdere, faglige eksperter og fremvisning af tidlige versioner for eksterne brugere.	Webreg 1: Nej. Webreg 2: Nej. Det var ikke nødvendigt, da systemet ikke havde indflydelse på de interne arbejdsgange.
Startsagsstyring	Ja. I forbindelse med en analyse af ordningen Gratis rådgivning blev styrelsens IT-behov behandlet.	Ja. Styrelsens brugere blev inddraget, mens de eksterne brugere ikke var involveret.	Ja. I forbindelse med et overordnet organisatorisk projekt, hvorunder Start sagsstyring hører.
Økologi-systemet	Delvis. Der forelå en analyse af mulighederne for en koordinering af ansøgnings- og kontrolprocedurerne.	Delvis. Medarbejdere i det berørte fagkontor og direktoratets IT-afdeling samt Plante- og Veterinærdirektoratet var inddraget. Økonomifunktionen var ikke inddraget.	Nej.
Fiskeri-systemet	Nej. Oprindeligt kun et ønske om at konvertere det gamle system til en ny edb-platform. Senere blev projektet udvidet.	Nej. Brugere blev først inddraget ved revurdering af projektet 2½ år efter, at udviklingsarbejdet var påbegyndt.	Nej. Men ved udvidelsen af projektet blev organisatoriske spørgsmål inddraget.

Det fremgår af tabel 2, at 6 af de involverede institutioner i et vist omfang har gennemført en analyse af, hvilke konkrete faglige behov systemet skulle understøtte. Fiskeridirektoratet, der fra starten definerede udviklingen af det nye Fiskeri-system som en konvertering af det tidligere system til en ny edb-platform, fandt ikke, at der var behov for en forundersøgelse. Fødevareministeriet har efterfølgende anført, at det daværende Fiskerisystem levede op til de krav, som blev stillet med hensyn til regulering, kontrol og statistik samt, at det på grund af den daværende hardware-leverandørs problemer var nødvendigt med et skifte til en ny platform.

Tabellen viser tillige, at alle institutioner havde inddraget fremtidige brugere i planlægningen af systemet. Der var

imidlertid betydelige forskelle mellem institutionerne. Ved udviklingen af Start sagsstyring og TILSKOV involverede institutionerne kun de konkrete fagkontorer i udviklingsarbejdet, mens andre, fx Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, bredt inddrog de fremtidige interne og eksterne brugere.

38. Det fremgår af tabellen, at institutionerne i meget forskelligt omfang havde overvejet de organisatoriske konsekvenser af det nye system. Af de undersøgte IT-projekter havde kun Erhvervs- og Boligstyrelsen samt Skov- og Naturstyrelsen overvejet organisatoriske tilpasninger i forbindelse med forundersøgelsen. Statens Arkiver inddrog spørgsmålet efter udviklingsarbejdet start.

Hvor de øvrige institutioner havde udviklingen af IT-systemet som det centrale element i forundersøgelsen, valgte Erhvervs- og Boligstyrelsen en anden strategi. Styrelsens hovedformål var at implementere en ny tilskudsordning, Gratis rådgivning, som var en ordning, der betød en væsentlig omlægning af forretningsgangene i forhold til den tidligere tilskudsordning. Start sagsstyring blev udviklet som en del af dette projekt til understøttelse af de planlagte forretningsgange.

Statens Arkiver nedsatte efter den første prototype af DAISY en arbejdsgruppe til planlægning, styring og opfølgning af den organisatoriske implementering af DAISY. Arbejdsgruppen, som bestod af medarbejdere fra Statens Arkiver, har bl.a. haft til opgave at udarbejde brugervejledninger og undervise de berørte medarbejdere i brugen af DAISY. Rigsrevisionen kan konstatere, at de organisatoriske konsekvenser ved udvikling af et nyt IT-system først blev overvejet efter systemudviklingens igangsættelse. Det er dog Rigsrevisionens indtryk, at den efterfølgende planlægning af systemets organisatoriske implementering har været grundig og velovervejet.

39. Forundersøgelsernes forskellighed afspejler i et vist omfang variationer i de undersøgte systemers størrelse og opgaver. Rigsrevisionens gennemgang af institutionernes forundersøgelser og IT-projekternes videre forløb har imidlertid vist, at flere af institutionerne, på grund af en mindre grundig forundersøgelse, efterfølgende har måttet konstatere problemer i udviklingsarbejdet eller efter systemets ibrugtagning.

Rigsrevisionens gennemgang af Skov- og Naturstyrelsens samt Erhvervs- og Boligstyrelsens forundersøgelser har ikke givet anledning til yderligere kommentarer. Forundersøgelserne til de øvrige 5 systemer vil særskilt blive behandlet i det følgende.

a. TyS

40. Økonomistyrelsen gennemførte i november 2001 en analyse af Færdselsstyrelsen, der bl.a. vedrørte TyS. På baggrund af en kortlægning af sagsbehandlingen kunne Økonomistyrelsen pege på en række vurderinger og anbefalinger i relation til systemet. Økonomistyrelsen anførte, at det i forbindelse med ibrugtagning af ny funktionalitet bør sikres, at der etableres de nødvendige forretningsgange. Økonomistyrelsen har tillige bemærket, at der ledelsesmæssigt bør tages stilling til, hvilke udviklingsaktiviteter der er nødvendige og ønskelige i relation til TyS. Ved egenudvikling kan det erfaringsmæssigt være vanskeligt at prioritere udviklingsaktiviteterne på en sådan måde, at der alene udvikles funktionalitet, der ud fra en cost-benefit-vurdering er nødvendig.

Rigsrevisionen må på grundlag af Økonomistyrelsens anbefalinger udlede, at styrelsen i sin forundersøgelse ikke fuldt ud har taget højde for nødvendige organisatoriske justeringer, som ibrugtagningen af TyS ville give anledning til, ligesom forundersøgelsen ikke i tilstrækkeligt omfang har klarlagt nødvendigheden og rentabiliteten af de ønskede funktionaliteter.

b. DAISY

41. Statens Arkiver startede i 1996 udarbejdelsen af en ny arkivfaglig virksomhedsmodel, der skulle udgøre det faglige fundament for IT-systemet DAISY. Arbejdet med virksomhedsmodellen bestod i at skabe en ny måde at beskrive, organisere og håndtere det arkivfaglige arbejde, så begreberne kunne anvendes i et IT-system. Virksomhedsmodellen var stadig under udvikling i 1997, og systemudviklingen af DAISY blev derfor foretaget sideløbende hermed.

Første prototype af DAISY var klar til ibrugtagning i september 1998. I forbindelse med testning af den nye arkivfaglige virksomhedsmodel blev det imidlertid klart, at virksomhedsmodellen ikke fungerede optimalt. For at undgå at udviklingen på længere sigt kørte skævt, besluttede

Statens Arkiver i januar 1999 et midlertidigt stop for videreudvikling af DAISY.

Efter yderligere arkivfaglig bearbejdning kunne en forenklet arkivfaglig virksomhedsmodel godkendes af Statens Arkivers ledelse ½ år senere, i juni 1999. Statens Arkivers IT-afdeling vurderede efterfølgende, at konsekvenserne for den udviklede version af DAISY var så omfattende, at det var hurtigere og mere effektivt at nyudvikle DAISY frem for at omprogrammere den eksisterende version.

42. Rigsrevisionen kan konstatere, at der ikke før igangsættelsen af systemudviklingen af DAISY blev udført en egentlig systematisk foranalyse af Statens Arkivers IT-mæssige behov. Det er Rigsrevisionens vurdering, at den fejlslagne første version af DAISY i høj grad kan henføres til det endnu ikke fuldendte udredningsarbejde vedrørende den nye arkivfaglige virksomhedsmodel, og at denne fejlslagne første version i høj grad fik konsekvenser for det videre udviklingsarbejde med DAISY i form af en forceret udviklingsperiode og justerede målsætninger.

c. Webreg

43. Webreg består af 2 delsystemer, der blev udviklet i forlængelse af hinanden som 2 uafhængige projekter. Ved forarbejdet til Webreg 1 blev der ikke udarbejdet en forundersøgelse af styrelsens IT-behov inden igangsætningen af udviklingsarbejdet. Udviklingen af Webreg 1 blev i sommeren 1998 igangsat ved, at en leverandør blev anmodet om at udarbejde en analyse af sagsområdet og en kravspecifikation til systemet. Kravspecifikationen blev afleveret ved udgangen af 1998.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen valgte imidlertid at se bort fra den fremlagte kravspecifikation, idet forslaget ikke opfyldte styrelsens ønsker til det kommende system. Den foreslåede løsning rummede bl.a. ikke et tilstrækkeligt element af brugervenlighed.

Rigsrevisionen finder, at årsagen til, at kravspecifikationen ikke opfyldte styrelsens ønsker, var, at styrelsen ikke på forhånd havde fastlagt de overordnede rammer for projektet samt sine ønsker og behov til systemet. Hertil kommer, at styringen af projektet, i henhold til styrelsens oplysninger, ikke var tilstrækkelig.

I 1999 blev Webreg 1 reorganiseret, og der blev nedsat en projektgruppe med deltagelse af medarbejdere fra styrelsen og leverandøren.

44. Efter udviklingen af Webreg 1 blev der indført en fast projektorganisering for udviklingsopgaver. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen havde i denne forbindelse udarbejdet en elektronisk projekthåndbog med grundskabeloner til anvendelse i de forskellige faser i projektførelsen, herunder ideoplæg og projektbeskrivelse samt milepælsplan og evaluering. Webreg 2 blev gennemført efter projekthåndbogen.

Udgangspunktet for gennemførelsen af Webreg 2 var en samlet plan for hele projektførelsen omfattende alle trin fra forundersøgelse, udarbejdelse af kravspecifikation, leveringsprøver, idriftsættelse og til markedsføring af Webreg over for brugere af styrelsens produkter. I forbindelse med planlægningen blev der tillige foretaget en undersøgelse af indholdet og omfanget af de opgaver, som systemet skulle varetage.

45. Ved udviklingen af Webreg 2 blev der udarbejdet en såkaldt Hvidbog, hvor problemstillinger af juridisk og teknisk karakter blev beskrevet og analyseret. Hvidbogen var bl.a. udarbejdet på baggrund af en workshop, hvor repræsentanter for advokater, revisorer samt eksperter i "internet-jura" deltog.

Da de første udgaver af Webreg var udviklet, gav styrelsen udvalgte eksterne brugere en præsentation af systemet med henblik på at anvende deres bemærkninger i den videre udvikling af systemet.

Rigsrevisionen kan konstatere, at både styrelsens medarbejdere, eksterne brugere og eksterne eksperter var inddraget i forundersøgelserne. Det er samlet Rigsrevisionens vurdering, at der er foregået en positiv udvikling i Erhvervs- og Selskabsstyrelsens forundersøgelser, og at udviklingen af Webreg 2 blev baseret på et grundigt forarbejde, hvor systemets faglige og tekniske fundament på forhånd var undersøgt og analyseret.

d. Økologisystemet

46. Undersøgelsen har vist, at Direktoratet for FødevareErhverv ikke udarbejdede en samlet analyse af IT-behovet for økologiordningen, før kravspecifikationen blev udarbejdet.

Fødevarerministeriet har oplyst, at Økologisystemet afløste et ældre system, som løste en tilsvarende opgave. Grunden til, at der blev udviklet et nyt system i stedet for at tilrette det gamle, var dels at leve op til Strukturdirektoratets IT-strategi, dels fordi man skønnede, at de forordningsændringer, der skulle afspejles i systemet, var af et omfang, hvor tilretning i et teknologisk forældet system ikke var hensigtsmæssigt.

47. I juni 2000 gennemførte et konsulentfirma en evaluering af ordningen arealtilskud til økologisk jordbrug, hvorunder også Økologisystemet blev inddraget. Evalueringen viste bl.a., at

- kravspecifikationen til systemet var mangelfuld
- direktoratet ikke på forhånd havde klarlagt sine behov til systemet
- direktoratets økonomifunktion, der ikke havde været inddraget i forundersøgelsen, havde en række behov, som ikke var omfattet af den oprindelige kravspecifikation, og det var uvist, i hvilken udstrækning disse behov var kravspecificerede eller bare blev aftalt mundtligt mellem Miljø- og Økologikontoret og leverandøren
- systemet kun på begrænset vis var integreret med journalsystemet, hvilket ikke gav mulighed for at gennemføre en struktureret og fokuseret sagsstyring i økologisektionen.

Det var konsulenternes vurdering, at Miljø- og Økologikontoret fremover bør arbejde mere struktureret mod og med ledelsesmæssig fokus på specifikation af behov til Økologisystemet. En større ledelsesmæssig fokus og styring af kontrakter med leverandøren vil kunne skabe større afklaring af behovene til systemet internt og en større sikkerhed for kvalitet i leverancerne. Det var tillige konsulenternes vurdering, at Økologisystemet var blevet kravspecificeret som et produktionssystem, hvor kravene til og mulighederne for at gennemføre en hensigtsmæssig sags- og produktionsstyring samtidig var blevet tilsidesat. Fødevarerministeriet har supplerende anført, at kravspecifikationen blev udarbejdet med ekstern konsulentbistand i samarbejde med både fagkontor og økonomifunktionen.

Efter Rigsrevisionens opfattelse kan de påviste problemer henføres til en mangelfuld forundersøgelse.

e. Fiskerisystemet

48. Udviklingen af Fiskerisystemet blev påbegyndt januar 1995 og var forventet afsluttet december 1996. Udviklingen blev imidlertid stærkt forsinket, og de sidste dele af systemet blev først ibrugtaget i september 2001. Konverteringen af Fiskerisystemet var fra første færd en rent teknisk konvertering, men med senere forøgede muligheder for medfinansiering fra EU blev det muligt også at forbedre på systemets funktionalitet. Fødevareministeriet har således påpeget, at Fiskeridirektoratets oprindelige konverteringsprojekt undervejs skiftede karakter og blev mere omfattende. Det er efter ministeriets opfattelse ikke rimeligt at bedømme projektets fremdrift alene ud fra den oprindelige plan.

Fiskeridirektoratets edb-sektion var styrende i udviklingen af systemet, og direktoratets ledelse var ikke inddraget i styringen af projektet. I de første faser af udviklingen inddrog edb-sektionen ikke de fremtidige brugere af systemet i planlægningen af systemets funktionalitet, ligesom udviklingen af Fiskerisystemet blev gennemført uden en forudgående analyse af direktoratets behov og krav til et nyt system.

49. I juni 1997, 2½ år efter projektets opstart, tog Fiskeridirektoratets teknologiudvalg initiativ til at nedsætte en arbejdsgruppe om brugerbehov til systemet. Direktoratet besluttede samtidigt at udvide rammerne for IT-projektet, idet man søgte at udvikle et mere brugervenligt design af systemet. Direktoratet har oplyst, at beslutningen om nedsættelse af arbejdsgruppen og udvidelse af projektet bl.a. blev taget med baggrund i, at EU havde forøget medfinansieringen til systemet.

50. Som et led i udarbejdelse af en strategiplan for Fiskeridirektoratets IT-anvendelse blev der i samarbejde med departementets Informatikkontor i 1997 udarbejdet en tidsplan for arbejdets gennemførelse. I november 1998 blev den første udgave af en handlingsplan for projektet udarbejdet.

Direktoratet indgik rammeaftaler med 5 leverandører. Leverandørernes leveringer var opdelt i en række mindre delopgaver. Det fremgik af virksomhedsregnskabet for 1998, at direktoratet havde indgået aftale med et konsu-

lentfirma i forbindelse med rådgivning vedrørende specifikation af de nye systemer. Dette skulle bl.a. ske af hensyn til at sikre en ensartethed for de forskellige systemer.

51. I de første faser var det alene Fiskeridirektoratets edb-sektion, der var involveret i udviklingsarbejdet, og som havde fastsat det oprindelige ambitionsniveau. I denne fase var brugerne ikke inddraget. Fødevareministeriet har anført, at den forøgede mulighed for medfinansiering fra EU gav grundlag for en udvidelse af projektet, herunder en forbedret funktionalitet, og dermed også behov for brugerinddragelse. I løbet af 1997 inddrog direktoratet i højere grad brugerne via teknologiudvalget, og i forbindelse med EU's forøgede medfinansiering af systemet blev der nedsat en arbejdsgruppe, der skulle analysere brugernes behov.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at IT-projektet i perioder var præget af en utilstrækkelig planlægning. Fødevareministeriet har dog efterfølgende bemærket, at parallelt med udviklingen af det nye Fiskerisystem fortsatte det gamle Fiskerisystem som grundlag for opgavevaretagelsen. Der var således ingen opgavemæssige konsekvenser af den længere implementeringstid for det nye system.

Rigsrevisionens bemærkninger

Kortlægningen af institutionernes IT-strategier viste, at hovedparten af institutionerne havde en strategi, da beslutningen om igangsætning af systemudviklingen blev truffet, og at beslutningen var i overensstemmelse med den gældende strategi. Strategierne var af meget varierende karakter.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsens samt Erhvervs- og Boligstyrelsens forundersøgelser til henholdsvis Webreg 2 og Start sagsstyring var grundige og dækkende.

Undersøgelsen har i øvrigt vist, at indholdet og omfanget af institutionernes forundersøgelser var af meget varierende karakter, og at utilstrækkelige forundersøgelser i flere tilfælde kom til at volde problemer i IT-projekternes videre forløb. Undersøgelsen viste nødvendigheden af, at institutionerne i forundersøgelsen, bl.a. ved inddragelse af berørte interessenter, får kortlagt og defineret IT-behov og ønsker til systemet, og at det faglige grundlag for systemet skal være gennemarbejdet, inden den egentlige systemudvikling igangsættes. Endelig viste undersøgelsen, at man i forundersøgelsen skal gennemtænke og planlægge IT-systemets eventuelle konsekvenser for arbejdstilrettelæggelsen.

C. Målsætninger for de udvalgte IT-systemer

a. TyS

52. Færdselsstyrelsen har oplyst, at målsætningerne for TyS blev opstillet uden henblik på efterfølgende, kvantitativ opfølgning. Målsætningerne er alle overordnede uden yderligere udmøntning i delmål eller succeskriterier. Målsætningerne er opstillet i **tabel 3**.

Tabel 3. Målsætninger for Færdselsstyrelsens IT-system TyS

Nr.	Målsætninger
1	Homogent og velfunderet rammesystem for alle godkendelser.
2	Rammesystem, der gør det muligt for styrelsen at udvikle eller ændre moduler.
3	Sikre ensartet indhold i godkendelser.
4	Udføre rutineprægede beregninger.
5	Lave simple kontroller.
6	Forkorte sagsbehandlingstid.
7	Forberedt til elektronisk overførsel af data til Statens Bilinspektion.
8	Forberedt til elektroniske ansøgninger.

Målsætning 2, 7 og 8 er udformet som krav til IT-systemets opbygning og funktionalitet snarere end som ønsker til eventuelle effekter på institutionens opgavevaretagelse. Målsætning 3, 4, 5 og 6 er forholdsvis konkrete med mulighed for fastsættelse af præciserede eller kvantificerede succeskriterier.

Rigsrevisionen finder, at målsætningerne og kravene til IT-systemet alle er dækkende for systemets understøttelse af styrelsens produktion. Målsætningerne egner sig imidlertid dårligt for en efterfølgende evaluering, hvilket hovedsagelig skyldes den manglende operationalisering af målene.

b. TILSKOV

53. Skov- og Naturstyrelsen har opstillet 7 målsætninger for TILSKOV's effekt på institutionens opgavevaretagelse. Målsætningerne er vist i **tabel 4**.

Tabel 4. Målsætninger for Skov- og Naturstyrelsens IT-system TILSKOV

Nr.	Målsætninger
1	Opbygning af et ensartet, moderne og fleksibelt tilskudsadministrationssystem, der fra 1. januar 1998 skal administrere allerede eksisterende og nye tilskudsordninger under Skovloven.
2	Opbygning af et tilskudsadministrationssystem, der indeholder umiddelbar mulighed for udbygning til at kunne håndtere nye eller andre tilskudsordninger inden for styrelsens ressortområde.
3	Konvertering af eksisterende data fra de hidtidige systemer til fuldstændig integration i det nye tilskudsadministrationssystem.
4	Opbygning af et system, der understøtter styrelsens bestræbelser på at standardisere, automatisere og rationalisere en række administrative processer og arbejdsgange i tilskudsforvaltningen, herunder nedbringelse af antallet af administrative rutiner.
5	Opbygning af et system, der understøtter principperne om "god tilskudsforvaltning" ifølge Finansministeriets retningslinjer.
6	Systemet skal efterleve de system- og revisionskrav, som stilles fra EU angående administration af EU-refusioner.
7	Et tilskudsadministrationssystem, der kan indpasses i styrelsens allerede eksisterende IT-infrastruktur.

Målsætning 1 er udformet som en overordnet målsætning til IT-systemet. Målsætning 2, 3, og 7 er alle målsætninger for selve IT-systemet og ikke for institutionens opgavevaretagelse. Målsætning 2 er tænkt langsigtet, mens målsætning 3 og 7 i høj grad giver udtryk for, at styrelsen har tænkt det nye IT-system ind i den allerede eksisterende IT-infrastruktur med mulighed for at konvertere allerede eksisterende data til det nye IT-system. Målsætningerne 4, 5 og 6 stiller direkte krav til institutionens opgavevaretagelse.

Rigsrevisionen finder, at der fælles for målsætningerne, de systemmæssige såvel som de målsætninger, der relaterer sig til institutionens opgavevaretagelse, gælder, at ambitionsniveauet ikke fremgår tilstrækkeligt klart af målsætningerne. Den manglende præcisering af målsætningerne gør styring efter målene vanskelig og herunder også en eventuel evaluering af de ønskede effekter.

c. DAISY

54. Statens Arkiver har opstillet 4 målsætninger for DAISY's effekt på institutionens opgavevaretagelse. Det overordnede mål for DAISY er kvalitet via modernisering. Udviklingen af DAISY skal først og fremmest sikre en fremtidsorienteret overgang til Statens Arkivers udnyttelse af informationsteknologien. Den ønskede effekt ved DAISY er at højne kvaliteten ved Statens Arkivers interne administration og for de kerneydelser, som Statens Arkiver tilbyder sine eksterne brugere. Målsætningerne fremgår af [tabel 5](#).

Tabel 5. Målsætninger for Statens Arkivers IT-system DAISY

Nr.	Målsætninger
1	Statens Arkiver skal med DAISY kunne levere en bedre service til slutbrugerne (borgere/virksomheder og offentlige institutioner).
2	Statens Arkiver skal med DAISY kunne levere nye typer af service til slutbrugerne.
3	Implementeringen af DAISY skal medføre en modernisering af Statens Arkivers opgavevaretagelse.
4	Implementeringen af DAISY skal medføre en bedre ressource-, aktivitets- og/eller produktionsstyring.

Fælles for alle 4 målsætninger i tabel 5 er, at de er langsigtede. Målsætningernes fulde effekt på Statens Arkivers opgavevaretagelse træder først i kraft, når Statens Arkivers samlinger er inddateret, og når modulerne til understøttelse af bruger- og selvbetjening via internettet er udviklet og implementeret. Dette gør sig specielt gældende for målsætning 1 og 2, som primært relaterer sig til de oven for nævnte moduler til understøttelse af brugerbetjening via internettet. De forventede effekter af målsætning 3 og 4 forventedes delvist at træde i kraft ved implementering af DAISY's første moduler i 2001.

Målsætning 3 dækker fortrinsvis modernisering af de interne arbejdsrutiner og sagsbehandlingsgange, eksempelvis etikettering, stregkodning og magasinstyring generelt. Målsætning 4 skal forbedre og lette Statens Arkivers magasinstyring.

55. Institutionen har ikke opstillet succeskriterier for DAISY eller forsøgt at operationalisere systemets målsætninger. Ifølge institutionen skyldes det, at alle 4 målsætninger er "bløde" kvalitetsmål og således ikke kvantificerbare. Statens Arkiver har efterfølgende anført, at skulle der fra starten være opstillet klare og målbare effekter i et udviklingsprojekt som DAISY, kunne man have risikeret at give projektet nogle bindinger, som ville have virket hæmmende på udviklingsarbejdet. Statens Arkiver har yderligere oplyst, at man har nedbrudt de overordnede målsætninger i delmål og succeskriterier ved udviklingen af de enkelte moduler.

Rigsrevisionen har ved gennemgangen af de tilsendte materialer konstateret, at Statens Arkiver har opstillet krav til modulernes funktionalitet i de enkelte kravspecifikationer. Kravene er efterfulgt af nogle succeskriterier, der imidlertid ikke er nærmere operationaliseret.

d. Webreg

56. Erhvervs- og Selskabsstyrelsens overordnede målsætning for Webreg 1 var en brugerorienteret løsning med et stort element af administrativ lettelse samt best practice. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har til denne målsætning udarbejdet en række succeskriterier, som er vist i **tabel 6**.

Tabel 6. Succeskriterier for Erhvervs- og Selskabsstyrelsens IT-system Webreg 1

Nr.	Succeskriterier
1	Systemet skal kunne tilbydes som erstatning for det eksisterende onlineregistreringsmodul.
2	Nuværende onlineregistreringsmodulkunder/-brugere må ikke stilles ringere end i dag. Brugere skal kunne registrere ændringer i hjemsted, regnskabsår, personkreds og revision.
3	Registrering sker realtime, hvor 30 sek. er maksimum, fra brugerne godkender/foretager registreringen, til denne modtager en besked fra systemet om, at registreringen er gennemført.
4	Kvaliteten af registreringen/behandlingen af denne skal som minimum modsvare den, der i dag gives i onlineregistreringsmodulet og/eller opfattes som forsvarlig, jf. styrelsens praksis.
5	Brugergrænsefladen skal følge det overordnede design, der i dag er gældende for styrelsens hjemmeside.
6	I brugergrænsefladen prioriteres funktionalitet højere end udseende.

Der forelå i alt 18 succeskriterier for systemet, men kun de 6 er vist i tabel 6. De øvrige succeskriterier havde primært karakter af konkrete detaljerede ønsker til dele af systemets funktionalitet. Det skal endvidere bemærkes, at kriterium 6 er formuleret som en overordnet retningslinje, der ikke umiddelbart kan efterprøves. Styrelsen har oplyst, at kriterierne indgik i et ambitionspapir, som havde til formål at angive ambitionsniveauet over for leverandøren. Styrelsen har bemærket, at Webreg 1 var et af de første projekter af sin art i styrelsen, hvorfor erfaringerne med at opstille projektmål og succeskriterier var begrænsede.

57. Formålet med Webreg 2 var at udvikle systemet som et led i en overordnet strategi om at give brugerkredsen hurtigere og bedre service ved hjælp af IT. Styrelsen har efterfølgende nedbrudt det overordnede formål i en række konkrete målsætninger, projektmål og succeskriterier. I **tabel 7** er de 3 målsætninger for Webreg 2 vist.

Tabel 7. Målsætninger for Erhvervs- og Selskabsstyrelsens IT-system Webreg 2

Nr.	Målsætninger
1	Nedbringelse af sagsbehandlingstiden.
2	Ressourcebesparelser i styrelsen.
3	Styrelsen fremstår som en moderne og fremadrettet organisation inden for E-service og E-administration.

Tabel 7 viser, at styrelsen har opstillet 3 målsætninger for Webreg 2. De opstillede målsætninger er rettet mod systemets effekt på styrelsens opgavevaretagelse.

De udarbejdede projektmål og succeskriterier omhandler primært formål 3 om, at styrelsen skal fremstå som en moderne og fremadrettet organisation inden for E-service og E-administration, er beskrevet i **tabel 8**.

Tabel 8. Projektmål og succeskriterier for Erhvervs- og Selskabsstyrelsens IT-system Webreg 2

Nr.	Projektmål
1	Et system i Webreg, der tilbyder straksregistrering via internettet af alle typer af A/S- og ApS-stiftelser.
2	En brugervenlig og intuitiv løsning, der kan karakteriseres som best practice.
3	Udvikling af løsningen er koordineret med øvrige tiltag i styrelsen, der vedrører elektroniske indberetninger, herunder en kommende regelmaskine.
4	Projektet forløber i overensstemmelse med styrelsens projekthåndbog.
5	Leveringsprøve senest den 1. oktober 2000.
6	Webreg 2 lanceres ved hjælp af en markedsføringskampagne.

Nr.	Succeskriterier
1	Fejlprocenten af stiftelser via Webreg 2 er mindre end tilsvarende stiftelser via ELAB eller papir.
2	10 % af alle stiftelser er ved udgangen af 2001 foretaget via Webreg.
3	En brugerundersøgelse, foretaget i løbet af 2001, viser, at minimum 80 % af respondenterne karakteriserer Webreg 2 som brugervenlig.

De 6 projektmål i tabel 8 vedrører forventninger til udviklingsprocessen og til systemets funktionalitet. Styrelsen har derudover opstillet 3 konkrete og målbare succeskriterier for systemets funktionalitet og for brugertilfredshed.

I styrelsens resultatkontrakt med Erhvervsministeriet for 1999-2002 er der yderligere oplyst resultatkrav for Webreg 1 og 2.

Tabel 9. Resultatmål for Erhvervs- og Selskabsstyrelsens IT-system Webreg 2

Nr.	Resultatmål
1	Produktiviteten for selskabsregistreringen skal i 2001 være 2,20 sager pr. time for stiftelser og 2,50 sager pr. time for ændringer.
2	Enhedsomkostningerne for selskabsstiftelser og selskabsændringer må i 2001 maksimalt stige med 4 % i forhold til 2000. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på selskabsregistreringen må i 2001 ikke overstige 12 kalenderdage.
3	Mindst 75 % af alle selskabsregistreringssager vedrørende stiftelser og ændringer skal være afsluttet inden henholdsvis 20 kalenderdage og 15 kalenderdage.
4	Webreg 2 sættes i drift senest pr. 1. juli 2001.
5	Ultimo 2001 skal den procentvise andel af registreringer, der foretages via Webreg ud af det samlede antal registreringer inden for dette segment af selskabsregistreringer, udgøre 23 %.

Tabel 9 viser resultatkontraktens punkter vedrørende Web-reg. Det fremgår, at alle resultatmål, bortset fra nummer 4, er en operationalisering af målsætning 1 og 2, jf. tabel 7. Det er Rigsrevisionens vurdering, at styrelsen har opstillet en række relevante og ambitiøse målsætninger for systemet, hvor de 3 målsætninger angiver de overordnede faglige målsætninger for systemets effekt, mens projektmål og succeskriterier repræsenterer konkrete målbare kriterier for projektets gennemførelse samt systemets funktionalitet og brugertilfredshed. Rigsrevisionen finder endvidere, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsens opstillede resultatmål for de overordnede målsætninger om nedbringelse af sagsbehandlingstid og ressourcebesparelse i styrelsen forekommer relevante, og at styrelsen har foretaget en hensigtsmæssig operationalisering af målsætningerne.

e. Start sagsstyring

58. IT-systemet Start sagsstyring blev udviklet specifikt til administrativ understøttelse af Gratis rådgivningsordningen. Målsætningerne og de ønskede effekter ved implementering af Start sagsstyring er derfor til dels sammenfaldende med de opstillede målsætninger for Gratis rådgivningsordningen. Der er, jf. **tabel 10**, opstillet 4 målsætninger for de effekter, som styrelsen har ønsket at opnå med Start sagsstyring.

Tabel 10. Målsætninger for Erhvervs- og Boligstyrelsens IT-system Start sagsstyring

Nr.	Målsætninger	Udmøntning af målsætninger
1	Ibrugtagning af IT-systemet til ordningens ikrafttrædelsesdato.	
2	Kortere svartider på ansøgninger.	95 % af iværksætternes forretningsplaner skal godkendes inden for et døgn.
3	Færre ressourcer til administration.	Krav om faldende enhedsomkostninger for Gratis rådgivningsordningen.
4	Give grundlag for bedre kvalitet i sagsbehandlingen.	Omlægning af administrationsmodel fra registrering til kontrol og udvikling.

Styrelsens første målsætning er i højere grad et mål for systemudviklingsfasen end en målsætning for selve IT-systemet.

De efterfølgende 3 målsætninger relaterer sig alle direkte til styrelsens opgavevaretagelse. Målsætningerne om kortere svartid og færre ressourcer er præciseret. Målsætningen om at give grundlag for bedre kvalitet i sagsbehandlingen er ik-

ke præciseret yderligere. Styrelsen har oplyst, at denne målsætning indeholder en omlægning fra registrering til kontrol og udvikling, og at målet bedre kvalitet er opgjort i succeskriterier, eksempelvis færre fejl og færre klager over etableringsvejledernes rådgivning. Styrelsen har endvidere oplyst, at disse succeskriterier mest vedrører Gratis rådgivningsordningen. Opgørelser over fejl og klager bliver opgjort med udgangspunkt i den kontrol, styrelsen fører med etableringsvejlederne og Gratis rådgivningsordningen på baggrund af de oplysninger, som styrelsen trækker fra Start sagsstyring. Hvad angår målsætningen om udvikling, har styrelsen ikke præciseret dette yderligere.

59. Det er Rigsrevisionens vurdering, at styrelsen har defineret klare og dækkende målsætninger for styrelsens opgavevaretagelse, og at disse er operationelle, for så vidt angår målsætning 2 og 3. Målsætningerne har virket som overordnede styringsredskaber ved udviklingen af Start sagsstyring.

f. Økologisystemet

60. Det overordnede formål med Direktoratet for FødevareErhvervs IT-system, Økologisystemet, var at smidiggøre sagsbehandlingen, forenkle ansøgningsproceduren og eventuelt reducere sagsbehandlingstiden. Hertil kom, at det nye system skulle kunne håndtere ændringer i regelsættet og kontrolbehovet. Formålet er udmøntet i 3 målsætninger for direktoratets opgavevaretagelse, vist i [tabel 11](#).

Tabel 11. Målsætninger for Direktoratet for FødevareErhvervs IT-system Økologisystemet

Nr.	Målsætninger
1	Registrering af tilskudsmodtager på markniveau.
2	Forenkling af ansøgningsproceduren for økologiske jordbrugere.
3	Skabe mulighed for dataudveksling mellem Direktoratet for FødevareErhverv og Plantedirektoratet.

61. Målsætningen om registrering af tilskudsmodtagere på markniveau indgik i planlægningen af systemet efter krav fra EU. Direktoratet har ikke foretaget en yderligere præcisering af denne målsætning.

Det var et væsentligt element i udviklingen af systemet, at det skulle integreres med Fødevareministeriets GLR-system (Generelle LandbrugsRegister). Da kravspecifikationen blev

udarbejdet, var alle forhold omkring integrationen mellem GLR og Økologisystemet imidlertid ikke afklaret.

En tværgående arbejdsgruppe mellem Strukturdirektoratet, Plantedirektoratet og EU-direktoratet arbejdede i 1996 med forenkling og koordinering af ansøgnings- og kontrolproceduren for en række tilskud til økologiske jordbrugere.

62. De 3 målsætninger er delvist dækkende for det overordnede formål, dog er formålet med en reduktion i sagsbehandlingstiden ikke medtaget. Det er Rigsrevisionens vurdering, at målsætningen vedrørende registrering på markniveau burde have været præciseret nærmere, ligesom det kan konstateres, at Økologisystemets integration med Plantedirektoratets GLR-system ikke var endeligt afklaret i styrelsens kravspecifikation. Det har ikke været muligt at vurdere direktoratets målsætning om forenkling af ansøgningsproceduren, da direktoratet ikke har kunnet fremlægge materiale om arbejdsgruppens videre arbejde og dens forslag til forenkling af ansøgningsproceduren.

g. Fiskerisystemet

63. Hovedformålet for Fiskeridirektoratets IT-system, Fiskerisystemet, var at opbygge et system, der kunne varetage de samme opgaver som det tidligere Fiskerisystem. Direktoratet har, jf. **tabel 12**, opstillet 4 målsætninger for systemet.

Tabel 12. Målsætninger for Fiskeridirektoratets IT-system Fiskerisystemet

Nr.	Målsætninger
1	Konvertering af det gamle Fiskerisystem.
2	Skift af edb-plattform til Unix og Oracle.
3	Højere ydelse, bl.a. ved mindre realtidsforbrug ved såkaldte "batch"-kørsler som fx samkøring af logbøger og afregninger.
4	På grund af den forlængede udviklingstid blev færdiggørelse af delelementer inden 2000 en særskilt målsætning.

De anførte målsætninger er af teknisk og planlægningsmæssig art og vedrører ikke systemets effekt for direktoratets opgavevaretagelse. Projektet indeholdt ikke ambitioner om rationalisering af arbejdsgange, mere effektiv kontrol etc., men kun at systemet skulle have en højere ydelse og dermed kortere svartider.

Målsætning 3 om højere ydelse blev delvis konkretiseret ved, at direktoratet ved valg af hardware-platform havde udviklet nogle testprogrammer, som blev afprøvet. Programmerne var udformet, så de lignede typiske opgaver i Fiskerisystemet. Ved disse test var kravene en reduktion i tidsforbruget i de typiske kørsler til ca. 1/10, hvilket skulle være tilstrækkeligt til også at give forbedringer, når det komplekse nye Fiskerisystem var installeret. Direktoratet havde imidlertid ikke foretaget en yderligere præcisering af reduktionen i reeltidsforbrug.

64. I systemudviklingsfasen blev der, bl.a. på grund af en betydelig forsinkelse og som følge af en øget medfinansiering fra EU, foretaget en udbygning af systemet. Fiskerisystemet var tænkt som en traditionel client/server-løsning, men direktoratet valgte at overgå til en web-baseret model i stedet, ligesom man sigtede mod at gøre systemet mere brugervenligt. Herudover er der udviklet et modul til Fiskerisystemet, der giver integration mellem direktoratets fartøjsregister og et tilskudssystem i Direktoratet for FødevarerErhverv.

65. Ved en gennemgang af virksomhedsregnskaberne for denne periode kan det konstateres, at der har været en udvikling i direktoratets målsætninger for systemet.

I virksomhedsregnskabet for 1998 oplyste Fiskeridirektoratet, at direktoratets hidtidige system ikke kunne klare år-2000-skiftet, og derfor skulle udskiftes med en ny edb-platform. Udskiftningen forventedes at give en billigere drift. Dette skyldtes, at den gamle maskine var forholdsvis dyr i vedligeholdelse.

Det fremgik videre af virksomhedsregnskabet, at edb-platformen ved udskiftningen ville opnå en større funktionalitet, så det daglige arbejde med at vedligeholde og ajourføre registrene ville ske med størst mulig effektivitet og sikkerhed. Det var en målsætning for arbejdet, at direktoratet selv skulle kunne håndtere driften af de nye systemer inkl. mindre vedligeholdelser og nyudvikling.

Det fremgår af virksomhedsregnskabet for 1999, at formålet med konverteringen har været en modernisering og udvikling af delsystemerne med henblik på fortsat varetagelse af direktoratets opgaver. Den gennemførte udvikling og modernisering af det samlede IT-system har været dyrt og end en ren konvertering. Forbedringer i retning af større

funktionalitet og fleksibilitet samt en større brugervenlighed har også betydet en længere gennemførelsestid på det samlede projekt.

Rigsrevisionen må imidlertid konstatere, at også i forbindelse med udbygningen af systemet manglede der konkrete målsætninger for, hvordan de foretagne ændringer skulle påvirke direktoratets opgavevaretagelse. De målsætninger, der blev oplyst i virksomhedsregnskaberne, er ikke yderligere præciseret eller senere fulgt op af direktoratet, og direktoratet har ikke omtalt dem i forbindelse med Rigsrevisionens forespørgsel.

Fødevarerministeriet har efterfølgende bemærket, at Fiskerisystemet er et system til opbevaring af oplysninger om fiskeriet, og det er den daglige anvendelse af disse oplysninger – dels ad hoc, dels systematisk – som er systemets styrke. Anvendelsen af data sker med redskaber, der understøtter de informationsbehov, brugerne har, og som brugerundersøgelsen har klarlagt. På grund af fiskeriets natur kan der som udgangspunkt ikke fastlægges nøjagtige redskaber til analyse af fx overtrædelse, men alene fastlægge retningslinjer for adgang til relevante data. Det er derfor Fødevarerministeriets vurdering, at brugerundersøgelsen har haft en effekt, og at målsætningerne for systemet, via brugerundersøgelsen, har påvirket opgavevaretagelsen i retning af større kvalitet.

Rigsrevisionen er enig i, at brugerundersøgelsen har haft en effekt, men Fiskeridirektoratet fastsatte ikke klare og målbare krav til, hvad organisationen skulle have ud af Fiskerisystemet i forbindelse med udvidelsen af projektet i 1997.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at hovedparten af institutionerne har fastlagt fornuftige og dækkende målsætninger for systemernes overordnede opgavevaretagelse, og at krav til systemet med hensyn til færdiggørelsestidspunkt, opbygning og design ofte var præciseret. Undersøgelsen har dog også vist, at de målsætninger, der var opstillet for systemets effekt på institutionernes opgavevaretagelse, ofte ikke var nedbrudt i resultatmål eller i øvrigt var operationelle, hvilket har reduceret institutionernes muligheder for styring af systemerne.

Undersøgelsen har vist, at kun Erhvervs- og Selskabsstyrelsen samt Erhvervs- og Boligstyrelsen havde opstillet operationelle målsætninger for systemets effekt på institutionens opgavevaretagelse.

V. Effekten af de statslige investeringer i IT-systemer

A. Opnåede effekter af de 7 udvalgte IT-systemer

a. TyS

66. Færdselsstyrelsen har ikke gennemført en evaluering af TyS, og der er ikke foretaget en samlet vurdering af opfyldelsen af de opstillede mål. Økonomistyrelsen har dog i forbindelse med en evaluering af styrelsen i november 2001 i et vist omfang inddraget TyS, men der er ikke tale om en konkret opfølgning af systemets målopfyldelse. I **tabel 13** er målsætningerne og målopfyldelsen for TyS vist.

Tabel 13. Målsætning og målopfyldelse for TyS

Nr.	Målsætninger	Målopfyldelse
1	Homogent og velfunderet rammesystem for alle godkendelser.	Ja. Styrelsen har fået et velfunderet rammesystem for alle godkendelser.
2	Rammesystem, der gør det muligt for styrelsen at udvikle eller ændre moduler.	Ja. Rammesystemet gør det muligt at udvikle og ændre de konkrete moduler.
3	Sikre ensartet indhold i godkendelser.	Ja. Systemet har sikret ensartet indhold af godkendelser.
4	Udføre rutineprægede beregninger.	Ja. Kapaciteten til at udføre rutineprægede beregninger er indbygget, men ikke udnyttet.
5	Lave simple kontroller.	Ja. Systemet kan udføre simple kontroller.
6	Forkorte sagsbehandlingstid.	Ja.
7	Forberedt til elektronisk overførsel af data til Statens Bilinspektion.	Ja.
8	Forberedt til elektroniske ansøgninger.	Ja. Systemet er blevet forberedt til elektroniske ansøgninger, og iværksættelsen er igangsat.

Tabel 13 viser målsætningerne og målopfyldelsen for TyS. Den konkrete vurdering af målopfyldelsen er vanskeliggjort af, at flere af styrelsens mål ikke har været præcise nok til en konkret vurdering.

Med hensyn til målsætning 1 om udviklingen af et homogent rammesystem har styrelsen begrundet målopfyldelsen med, at TyS har en struktureret opbygning, og at systemet fungerede ved idriftsættelsen, ligesom der stort set aldrig er driftstekniske problemer. For målsætning 2 har styrelsen oplyst, at leverandøren i starten hjalp ved justeringer i modulerne, men at medarbejderne senere selv har udviklet moduler.

Målsætning 3 om sikring af ensartet indhold i godkendelserne begrundes opfyldt ved, at sagsbehandleren tidligere selv kunne udarbejde tekster, men at processen nu er mere låst med faste valgmuligheder. Styrelsen har oplyst, at målsætning 4 om udførelse af rutineprægede beregninger er opfyldt, idet TyS har givet mulighed for, at tekniske data trækkes ud og placeres i et regneark. Styrelsen har dog ikke haft tid til at udvikle og anvende funktionen.

Styrelsen har oplyst, at systemet, jf. målsætning 5, kan udføre simple kontroller. For målsætningen vedrørende sagsbehandlingstid kan det konstateres, at sagsbehandlingstiden er blevet forkortet fra 3,9 uger til 2,6 uger. Styrelsen kan imidlertid ikke dokumentere en direkte sammenhæng med indførelsen af TyS. De 2 sidste målsætninger for systemet er ifølge styrelsen opfyldt. Styrelsen har efterfølgende oplyst, at systemet er forberedt til elektronisk overførsel af data til Statens Bilinspektion, og at der er udarbejdet en kravspecifikation for den elektroniske overførsel. Endelig har styrelsen oplyst, at det fra den 1. januar 2002 blev muligt ved godkendelse af person- og varebiler at sende oplysningerne med e-post til styrelsen. Oplysningerne kan herefter overføres direkte til TyS.

67. I forbindelse med Økonomistyrelsens gennemgang blev det bl.a. anført, at der bør være fokus på at sikre, at de eksisterende muligheder i systemet udnyttes fuldt ud, fx ved at der ikke bruges tid på at kopiere og lagre sagsmateriale, som det er muligt at søge i TyS. Der bør endvidere i takt med udviklingsarbejdet være fokus på at omsætte gevinsterne ved automatisering gennem TyS.

b. TILSKOV

68. Skov- og Naturstyrelsen oplyste, at der ikke var planlagt eller gennemført en evaluering af systemets målopfyldelse. Ifølge styrelsen har TILSKOV i overvejende grad haft de ønskede effekter. I **tabel 14** er målsætninger og målupfyldelse for TILSKOV vist.

Tabel 14. Målsætninger og målopfyldelse for TILSKOV

Nr.	Målsætninger	Målopfyldelse
1	Opbygning af et ensartet, moderne og fleksibelt tilskudsadministrationssystem, der fra 1. januar 1998 skal administrere allerede eksisterende og nye tilskudsordninger under Skovloven.	Kan ikke vurderes, men det kan konstateres, at tidsplanen blev overskredet.
2	Opbygning af et tilskudsadministrationssystem, der indeholder umiddelbar mulighed for udbygning til at kunne håndtere nye eller andre tilskudsordninger inden for styrelsens ressortområde.	Det har været muligt at udvide systemet med nye tilskudsordninger.
3	Konvertering af eksisterende data fra de hidtidige systemer til fuldstændig integration i det nye tilskudsadministrationssystem.	Konverteringen af eksisterende data fra de gamle tilskudsordninger er ved at blive foretaget, men har trukket længe ud.
4	Opbygning af et system, der understøtter styrelsens bestræbelser på at standardisere, automatisere og rationalisere en række administrative processer og arbejdsgange i tilskudsforvaltningen, herunder nedbringelse af antallet af administrative rutiner.	Er ikke opfyldt endnu. I en overgangsperiode har der været betydelige problemer med tidsoverholdelsen på flere sagstyper.
5	Opbygning af et system, der understøtter principperne om "god tilskudsforvaltning" ifølge Finansministeriets retningslinjer.	Hovedprincipperne efterleves.
6	Systemet skal efterleve de system- og revisionskrav, som stilles fra EU angående administration af EU-refusioner.	Direktoratet for FødevarerErhvervs Interne Revision (daværende EU-direktoratets edb-revision) har godkendt systemet.
7	Et tilskudsadministrationssystem, der kan indpasses i styrelsens allerede eksisterende IT-infrastruktur.	Delvist opnået, idet decentral anvendelse af systemet har krævet udbygninger.

I tabel 14 er vist en gennemgang af de opstillede målsætninger og målopfyldelsen for TILSKOV. For målsætning 1 blev tidsplanen overskredet med 10 måneder. Styrelsen har oplyst, at TILSKOV lever op til forventningerne om et ensartet, moderne og fleksibelt system. Styrelsen har imidlertid ikke præciseret begreberne i målsætningen nærmere, hvorfor disse ikke kan afprøves yderligere. Rigsrevisionen kan derfor ikke vurdere, om denne målsætning er opnået. Målsætning 2 er opfyldt, da det har været muligt at udvide systemet med nye tilskudsordninger, eksempelvis med et stormfaldsmodul, som blev udviklet i forbindelse med en ny ordning, der trådte i kraft i december 1999 og januar 2000.

69. I styrelsens formulering af målsætning 3, om konvertering af data, er der ikke fastsat en egentlig tidsfrist. Konverteringen af eksisterende data fra de hidtidige systemer til fuldstændig integration i TILSKOV har løbende krævet en række tilpasninger af systemet. Styrelsen har oplyst, at alle tilskudsager fra de gamle tilskudsordninger forventes at være konverteret til TILSKOV-systemet i løbet af 2002. Dette har be-

tydet, at styrelsen i 3-4 år har været nødsaget til at køre dobbeltdrift mellem de gamle systemer og TILSKOV.

70. Ifølge styrelsen har TILSKOV ført til en automatisering af forretningsgangene og nedbringelse af antallet af administrative rutiner. Målopfyldelsen for målsætning 4 er imidlertid ikke præciseret. Styrelsen har oplyst om overholdelse af de opstillede tidsfrister, men har tilføjet, at det er vanskeligt at sammenligne data før og efter implementeringen af TILSKOV, henholdsvis 1997 og 1998-2001, da antallet af både ansøgninger og tilskudsordninger, på grund af ændringer i Skovloven, er steget væsentligt efter 1997.

Styrelsens oplysninger fremgår af **tabel 15**.

Tabel 15. Besvarelsesfrekvens for sager i tilknytning til Skovlovforvaltningen

	Sager	Besvaret til tiden
	Antal	%
1997	90	93
1998	1.368	24
1999	1.570	39
2000	978	54
2001	1.417	92

Kilde: Skov- og Naturstyrelsens virksomhedsregnskaber 1997-2001.

Af tabel 15 fremgår det, at styrelsen havde svært ved at overholde de opstillede tidsfrister i perioden 1998-2000. På trods af at TILSKOV bl.a. blev udviklet med henblik på at dække virkningen af ændringen af Skovloven, var det først muligt at opnå en rimelig overholdelse af tidsfristerne i 2001.

Målsætning 5 og 6, om understøttelse af krav og principper vedrørende tilskudsforvaltning og revision, er opnået umiddelbart efter systemets implementering. Styrelsen har oplyst, at hovedprincipperne i Finansministeriets retningslinjer for al god tilskudsforvaltning overholdes, samt at EU-direktoratets edb-revision har godkendt systemet.

Styrelsen har til den sidste målsætning 7 oplyst, at målsætningen ikke blev nået, idet der har været problemer med at indpasse systemet i styrelsens eksisterende IT-infrastruktur. Styrelsen har oplyst, at systemet nu fungerer tilfredsstillende, men at decentral anvendelse af systemet har krævet udbygninger.

c. DAISY

71. Statens Arkiver oplyste, at man internt i Statens Arkiver har og vil foretage evalueringer af DAISY. Inden implementeringen af systemets moduler har Statens Arkiver gennemført såkaldte anvendelsestest af modulerne. Anvendelsestesterne har til formål at sikre modulernes funktionalitet samt uddrage brugernes bemærkninger til systemet. Systemet har endvidere løbende været drøftet i Statens Arkivers Teknologiuvalg. Teknologiuvalget har foretaget en mundtlig evaluering af DAISY i maj 2002.

Rigsrevisionen har fået tilsendt et referat fra dette møde. Referatet giver ikke Rigsrevisionen mulighed for at fremkomme med noget endeligt om evalueringen af DAISY. Dog giver referatet indtryk af, at Statens Arkiver har haft en succesfuld implementering af DAISY, og at bl.a. undervisning, udarbejdelse af brugervejledninger og ibrugtagning af modulerne er forløbet hensigtsmæssigt. Statens Arkiver oplyser, at en yderligere evaluering, foretaget internt i Statens Arkiver, vil foreligge i sensommeren 2002.

72. Rigsrevisionens vurdering af målopfyldelsen for DAISY, på baggrund af de foreliggende oplysninger, er angivet i **tabel 16**.

Tabel 16. Målsætninger og målopfyldelse for DAISY

Nr.	Målsætninger	Målopfyldelse
1	Statens Arkiver skal med DAISY kunne levere en bedre service til slutbrugere (borgere/virksomheder og offentlige institutioner).	Endnu ikke opfyldt. Kan først endeligt opgøres ved implementering af servicemodul til betjening af eksterne brugere, og når arkivfaglige data er inddateret.
2	Statens Arkiver skal med DAISY kunne levere nye typer af service til slutbrugere.	Endnu ikke opfyldt. Kan først endeligt opgøres ved implementering af servicemodul til betjening af eksterne brugere, og når arkivfaglige data er inddateret.
3	Implementeringen af DAISY skal medføre en modernisering af Statens Arkivers opgavevaretagelse.	Effekterne er delvist opnået. Ambitionsniveauet er både op- og nedjusteret som resultat af tidspres.
4	Implementeringen af DAISY skal medføre en bedre ressource-, aktivitets- og/eller produktionsstyring.	Endnu for tidligt at opgøre effekterne. Ambitionsniveauet for dette formål er justeret som resultat af tidspres.

73. Statens Arkiver oplyste over for Rigsrevisionen, at den fulde effekt af de 2 første målsætninger først indtræder, når Statens Arkivers samlinger er inddaterede, og når de moduler, der skal understøtte brugerbetjening via internettet, er

udviklet og implementeret. Statens Arkiver har derfor endnu ikke kunnet opgøre effekterne af disse 2 målsætninger.

Ifølge Statens Arkiver er målsætningen vedrørende modernisering opnået uden forsinkelser og med et opjusteret ambitionsniveau, for så vidt angår understøttelsen af den forventede flytning af Rigsarkivet. Som resultat af Statens Arkivers prioritering i forbindelse med et tidspres, blev indholdet af andre moduler dog nedjusteret.

Hvad angår målsætningen om styring, oplyste Statens Arkiver, at ibrugtagningen af de moduler, der understøtter en bedre ressource-, aktivitets- og produktionsstyring, er sket primært i sidste halvdel af 2001. Ifølge Statens Arkiver er det derfor for tidligt at vurdere resultaterne. Statens Arkiver oplyste også, at ambitionsniveauet for målsætningen i systemudviklingsfasen blev justeret. Ambitionsniveauet for de funktioner, der skal understøtte den forventede flytning af Rigsarkivet, blev styrket, mens andre dele af understøttelsen af ressource-, aktivitets- og produktionsstyringen ved slutningen af resultatkontraktperioden blev foretaget med IT-systemer udviklet uden for DAISY. Disse systemer fungerer som arbejdende prototyper for DAISY og er efterfølgende delvist implementeret eller planlagt implementeret i DAISY.

d. Webreg

74. Webreg består af 2 separate systemer, udviklet hver for sig, og med selvstændige målsætninger og succeskriterier. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen havde for mange af de opstillede målsætninger og succeskriterier efterfølgende foretaget eller planlagt at foretage en evaluering af målopfyldelsen.

75. I **tabel 17** er målsætning, succeskriterier samt målopfyldelsen for Webreg 1 vist.

Tabel 17. Målsætning, succeskriterier og målopfyldelse for Webreg 1

Nr.	Målsætning	Målopfyldelse
	En brugerorienteret løsning med et stort element af administrativ lettelse samt best practice.	Opfyldt, dog er der ikke foretaget nogen vurdering af, om systemet kan betegnes som "best practice".
Nr.	Succeskriterier	
1	Systemet skal kunne tilbydes som erstatning for det eksisterende onlineregistreringsmodul.	Opfyldt.
2	Tidligere onlineregistreringsmodulkunder/-brugere må ikke stilles ringere med Webreg 1, hvad angår antallet af mulige registreringstyper.	Målet er opfyldt, da alle 4 registreringstyper kan foretages i Webreg 1.
3	Registreringen skal ske realtime, hvor 30 sek. er maksimum fra brugeren godkender/foretager registreringen, til denne modtager en besked fra systemet om, at registreringen er gennemført.	Delvist opfyldt, men systemet kører til tider langsommere end forventet.
4	Kvaliteten af registreringen og behandlingen af denne skal som minimum modsvare den, der blev givet i onlineregistreringsmodulet, og/eller som opfattes som forsvarligt jf. styrelsens praksis i forbindelse med registrering af anmeldte ændringer.	Opfyldt. Kvaliteten er forbedret, idet fejlprocenten er faldet fra 4,5 til 2,9 fra 2000 til 2001.
5	Brugergrænsefladen skal følge det overordnede design, der i øvrigt er gældende for styrelsens hjemmeside.	Målet er opfyldt.
6	I brugergrænsefladen prioriteres funktionalitet højere end udseende.	Er ikke efterprøvet.

Det fremgår af tabel 17, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har valgt antallet af brugere som indikator for den overordnede målsætning. Det fremgår af styrelsens virksomhedsregnskab for 2000, at Webreg 1's andel af foretagne ændringer vedrørende selskaber har udviklet sig positivt. Andelen er gået fra 15 % ved introduktionen i januar 2000 til 33 % i december 2000. Tilmeldingerne steg kraftigt efter en hvervekampagne i august 2000 og fortsatte året ud. Det var styrelsens forventning, at tilmeldingerne til Webreg fortsat ville stige, dog ikke med samme stigningstakt som i 2000. Udviklingen for 2001 var mere beskeden, da Webreg 1's andel af registreringerne i december 2001 udgjorde 35 %, dvs. en stigning på 2 procentpoint i 2001.

Til sammenligning udgjorde ændringer foretaget via onlinesystemet henholdsvis 16 % og 10 % i 1998 og 1999. Faldet i onlineændringer i 1999 skyldtes, at det ikke var muligt at foretage ændringer i virksomhedernes regnskabsår som følge af år-2000-sikring af onlinesystemet. Brugernes anvendelse af Webreg 1 var således ved udgangen af 2001 steget til det dobbelte i forhold til, hvad anvendelsen af onlinesystemet hidtil havde været.

Det var en del af den overordnede målsætning, at Webreg 1 skulle være "best practice". Styrelsen har ikke fået denne målsætning vurderet.

I tabellen er endvidere vist de opstillede succeskriterier. Det kan konstateres, at ud af de 6 opstillede mål/succeskriterier er de 4 opfyldt. Succeskriterium 3 vedrørende registrering i realtime er kun delvist opfyldt. Systemet kører til tider langsommere end forventet.

Styrelsen har ikke foretaget målinger af succeskriterium 6. Det er Rigsrevisionens vurdering, at en konkret måling af denne målsætning ikke umiddelbart kan gennemføres, da succeskriteriet ikke er tilstrækkeligt præciseret.

Det skal bemærkes, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen havde opstillet 18 succeskriterier for Webreg 1. Der er ikke foretaget en vurdering af de øvrige succeskriterier, da de som tidligere nævnt er detaljerede og har karakter af konkrete ønsker til funktionaliteten og derfor ikke er særligt velegnede som indikatorer for systemets effektopfyldelse.

76. I **tabel 18** er vist projektmål, succeskriterier og målopfyldelse for Webreg 2.

Tabel 18. Projektmål, succeskriterier og målopfyldelse for Webreg 2

Nr.	Projektmål	Målopfyldelse
1	Et system i Webreg, der tilbyder straksregistreringer via internettet af alle typer af A/S- og ApS-stiftelser.	Målet er opfyldt.
2	En brugervenlig og intuitiv løsning der kan karakteriseres som "best practice".	Målet er opfyldt. En europæisk benchmarking undersøgelse har tildelt systemet "best practise" blandt europæiske registreringssystemer.
3	Udviklingen af systemet skulle koordineres med øvrige tiltag i styrelsen.	Målet er delvist opfyldt. Systemets service vil kunne benyttes ved udviklingen af en kommende Webreg 3, hvilket betyder, at en stor del af systemets funktionalitet kan genanvendes.
4	Projektet skal gennemføres i overensstemmelse med styrelsens projekthåndbog.	Målet er opfyldt.
5	Leveringsprøve senest den 1. oktober 2000.	Forsinket målopfyldelse.
6	Webreg 2 skal lanceres ved hjælp af en markedsføringskampagne.	Målet er opfyldt.

Nr.	Succeskriterier	Målopfyldelse
1	Fejlprocenten af stiftelser via Webreg 2 skal være mindre end tilsvarende stiftelser via ELAB eller papir.	Der har ikke været foretaget målinger på fejlprocenten, da populationen endnu anses for utilstrækkelig.
2	10 % af alle stiftelser skal ved udgangen af 2001 foretages via Webreg.	Ikke opfyldt. Det forventes opfyldt i løbet af 2002. I december 2001 var der registreret 49 selskaber, hvilket svarer til 6,7 %.
3	En brugerundersøgelse, foretaget i løbet af 2001, skal vise, at minimum 80 % af respondenterne karakteriserer Webreg 2 som brugervenlig.	En test viste, at Webreg 2 generelt er let for målgruppen at håndtere og en hjælp i det daglige arbejde, men at der er punkter at optimere, og at nye brugere har svært ved at få overblik.

Det fremgår af tabel 18, at 4 ud af 6 opstillede projektmål er opfyldt. Målsætningen om, at udviklingen af systemet skulle koordineres med øvrige tiltag i styrelsen, er af styrelsen vurderet til kun at være delvis opfyldt, ligesom det ikke var muligt at opfylde mål 5 vedrørende leveringsprøve senest 1. oktober 2000 for Webreg 2. Det var oprindeligt et mål for styrelsen, at Webreg 2 skulle være i drift ved udgangen af 2000, men af økonomiske årsager blev gennemførelsen af projektet udskudt, og systemet blev først sat i drift den 1. juli 2001.

77. Forsinkelsen i projektet på næsten ½ år har betydet, at det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at foretage en vurdering af alle succeskriterier. Det fremgår videre af tabel 18, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, ikke som planlagt, har foretaget målinger af succeskriterium 1, og at kriteriet vedrørende antallet af stiftelser foretaget på Webreg ikke er opfyldt, muligvis på grund af at systemet ikke har været i brug i hele den forudsatte periode. Med hensyn til succeskriterium 3 er der ikke foretaget en brugerundersøgelse, men en test af systemets funktioner (Usability test) har vist, at systemet er let for målgruppen at håndtere, men at der er punkter at optimere, samt at nye brugere har svært ved at få overblik.

78. I Erhvervs- og Selskabsstyrelsens kontrakt for 2001-2004 med Økonomi- og Erhvervsministeriets departement er der fastsat forskellige mål for Webreg samt for sagsbehandlingstiden og produktivitet.

I **tabel 19** vises resultatmål og opfyldelse af resultatmål vedrørende Webreg.

Tabel 19. Resultatmål og opfyldelse af resultatmål for Webreg

Resultatmål	Målopfylde
Produktiviteten for selskabsregistreringen skal i 2001 være 2,20 sager pr. time for stiftelser og 2,50 sager pr. time for ændringer.	Produktiviteten for stiftelser blev for 2001 på 2,58 sager pr. time og 3,60 sager pr. time vedrørende selskabsændringer. Ændringerne er inkl. Webreg-registreringer.
Enhedsomkostningerne for selskabsstiftelser og selskabsændringer må i 2001 maksimalt stige med 4 % i forhold til 2000.	Enhedsomkostningerne for selskabsstiftelser og selskabsændringer er faldet fra 268 kr. i 2000 til 224 kr. i 2001, svarende til et fald på 16,5 %.
Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på selskabsregistreringen må i 2001 ikke overstige 12 kalenderdage.	Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid inkl. Webreg-registreringer blev i 2001 på 9 kalenderdage.
Mindst 75 % af alle selskabsregistreringssager vedrørende stiftelser og ændringer skal være afsluttet inden henholdsvis 20 kalenderdage og 15 kalenderdage.	For 2001 var 79 % af alle stiftelser og 81 % af alle ændringer afsluttet inden for henholdsvis 20 kalenderdage og 15 kalenderdage.
Kravspecifikationen for Webreg 2 foreligger primo 2001.	Kravspecifikationen blev udarbejdet og fremsendt til 2 leverandører. Der blev valgt leverandør og arbejdet med udviklingen af systemet påbegyndt.
Webreg 2 sættes i drift senest pr. 1. juli 2001.	Systemet blev formelt sat i drift den 1. juli 2001. I perioden fra den 1. juli til den fulde idriftsætning den 22. september gennemførtes en endelig test.
Ultimo 2001 skal den procentvise andel af registreringer, der foretages via Webreg, ud af det samlede antal registreringer inden for dette segment af selskabsregistreringer udgøre 23 %.	Den gennemsnitlige andel af Webreg-registreringer blev i 2001 på 30 %. Resultatmålet er således opfyldt.

Det fremgår af tabel 19, at alle resultatmål vedrørende Webreg-systemerne stort set er opfyldt. Det skal dog bemærkes, at Webreg 2 blev sat i drift i produktionsmiljøet den 1. juli 2001. Styrelsen valgte at lade systemet teste i den følgende periode, da det på grund af sommerferie ikke var muligt at gennemføre testene inden for tidsplanen. Af denne årsag blev den endelige lancering af systemet først foretaget i september 2001.

e. Start sagsstyring

79. Erhvervs- og Boligstyrelsen har siden ibrugtagningen af Start sagsstyring og implementering af Gratis rådgivningsordningen foretaget evalueringer og målinger for 2 af Start sagsstyrings 4 målsætninger, og disse er løbende blevet opgjort i styrelsens virksomhedsregnskaber. Derudover har styrelsen evalueret Gratis rådgivningsordningen i interne årsrapporter samt foretaget en større midtvejsevaluering af Gratis rådgivningsordningen i samarbejde med Teknologisk Institut. Etableringsvejledere har overordnet udtrykt tilfredshed med Start sagsstyring som administrativt redskab.

I **tabel 20** er målopfyldeisen for Start sagsstyring gennemgået.

Tabel 20. Målsætninger og målopfyldelse for Start sagsstyring

Nr.	Målsætninger	Målopfyldelse
1	Ibrugtagning af systemet til ikrafttrædelsesdato.	Opfyldt.
2	Kortere svartider på ansøgninger: 95 % af iværksætternes forretningsplaner skal godkendes inden for et døgn.	Ikke opnået.
3	Færre ressourcer til administration: Krav om faldende enhedsomkostninger for Gratis rådgivningsordningen.	Er vanskeligt at opgøre, da en stor del af administrationen er lagt ud til etableringsvejledere og sammenligneligt materiale derfor mangler.
4	Give grundlag for bedre kvalitet i sagsbehandlingen: Omlægning af administrationsmodel fra registrering til kontrol og udvikling.	Kan ikke opgøres.

Rigsrevisionen kan vedrørende målsætning 1 konstatere, at systemet er taget i brug til den planlagte dato.

80. Opfyldelsen af målsætning 2 om kortere svartider på ansøgninger er uddybet i **tabel 21**.

Tabel 21. Oversigt over sagsbehandlingstiden – godkendelse af forretningsplan

	Mål	Resultater		
		Inden for 1 døgn	Inden for 2 døgn	Gns. antal dage
		----- % -----		
1997	95 % inden 24 timer.....	68	81	1,3
1998	95 % inden 24 timer.....	64	79	1,4
1999	95 % inden 24 timer.....	69	83	1,2
2000	95 % inden 2 døgn.....	75	87	1,0
2001	Ingen mål.....	73	83	1,2

Kilde: Erhvervs- og Boligstyrelsen, notat af 17. juni 2002.

Tabel 21 viser, at der samlet set kun er mindre ændringer i sagsbehandlingstiderne vedrørende godkendelse af forretningsplan i perioden 1997-2001. Endvidere viser tabellen, at styrelsen, som det højeste, har opnået at godkende 75 % af ansøgningerne inden 24 timer i 2000, og at styrelsen, på trods af en ændret målsætning i 2000 til 2 døgn, stadig ikke kunne opnå målsætningen om 95 % svar på ansøgninger.

Styrelsen har således ikke på noget tidspunkt opnået fuld målopfyldelse, og i 2001 har styrelsen ingen mål for området godkendelse af forretningsplan.

81. Styrelsen oplyste, at målsætningerne 3 og 4 vedrørende færre ressourcer og bedre kvalitet i sagsbehandlingen begge er opnået. Erhvervs- og Boligministeriet har efterfølgende

anført, at Start sagsstyring ikke blev udviklet som et rent IT projekt, men som led i implementeringen af Gratis rådgivning til understøttelse af de planlagte forenkede arbejdsgange, hvor etableringsvejlederne online afgav data direkte til Start sagsstyring, i stedet for på papir, som under Iværksætterklippeportet. Derved bortfaldt et betydeligt registreringsarbejde i styrelsen, hvilket muliggjorde kortere svartider på ansøgninger samt mindre internt personaleforbrug mv. Rigsrevisionen har imidlertid ikke ved en nærmere gennemgang af de tilsendte materialer kunnet bekræfte dette entydigt. Med hensyn til målsætningen om færre ressourcer til administrationen af Gratis rådgivningsordningen har styrelsen oplyst, at enhedsomkostningerne har været faldende fra overgangen fra Iværksætterklippeportet, som blev udviklet fra 1997, til overgangen og igangsættelsen af Gratis rådgivningsordningen samme år. Enhedsomkostningerne er imidlertid ikke adskilt i omkostninger for henholdsvis Iværksætterklippeportet og Gratis rådgivningsordningen. Det er derfor vanskeligt at vurdere, om de faldende enhedsomkostninger er direkte relateret til indførelse af Start sagsstyring, eller om de faldende enhedsomkostninger skyldes overgangen til Gratis rådgivningsordningen.

Gratis rådgivningsordningen adskiller sig fra Iværksætterklippeportet ved, at en stor del af den egentlige sagsbehandling vedrørende rådgivning, indtastning og behandling af data nu er udlagt fra styrelsen til den enkelte etableringsvejleder. Det er ikke muligt at udskille og sammenligne de administrative ressourcer brugt på vejledning under henholdsvis Iværksætterklippeportet og Gratis rådgivningsordningen.

Målsætningen vedrørende bedre kvalitet i sagsbehandlingen er, i det omfang der er tale om overgang fra registrering til kontrol og udvikling, delvist opfyldt.

f. Økologisystemet

82. Den overordnede målsætning for Økologisystemet var at smidiggøre sagsbehandlingen, forenkles ansøgningsproceduren og eventuelt reducere sagsbehandlingstiden. Hertil kom, at systemet skulle kunne håndtere ændringer i regelsættet og kontrolbehovet. Denne overordnede målsætning var udmøntet i 3 konkrete delmål.

Der er i juni 2000 foretaget en evaluering af Økologisystemet i forbindelse med et konsulentfirmas evaluering af ordningen om arealtilskud til økologisk jordbrug.

83. I **tabel 22** er målsætninger og målopfyldelsen for Økologisystemet vist.

Tabel 22. Målsætning og målopfyldelse for Økologisystemet

Nr.	Delmål	Målopfyldelse
1	Registrering på markniveau.	Ja, men ikke en optimal løsning.
2	Forenkling af ansøgningsprocedure.	Ja, men forsinket.
3	Dataudveksling mellem Direktoratet for FødevarerErhverv og Plantedirektoratet.	Ja, men ikke en optimal løsning.

84. Målsætning 1 omfattede en registrering af tilskudsmodtagere på markniveau i modsætning til tidligere, hvor registreringen blev foretaget på bedriftsniveau. Denne målsætning er opfyldt, men der er ikke tale om en optimal løsning. Hensigten var fra starten at etablere en maskinel løsning til optimal støtte for en sagsbehandling i forbindelse med den årlige administrative kontrol, inden der skete udbetaling af tilskud. Dette sker ved en maskinel overførsel af indberettede data fra den årlige hektarstøtteindberetning kombineret med kontroldata fra Plantedirektoratets fysiske kontroller og data om ansøgning om økologiautorisation. Når der ikke kan ske en fuldautomatisk afstemning af de årligt indberettede markdata fra tilskudsmodtager i forhold til tilsagnsdata på markniveau, skyldes det, at variationsbredden i de årlige markplaner og dermed indberetninger er for stor til, at det ud fra en cost-benefit-betragtning er hensigtsmæssigt at etablere en sådan fuldautomatisk løsning.

85. Målsætning 2 om en forenkling af ansøgningsproceduren blev i 1997 delvist opfyldt ved, at de hidtidige ansøgninger til Plantedirektoratet om autorisation og ansøgninger til Miljø- og Økologikontoret om arealtilskud blev koordineret og sammenlagt i et skema. Samtidig blev de årlige indberetninger til kontoret om arealerne og dyrkningen heraf reduceret til én indberetning. Først i 2000, med 2-3 års forsinkelse, blev den årlige indberetning en integreret del af den årlige indberetning/ansøgning om hektarstøtte.

86. Målsætning 3 om at skabe mulighed for dataudveksling mellem Strukturdirektoratet og Plantedirektoratet blev opfyldt i forbindelse med de første leverancer i slutningen af 1997, men der er ikke tale om en optimal løsning.

I konsulentrapporten blev det anført, at gennemgangen af området havde vist, at de 3 enheder (Miljø- og Økologikontoret, Vegetabilsk kontor og Plantedirektoratet) arbejdede på baggrund af hvert sit IT-system på 3 forskellige platforme. Der fandtes ingen onlineintegration eller adgang til sager mellem de 3 systemer, hvorfor Miljø- og Økologikontoret i "kørsler" modtog data og sagsbehandlingsresultater fra Plantedirektoratets og Vegetabilsk kontors systemer. Dette betød, at arbejdsgangene fandt sted på baggrund af 3 i princippet uafhængige, men dog identiske sæt af data. Samtidig betød dette, at sagsbehandlingen i Økologisektionen kunne finde sted på grundlag af data, som senere blev ændret eller opdateret.

På grundlag af konsulentrapporten udarbejdede Direktoratet for FødevareErhverv en handlingsplan for opfølgning af rapporten, hvor direktoratet, inden for mulighederne af de givne IT-systemer, ville arbejde videre med forbedring af det fælles ansøgnings- og indberetningsskema. Arbejdet på dette område skulle påbegyndes medio 2000 og skulle have virkning for ansøgning og indberetning for 2001.

87. Generelt har Økologisystemet fra ibrugtagningen af de 2 første trin (ud af i alt 3) i november 1997 varetaget alle IT-mæssige opgaver i forbindelse med ordningen. I perioden efter systemets ibrugtagning er økologiordningens kompleksitet forøget, ligesom antallet af økologiske bedrifter i perioden er øget markant. Samlet har dette betydet en øget belastning på systemet.

Det kan imidlertid konstateres, at systemet efter ibrugtagningen har været præget af fejl og uhensigtsmæssigheder, der i et væsentligt omfang må skønnes at have reduceret eller forsinket systemets effekt på direktoratets opgavevaretagelse. Først i november 1999 blev de sidste kontraktmæssige leverancer godkendt, og i december 1999 blev driftsprøven godkendt, og kontrakten blev afsluttet. På dette tidspunkt havde dele af systemet været i brug i næsten 2 år.

88. Det fremgik af konsulentrapporten, at Økologisystemet fungerede dårligt og uhensigtsmæssigt fra starten, og det vi-

ste sig, at systemet var svært at foretage ændringer i ved konstaterede uhensigtsmæssigheder og i forbindelse med ny lovgivning. Samtidig led systemet under meget lange svartider på visse forespørgsler, hvor det kunne tage op til 7-8 timer. Efterfølgende blev svartiderne reduceret, om end visse forespørgsler (rapporter) fortsat tager 30-45 minutter, og forespørgsler på bestemte sager tager ca. 45 sekunder.

g. Fiskerisystemet

89. Fiskeridirektoratet har ikke gennemført en evaluering af systemet, og det er ikke planlagt at lade systemet evaluere, før systemet er blevet anvendt i en passende driftsperiode. Direktoratet har oplyst, at det har en flad organisation, hvor brugere og udviklere let kommer i dialog med hinanden. Af denne dialog fremgår det, at det nye Fiskerisystem fungerer tilfredsstillende. Direktoratet har tillige oplyst, at der sker en opfølgning på systemet i direktoratets teknologivalg.

90. I **tabel 23** er vist en gennemgang af de opstillede mål og målopfyldelsen for Fiskerisystemet.

Tabel 23. Målsætninger og målopfyldelse for Fiskerisystemet

Nr.	Målsætninger	Målopfyldelse
1	Konvertering af det gamle Fiskerisystem.	Opfyldt i perioden 1998-2001 med en forsinkelse af det sidste system på næsten 5 år.
2	Skift af edb-plattform til Unix og Oracle.	Sat i drift i 1995-1996, men anvendt fuldt ud i 2001.
3	Højere ydelse, bl.a. mindre realtidsforbrug ved "batchkørsler".	Systemet har fået højere ydelse.
4	Færdiggørelse af delementer inden 2000.	Opfyldt.

Det fremgår af tabel 23, at målsætningerne 1, 2 og 4 umiddelbart kan anses for opfyldt. Målsætning 3, vedrørende højere ydelse, er vanskelig at vurdere, da direktoratet ikke på forhånd har fastsat kriterier for målopfyldelsen. Direktoratet har dog oplyst, at kørselstiden ved batchkørsler er mere end halveret i det nye system.

91. I virksomhedsregnskaberne for 1998 og 1999 oplyste direktoratet om en række nye målsætninger for systemet. Målsætningerne vedrørte:

- Billigere drift.
- Større funktionalitet, så det daglige arbejde med vedligeholdelse og ajourføring af registrene skete med størst mulig effektivitet og sikkerhed.
- Større fleksibilitet.
- Egendrift af systemet, herunder mindre vedligeholdelser og nyudvikling
- Større brugervenlighed.

Nogle af disse målsætninger må formodes at være opfyldt ved, at direktoratet har fået et nyt og hurtigere arbejdende system. Det er dog ikke muligt at vurdere disse målsætninger, da de ikke er præciserede og ikke indgik i direktoratets oplysninger til Rigsrevisionen samt ikke efterfølgende er blevet evalueret. Med hensyn til målsætningen om billigere drift har direktoratet dog oplyst, at man med det nye system ikke fik lavere driftsudgifter end med det gamle system. Det fremgår også af direktoratets opgørelser, at både det nye og det gamle system koster ca. 1 mio. kr. årligt i drift.

92. Udviklingen af Fiskerisystemet er sket over en betydelig længere periode end planlagt. Det blev oplyst, at direktoratet ikke var under tidspres, da det gamle system stadig fungerede. Det var vurderingen, at den forlængede udviklingsperiode havde givet et bedre system, hvor direktoratet havde fået gavn af nyere teknologi.

93. Det er Rigsrevisionens vurdering, at den betydelige forsinkelse i ibrugtagningen af Fiskerisystemet har haft en række omkostninger for direktoratet, som imidlertid kan være vanskelige at opgøre.

I 1995 og 1996 indkøbte direktoratet Fiskerisystemets hardware-plattform. Direktoratet skønnede udgifterne til at være omkring 6 mio. kr. En del af hardwaren blev forholdsvis kort efter taget i brug til direktoratets statistikmodul, journal- og personaleopgaver. Den øvrige del af den indkøbte hardware blev i de følgende år anvendt til udvikling af Fiskerisystemet. I perioden 1998-2001 blev modulerne i det nye Fiskerisystem taget i brug på hardware-plattformen. Der forløb en periode på 4-5 år, hvor dele af hardware-plattformen ikke som forventet blev anvendt til

direktoratets primære opgavevaretagelse, men til udviklingsarbejde. Der er i denne periode sket en løbende forældelse af materiellet. I samme periode har direktoratet endvidere skullet drive begge systemer. I henhold til direktoratets opgørelse kostede det ca. 1 mio. kr. årligt at drive det gamle system. Det nye system kostede ca. 0,4 mio. kr. i driftsudgifter i perioden 1996-1998 og herefter ca. 1 mio. kr. årligt. Fødevarerministeriet har efterfølgende anført, at hardware-plattformen var en nødvendig forudsætning for udviklingen og testningen af det nye Fiskerisystem, så en vis dobbeltdrift var nødvendig, også for at minimere risikoen for, at der ikke var noget system, der fungerede.

94. Direktoratet har oplyst, at da det gamle Fiskerisystem stadig, om end med begrænset kapacitet, kunne klare de daglige opgaver, har det ikke givet anledning til, at opgaverne i direktoratet ikke kunne klares. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at direktoratet i denne periode ikke høstede de fordele, som det nye system kunne have givet.

Direktoratet har oplyst, at det har været forholdsvis let for direktoratets medarbejdere at tage det nye system i anvendelse, da det ifølge direktoratet har en intuitiv let brugergrænseflade, ligesom medarbejderne kender alle de indgående oplysninger i forvejen fra det gamle system.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at de udvalgte sagsbehandlingssystemer generelt har opfyldt en betydelig del af de målsætninger, som institutionerne havde opstillet. Ingen af systemerne har vist generel afvigelse fra de opstillede målsætninger. Undersøgelsen har imidlertid samtidig vist, at forsinket, mangelfuld eller ligefrem manglende opfyldelse af en eller flere af de opstillede målsætninger har reduceret effekten af flere systemer. Rigsrevisionen skal samtidig påpege, at vurderingen af de systemer, hvor der ikke var fastsat klare operationelle målsætninger, var vanskelig og i vid udstrækning baseret på skøn.

Rigsrevisionen har ved undersøgelsen klarlagt, i hvilket omfang institutionerne selv har søgt at evaluere systemernes målopfyldelse. Undersøgelsen viste, at der på undersøgelsestidspunktet var foretaget målinger eller gennemført egentlige evalueringer af 3 systemers målopfyldelse. For systemerne Webreg 2 og Start sagsstyring havde Erhvervs- og Selskabsstyrelsen samt Erhvervs- og Boligstyrelsen på forhånd operationaliseret og i et vist omfang kvantificeret

målsætningerne. Opfølgningen på disse 2 systemer havde primært karakter af interne resultatmålinger. Direktoratet for FødevarerErhverv valgte derimod at foretage en ekstern evaluering af Økologisystemet. Evalueringen af dette system tog ikke eksplicit udgangspunkt i systemets målsætninger, men til gengæld blev systemet vurderet i sammenhæng med den samlede organisation, hvori det indgik.

VI. Rigsrevisionens anbefalinger til gennemførelse af statslige IT-projekter

95. Rigsrevisionen opstillede i statsrevisorernes beretning nr. 9/99 om gennemførelse af statslige edb-projekter nogle anbefalinger vedrørende styring, organisering, planlægning og gennemførelse af statslige edb-projekter.

Rigsrevisionen har i nærværende undersøgelse gennemgået og vurderet den foranalyse, der lå til grund for udviklingen og implementeringen af de udvalgte IT-systemer, ligesom det er undersøgt, om institutionerne havde opstillet veldefinerede målsætninger for systemerne. Endelig har Rigsrevisionen søgt at vurdere, om systemerne efter ibrugtagningen havde haft de forventede effekter. På baggrund af undersøgelsen, og med udgangspunkt i Rigsrevisionens løbende revision af IT-systemer, har Rigsrevisionen opstillet nogle overordnede anbefalinger for gennemførelse af statslige IT-projekter. Fokus for anbefalingerne er rettet imod systemernes effekt på institutionernes opgavevaretagelse og er rettet mod:

- Forundersøgelse, herunder opstilling af målsætninger for systemets effekt
- Beslutningsgrundlaget for igangsætning af systemudvikling
- Evaluering.

Anbefalingerne skal ses som et supplement til anbefalingerne i beretning nr. 9/99.

Rigsrevisionens anbefalinger er:

1. IT-strategien bør understøtte de faglige strategier

De statslige institutioners IT-strategi bør have sammenhæng med de faglige strategier, bl.a. ved at have en langsigtet plan for IT-understøttelse af de faglige områder. I planen kunne fx indgå en oversigt over, hvilke aktiviteter og arbejdsprocesser der skal omfattes af de kommende års udvikling på IT-området, og hvilket udbytte institutionen forventer sig heraf.

2. Forundersøgelsen bør klarlægge institutionens IT-behov

Udgangspunktet for det videre arbejde med udviklingen af IT-systemet er, at institutionen præcist får klarlagt, hvilke behov systemet skal dække. I forbindelse med forundersøgelsen bør det derfor analyseres og afklares, hvilke konkrete processer og funktioner systemet skal understøtte.

3. Forundersøgelsen bør identificere systemets interne og eksterne interessenter

For at kunne udforme dækkende krav til og målsætninger for IT-systemet er det væsentligt, at institutionen i forbindelse med forundersøgelsen præcist får klarlagt, hvem der internt og eksternt bliver berørt af det nye system.

Med interessenter forstås Rigsrevisionen direkte og indirekte berørte medarbejdere og enheder i institutionen samt eksternt berørte personer, virksomheder og myndigheder.

4. Interne og eksterne interessenter bør inddrages i forundersøgelse og udvikling

I forbindelse med forundersøgelsen bør det fastlægges, hvordan og i hvilket omfang interne og eksterne interessenter skal inddrages i planlægningen og udviklingen af systemet. Inddragelsen kan bl.a. indgå i fastlæggelse af krav og målsætninger, design af brugergrænseflader og test af fx prototyper i udviklingsfasen.

5. Der bør fastsættes målsætninger for systemets effekt på opgavevaretagelsen

Som et led i forundersøgelsen udarbejdes der normalt en række tekniske og funktionelle krav til systemet. Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at disse krav ikke bør stå alene. Både i forbindelse med planlægning og udvikling bør der være fokus på, at systemet skal levere rele-

vante effekter i relation til institutionens faglige opgaver. Ved planlægning og udvikling af IT-systemer skal der derfor fastsættes målsætninger for, hvilke effekter systemet skal have på institutionens opgavevaretagelse.

6. De fastsatte målsætninger bør operationaliseres, så resultatet efterfølgende kan efterprøves

Målsætningerne bør udformes som præcise og operationelle resultatkrav til de ønskede effekter. Operationelle målsætninger danner grundlag for styring af IT-projektet, ligesom de senere danner grundlag for institutionens vurdering af, om institutionen fik de ønskede effekter af IT-investeringen.

7. Igangsættelsen af udviklingsarbejdet

Før udviklingsarbejdet igangsættes, bør der udarbejdes et veldokumenteret beslutningsgrundlag, hvor systemets forventede omkostninger er sammenholdt med systemets forventede effekter.

Der bør udarbejdes et budget for omkostningerne, der indeholder såvel eksterne udgifter til leverandør som interne udviklingsomkostninger. Herudover bør systemets årlige driftsomkostninger indgå i opgørelsen. Omkostningsbudgettet skal sammenholdes med systemets forventede afkast i form af produktivitets- og/eller effektivitetsgevinster eller forbedringer i kvaliteten af institutionens ydelser. I nogle tilfælde vil det være muligt at udarbejde en egentlig cost-benefit-analyse for systemets forventede omkostninger og økonomiske gevinster, mens der i andre tilfælde vil være tale om en mere kvalitativ sammenholdelse af omkostninger og gevinster. Investeringer uden forventet positiv effekt bør kun foretages under særlige omstændigheder.

8. Der bør efter projektets ibrugtagning foretages en evaluering af systemets opfyldelse af de opstillede målsætninger

Statslige IT-investeringer repræsenterer ofte betydelige omkostninger, både i form af udgifter til eksterne leverandører og via institutionernes interne ressourceforbrug i forbindelse med udvikling, implementering og drift af systemerne. Med Budgetvejledning 2001 blev der indført krav om efterfølgende evaluering af drift og opnået funktionalitet ved udvikling af større IT-systemer eller væsentlige systemændringer. Rigsrevisionen finder tillige, at institutio-

nen efter en vis driftsperiode bør foretage en evaluering af systemets opfyldelse af de opstillede faglige målsætninger. Formålet hermed er dels at kunne konstatere, om systemet har haft den forventede effekt, dels at pege på eventuelle problemområder, hvor der skal foretages tilpasninger af IT-system, organisation eller arbejdsgange for at forbedre opgaveløsningen.

96. I forbindelse med høringen tilkendegav Finansministeriet, at ministeriet overordnet fandt, at beretningen har en nyttig tilgang til at belyse IT-systemers effekt på institutionernes opgavevaretagelse. Ministeriet fandt, at opstilling af målbare mål for systemets effekt på opgavevaretagelsen er et centralt element i forbindelse med udvikling og implementering af et IT-system. Målbare mål og delmål, som er operationelle, kan hjælpe med at fokusere styringen af et projekt og efterfølgende sikre, at den planlagte omlægning og effektivisering gennemføres. Ministeriet bemærkede, at omlægninger af arbejdsgange kræver, at der udarbejdes en systematisk foranalyse, hvor bl.a. myndighedernes behov klarlægges. Dette er et af de elementer, som Rigsrevisionen lægger vægt på. Efter Finansministeriets opfattelse er det vigtigt i forbindelse med foranalysen at skelne mellem nødvendige, behov og hvad som blot er ønskelig funktionalitet. Ministeriet lægger endvidere vægt på, at der foretages en evaluering af projektet, hvilket er vigtigt for at forbedre projektstyringen generelt samt sikre effekterne af det enkelte projekt.

Finansministeriet har bemærket, at der med Budgetvejledning 2001 blev indført et nyt regelsæt for statslige IT-projekter, men at det stadig er for tidligt at vurdere effekterne af ændringerne i regelsættet.

Finansministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at IT-projekter bør være begrundet i en forventning om et positivt afkast. Ministeriet har peget på, at der i forbindelse med udarbejdelsen af beslutningsgrundlaget kan udarbejdes en såkaldt business case (et værktøj til at estimere omkostninger). Finansministeriet er opmærksom på, at det skal sikres, at der er gennemsigtighed i beregningerne. En opgørelse af afkastet kræver, at IT-udgifter let kan opgøres samt udskilles. Det er i dag ikke muligt at udskille statens udgifter til IT-anvendelse fra statsregnskabet. Overvejelser

herom påtænkes inddraget i arbejdet under Udvalget om Omkostningsbaserede Budget- og Regnskabsprincipper.

Det fremgår videre af ministeriets besvarelse, at Den Digitale Taskforce allerede har iværksat initiativer, der sigter mod at forbedre projektstyring samt tilvejebringe understøttende værktøjer. Målet er at tilvejebringe fælles beslutningspunkter, som kan befordre en velstruktureret styring af forløbet i et digitaliseringsprojekt samt understøtte en tilstrækkelig forankring. Til hvert beslutningspunkt skal beskrives de centrale elementer, som skal være fastlagt på et givet tidspunkt samt de procedurer, der skal være på plads. Initiativet skal derudover sikre, at der er vejledning og understøttende værktøjer, som imødekommer de centrale behov, som den enkelte myndighed har i forbindelse med digitale projekter, samt at der er incitament til at benytte redskaberne. Det er fx konstateret, at der mangler et let tilgængeligt værktøj til at estimere omkostninger ved digitaliseringsprojekter. Et sådant værktøj (business case) vil blive færdigudviklet og stillet til rådighed af Den Digitale Taskforce. Der arbejdes endvidere med at skabe incitamenter for den enkelte institution til at anvende en mere gennemsigtig projektstyring, hvor der lægges vægt på målbare effekter af IT-projekter. Finansministeriet finder således, at der allerede er igangsat initiativer, som understøtter anbefalingerne i beretningen.

97. Fødevareministeriet fandt det positivt, at Rigsrevisionen på baggrund af undersøgelsen og den løbende revision af IT-systemer har opstillet en række overordnede anbefalinger, som kan anvendes fremadrettet. Ministeriet kunne tilslutte sig anbefalingerne, men anførte dog, at anvendelsen naturligvis skal afpasses efter de enkelte projekters art, størrelse, karakter etc. Ministeriet anførte tillige, at anbefalingerne er omfattet af ministeriets ”leveregler for større IT-projekter”, men at fremkomsten af anbefalingerne gav anledning til at overveje en uddybning af levereglerne på dette område.

Miljøministeriet var principielt enig i anbefalingerne. Ministeriet har dog anført, at anbefalingerne har en overordnet og generel karakter, der kan vanskeliggøre den praktiske anvendelse.

Økonomi- og Erhvervsministeriet var enig i sigtet med Rigsrevisionens anbefalinger. Ministeriet har imidlertid

lagt vægt på, at de endelige anbefalinger får en vejledende karakter, gerne suppleret med praktiske metodehenvisninger, snare end formelle krav, da de næppe i alle tilfælde kan opfyldes fuldt ud. Eksempelvis kan anbefaling 7 om udarbejdelse af et kalkuleret beslutningsgrundlag forud for igangsætningen af et udviklingsarbejde, hvor systemets forventede omkostninger sammenholdes med systemets forventede afkast i form af effekter, efter ministeriets opfattelse, i en række tilfælde forudses at medføre praktiske og metodemæssige vanskeligheder. Økonomi- og Erhvervsministeriet supplerede anbefalingerne med følgende 2 anbefalinger, som ministeriet fandt, at andre institutioner kan blive inspireret af:

- Opdeling af projekter i mindre delprojekter, hvor der sker en opsamling af viden fra projekt til projekt.
- Etablering af en projektorienteret organisation, hvor rammer, terminologier og organisatoriske betingelser er fastlagt.

Kulturministeriet og Trafikministeriet har ikke haft bemærkninger til de fremsatte anbefalinger.

98. Efter Rigsrevisionens opfattelse er Økonomi- og Erhvervsministeriets supplerende anbefalinger relevante vedrørende organisering af IT-projekter, og de bør inddrages i overvejelserne om og planlægningen af fremtidige projekter. Rigsrevisionen har tidligere i statsrevisorernes beretning nr. 9/99 om gennemførelse af statslige edb-projekter anbefalet en opdeling af større projekter i faser og delprojekter. Det er Rigsrevisionens vurdering, at forslaget om etablering af en projektorienteret organisation især vil være relevant for større institutioner, der løbende gennemfører IT-projekter.

Rigsrevisionen har noteret sig, at flere af de berørte ministerier har peget på et behov for mere konkrete vejledninger for gennemførelse af IT-projekter. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Finansministeriets initiativer i vid udstrækning vil understøtte de fremsatte anbefalinger, hvorfor Rigsrevisionen vil afvente disse.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at anbefalingerne er af generel karakter, og at de bør indgå ved planlægningen

af fremtidige IT-projekter. Rigsrevisionen er dog enig med ministerierne i, at de fremsatte anbefalinger skal tilpasses det enkelte IT-projekts omfang, karakter og kompleksitet.

Rigsrevisionen, den 26. november 2002

Henrik Otbo

/Peder Juhl Madsen