

14/2009

STATSREVISORERNE



Beretning om det digitale tinglysningsprojekt



14/2009

Beretning om det digitale tinglysningsprojekt

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

København 2010

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Justitsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i december 2010.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerens eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerens Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2009, som afgives i april 2011.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-341-7

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM DET DIGITALE TINGLYSNINGSPROJEKT

Statsrevisorerne anmodede om denne undersøgelse af Domstolsstyrelsens digitale tinglysningssystem for at få belyst årsagerne til, at idriftsættelsen af systemet havde været udsat flere gange. Endvidere ønskede Statsrevisorerne at få undersøgt, om beslutningsgrundlaget for implementering af det digitale tinglysningssystem havde været fyldestgørende, om projektstyringen var tilfredsstillende, og om systemet fungerede efter hensigten.

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

Statsrevisorerne konstaterer, at Domstolsstyrelsen har gennemført en række forbedringer, så den digitale tingbog i dag i al væsentlighed fungerer efter hensigten. Antallet af ophobede sager og sagsbehandlingstiderne er reduceret, og man har nået målet om, at 70 % af alle anmeldelser behandles automatisk.

Statsrevisorerne kritiserer skarpt, at den organisatoriske forberedelse af tinglysningssystemet har været utilstrækkelig, og at projektstyringen og økonomistyringen ikke har været tilfredsstillende. Tinglysningssystemet har været præget af, at Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen har undervurderet projektets risici og kompleksitet.

Statsrevisorerne skal i den forbindelse understrege, at der af beretningen fremgår en lang række årsager til tinglysningssystemets indkøringsproblemer, fx:

- utilstrækkelige vurderinger af behovet for personaleresurser og opgavernes omfang
- for tidlig gennemførelse af den forudsatte effektiviseringsgevinst (reduktion af 200 årsværk)
- urealistiske forventninger til, hvor hurtigt man ved udflytning af en myndighed kan opbygge medarbejdernes kompetencer og produktivitet
- mangelfulde brugervejledninger og helt utilstrækkelig hotlinefunktion
- fravalg af pilottest og test af systemets brugervenlighed
- utilstrækkelig forberedelse af håndteringen af fuldmagter.

Statsrevisorerne,
den 17. august 2010

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Svend Erik Hovmand
Mogens Lykketoft
Manu Sareen*

Domstolsstyrelsen er en uafhængig institution under Justitsministeriet. Justitsministeriet har generelt ingen instruktionsbeføjelse over for styrelsen, men har overordnet ansvaret for bevillinger til Domstolsstyrelsen og for lovgivningen på området. Justitsministeren forudsættes derfor at afklare, hvilke foranstaltninger der skal iværksættes på baggrund af denne beretning.



Beretning til Statsrevisorerne om det digitale tinglysningsprojekt

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 11. Justitsministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	11
	A. Baggrund	11
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	13
III.	Beslutningsgrundlaget	15
	A. Historisk udvikling	15
	B. Risikoanalyse.....	18
	C. Inddragelse af interessenter	21
	D. Leverandøranalyse	22
IV.	Projektstyringen	24
	A. Tidsmæssig udvikling.....	24
	B. Projektstyring	27
	C. Monitorering og afrapportering.....	31
	D. Effektivurdering.....	33
V.	Økonomi.....	35
	A. Oprindeligt budget og økonomisk udvikling	35
	B. Budget og forbrug samt den økonomiske styring af projektet	37
VI.	Systemets funktionalitet.....	43
	A. Test af systemet.....	43
	B. Digitalisering og automatisering.....	46
	C. It-beredskab	47
	D. Brugernes oplevelse af systemets funktionalitet.....	48
VII.	Den organisatoriske forberedelse og idriftsættelse af den digitale tingbog	50
	A. Etablering af Tinglysningsretten.....	50
	B. Den organisatoriske forberedelse	51
	C. Idriftsættelsen af den digitale tingbog	57
	Bilag 1. Tidslinje for implementering af det digitale tinglysningsprojekt	69
	Bilag 2. Ordliste.....	70

Beretningen vedrører finanslovens § 11. Justitsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Lene Espersen: november 2001 - september 2008

Brian Mikkelsen: september 2008 - februar 2010

Lars Barfoed: februar 2010 -

I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning handler om det digitale tinglysningsprojekt. Tinglysning er den offentlige registrering, efterprøvelse og offentliggørelse af rettigheder over fast ejendom (tingbogen), biler (bilbogen), løsøre og ægtepagter (personbogen) og andelsbeviser (andelsboligbogen). Den 20. august 2009 stoppede al tinglysning vedrørende fast ejendom midlertidigt, og den 8. september 2009 blev den digitale tingbog idriftsat. Bilbogen forventes at blive idriftsat den 2. november 2010, mens personbogen og andelsboligbogen forventes at blive idriftsat den 21. marts 2011.

2. Domstolsstyrelsen er ansvarlig for implementeringen af det digitale tinglysningssystem. Formålet med det digitale tinglysningssystem var at effektivisere tinglysningsprocessen gennem størst mulig digitalisering og automatisering. Hertil kom, at tinglysningsopgaven skulle centraliseres og samles i en særlig tinglysningsret. Tinglysningsretten blev etableret den 1. januar 2007 og er ansvarlig for tinglysningsopgaven. Implementeringen af det digitale tinglysningssystem er foregået i et tæt samarbejde mellem Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten. Domstolsstyrelsen har oplyst, at Tinglysningsretten har ansvaret for tilrettelæggelsen af rettens arbejde, herunder det tinglysningsfaglige ansvar, oplæring af medarbejderne, systemets indretning og generelt at sikre korrekte afgørelser. Domstolsstyrelsen er en uafhængig institution under Justitsministeriet. Domstolsstyrelsen ledes af en bestyrelse, der har det overordnede ansvar for styrelsens virksomhed. Den daglige ledelse varetages af en direktør, der skal følge de anvisninger og retningslinjer, som bestyrelsen udstikker. Justitsministeriet har ingen instruktionsbeføjelse over for styrelsen, men har overordnet ansvaret for bevillingerne til Domstolsstyrelsen og for lovgivningen på området.

3. Domstolsreformen blev vedtaget den 8. juni 2006 og består af 3 dele: retskredsreformen, indholdsreformen og tinglysningsreformen. *Retskredsreformen* betød, at 82 byretskredse blev lagt sammen til 24 retskredse. *Indholdsreformen* medførte en række ændringer, hvoraf den væsentligste var, at alle sager som udgangspunkt skal anlægges ved byretterne som første instans. *Tinglysningsreformen* indebar, at tinglysningsopgaven skulle digitaliseres og centraliseres. Således blev det ved lov besluttet, at tinglysningsopgaven skulle samles for hele landet i én enhed, og at den skulle varetages af en nyetableret tinglysningsret i Hobro.

4. Siden august 2003, hvor Justitsministeriet nedsatte et tinglysningsudvalg, er der blevet arbejdet med at gøre tinglysningsopgaven papirløs. I 2005 foretog Deloitte på foranledning af Justitsministeriet en vurdering af, om det var muligt at digitalisere og automatisere tinglysningsopgaven, så brugerne digitalt kunne anmelde dokumenter til automatisk tinglysning. Resultatet af Deloittes analyse var, at det var muligt at digitalisere tinglysningsopgaven og opnå en resurse-mæssig effektiviseringsgevinst (personalebesparelse), en tidsbesparelse og en omkostningsbesparelse for brugerne. I 2006 blev det ved lov vedtaget at indføre et digitalt tinglysningssystem (lov nr. 539 af 8. juni 2006 om digital tinglysning).

Det digitale tinglysningssystem

Det samlede tinglysningssystem består af 4 "bøger":

- tingbogen
- bilbogen
- personbogen
- andelsboligbogen.

5. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 17. juni 2009 rigsrevisor om en undersøgelse af Domstolsstyrelsens digitaliseringsprojekt vedrørende tinglysning. Baggrunden for Statsrevisorernes anmodning var, at Domstolsstyrelsens tinglysningsprojekt var udvalgt til at indgå i beretning nr. 2/2008 om styring af statslige digitaliseringsprojekter, men da styrelsen ikke kunne afse resurser til at indgå i Rigsrevisionens undersøgelse, blev det digitale tinglysningsystem udtaget af undersøgelsen. Da idriftsættelsen af den digitale tingbog blev udskudt flere gange, ønskede Statsrevisorerne, at Rigsrevisionen undersøgte digitaliseringsprojektet. Oprindeligt var idriftsættelsen af den digitale tingbog planlagt til den 26. marts 2008, men den digitale tingbog blev først idriftsat den 8. september 2009. Dvs. med en forsinkelse på næsten 1½ år.

Statsrevisorerne ønskede følgende forhold belyst:

- digitaliseringsprojektets udvikling over tid med hensyn til ibrugtagning, økonomi og funktionalitet, herunder årsagerne til, at systemets ibrugtagning flere gange er udsat
- om beslutningen om digitaliseringsprojektet er truffet på et fyldestgørende grundlag
- om roller og ansvar for implementering har været tilstrækkeligt klart defineret
- om Domstolsstyrelsens projektstyring har været tilfredsstillende
- om de forventede effekter af systemet er veldefinerede
- om der er tilrettelagt en systematisk opfølgning på effekten af systemet.

6. Rigsrevisor afgav i november 2009 et notat til Statsrevisorerne om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af Domstolsstyrelsens digitaliseringsprojekt vedrørende tinglysning. Statsrevisorerne tiltrådte notatet den 25. november 2009 og fremkom med et supplerende ønske om en historisk redegørelse fra 1993 og frem til i dag.

7. Efter idriftsættelsen af den digitale tingbog har der vist sig indkøringsproblemer, som bl.a. har resulteret i meget lange sagsbehandlingstider i Tinglysningsretten. Rigsrevisionen har derfor i forlængelse af Statsrevisorernes anmodning undersøgt, om den organisatoriske forberedelse af it-systemet var tilfredsstillende.

8. Rigsrevisionen har med udgangspunkt i Statsrevisorernes anmodning formuleret følgende spørgsmål for undersøgelsen:

- Var Domstolsstyrelsens beslutningsgrundlag for implementering af det digitale tinglysningsystem fyldestgørende?
- Var Domstolsstyrelsens projektstyring tilfredsstillende?
- Var den økonomiske styring af det digitale tinglysningsprojekt tilfredsstillende?
- Fungerer systemet tilfredsstillende?
- Var den organisatoriske forberedelse tilfredsstillende?

Indførelsen af et nyt it-system består af 2 dele. Dels en teknisk del (it-systemet), dels en organisatorisk del (organisatorisk forberedelse).

Den tekniske del består bl.a. i udvikling af systemfunktionalitet og i sikring af brugervenligheden af systemet.

Den organisatoriske forberedelse består bl.a. i at sikre en vel fungerende indkøringsfase, omlægning af arbejds gange, personaletilpasning, uddannelse af brugere og udarbejdelse af brugervejledninger.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Det digitale tinglysningsprojekt blev tiltrådt af Finansudvalget i 2006, og systemet skulle efter planen have været idriftsat primo 2008. Imidlertid blev implementeringen af den digitale tingbog (rettigheder over fast ejendom) forsinket næsten 1½ år, mens de resterende 3 bøger endnu ikke er idriftsat. Forsinkelsen af den digitale tingbog skyldtes bl.a. forsinkede leverancer fra leverandøren og behov for yderligere tid til test af systemet. Det oprindelige udviklingsbudget for det digitale tinglysningsystem er udvidet med ca. 67 mio. kr. Hertil kommer, at der som følge af forsinkelsen har været ekstra udgifter for staten på ca. 124 mio. kr., hovedsageligt fordi de planlagte driftsbesparelser er udskudt. Domstolsstyrelsen har ikke sikret en korrekt regnskabsmæssig tilrettelæggelse af det digitale tinglysningsprojekt. Der har ikke været et fuldstændigt overblik over omkostninger relateret til projektet.

Da projektet blev tiltrådt af Finansudvalget i november 2006, var det i aktstykket en forudsætning, at en planlagt personalebesparelse på 200 årsværk skulle realiseres 3 måneder efter idriftsættelsen af systemet. Grundet forsinkelserne af systemet blev denne forudsætning ændret, så personalebesparelsen på 200 årsværk i stedet skulle ske på tidspunktet for idriftsættelsen. Det var ifølge Tinglysningsudvalget hensigten, at systemet skulle idriftsættes som et big-bang-projekt, dvs. idriftsættelse af systemet samtidig for hele landet og uden pilotdrift. Endvidere blev det ved lov besluttet, at tinglysningsopgaven skulle centraliseres og placeres i Tinglysningsretten i Hobro.

Der var således 3 væsentlige rammebetingelser for implementeringen af det digitale tinglysningsystem: besparelse af 200 årsværk til tinglysningsopgaven på idriftsættelsestidspunktet, idriftsættelse af systemet som et big-bang-projekt og centralisering af tinglysningsopgaven ved at etablere Tinglysningsretten i Hobro. Domstolsstyrelsen har idriftsat den digitale tingbog i overensstemmelse hermed.

Ved udgangen af 2009 fungerede *systemet* ifølge Domstolsstyrelsen i al væsentlighed tilfredsstillende. Dog er der i 2010 stadig problemer med brugervenligheden. Tinglysning foregik fra årsskiftet 2009/10 for ca. 70 % af anmeldelsernes vedkommende helt automatisk og typisk inden for få minutter, hvilket svarede til målet for systemet. Der har efter idriftsættelsen af den digitale tingbog i indkøringsperioden været en række væsentlige fejl og mangler ved systemet, som Domstolsstyrelsen har taget initiativ til at rette op på. Domstolsstyrelsen har i øvrigt løbende forbedret systemet.

Den *organisatoriske forberedelse* forud for idriftsættelsen af den digitale tingbog var mangelfuld og var ikke baseret på grundige beregninger af resurser og dimensionering af opgaverne. Domstolsstyrelsens forventning til medarbejderproduktiviteten var urealistisk høj, håndteringen af fuldmagter var ikke tilstrækkeligt forberedt, og den fravalgte brugervenlighedstest stillede større krav til, at kvaliteten af vejledninger var i orden, og at Tinglysningsrettens hotline var velfungerende. Domstolsstyrelsen undervurderede imidlertid disse forhold, hvilket medførte en ophobning af sager og dermed en meget lang sagsbehandlingstid, som havde store konsekvenser for borgere og virksomheder i forbindelse med køb, salg og belåning af fast ejendom. Siden januar 2010 har Tinglysningsretten imidlertid reduceret antallet af ubehandlede sager.

Samlet viser Rigsrevisionens undersøgelse, at de 3 rammebetingelser for det digitale tinglysningsprojekt indebar, at projektet var et højrisikoprojekt. Særligt rammebetingelsen om, at Domstolsstyrelsen skulle bespare 200 årsværk til tinglysningsopgaven allerede på tidspunktet for idriftsættelsen af den digitale tingbog, og rammebetingelsen om at idriftsætte systemet som et big-bang-projekt stillede store krav til, at den digitale tingbog skulle fungere optimalt fra start. Principielt er det Rigsrevisionens opfattelse, at en effektiviseringsgevinst som følge af implementeringen af et nyt it-system bør høstes, i takt med at fejl og mangler i systemet bliver håndteret, at medarbejderne opnår rutine, og at systemet bliver godt forankret i hele organisationen. Rigsrevisionen finder, at Justitsministeriet høstede effektiviseringsgevinsten for tidligt. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i det principielle synspunkt om, at man generelt skal høste effektiviseringsgevinster i forbindelse med it-projekter, i takt med at de opstår. Justitsministeriet deler ikke Rigsrevisionens opfattelse i den konkrete sag og finder ikke, at effektiviseringsgevinsten blev høstet for tidligt. En trinvis indhøstning af effektiviseringsgevinsten ville i denne sag ifølge ministeriet ikke have været mulig, da medarbejderne var placeret rundt om i byretterne og derfor ikke kunne anvendes i Tinglysningsretten i Hobro efter idriftsættelsen af den digitale tingbog. Rigsrevisionen finder, at Justitsministeriet i samarbejde med Domstolsstyrelsen kunne have sikret yderligere resurser til Tinglysningsretten i Hobro ved at have indgået aftaler om at fastholde nogle af de 200 årsværk i en overgangsperiode.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Domstolsstyrelsens beslutningsgrundlag for implementering af det digitale tinglysningsystem var inden for de givne rammebetingelser fyldestgørende. Forud for idriftsættelsen af systemet blev der identificeret en række væsentlige risici ved projektet. Rigsrevisionen vurderer ud fra risikoanalysen og de fastsatte rammebetingelser, at projektet var et højrisikoprojekt. Dette bl.a. grundet risici i relation til den tekniske løsning og interessenter.

- Rammebetingelserne for projektet var bl.a., at den fulde personalebesparelse skulle høstes allerede på tidspunktet for idriftsættelse af den digitale tingbog, at det digitale tinglysningsystem skulle idriftsættes som et big-bang-projekt, hvilket indebar idriftsættelse samtidig for hele landet og uden pilotdrift, og at den geografiske placering af Tinglysningsretten i Hobro var fastsat ved lov.
- Domstolsstyrelsen har udarbejdet en udførlig risikoanalyse, og styrelsens oprindelige vurdering var, at digitaliseringen af tinglysningen var et middelrisikoprojekt. Efter en nærmere gennemgang af risikoanalysen er det imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at digitaliseringen af tinglysningen var et højrisikoprojekt. Dette skyldes bl.a., at tidsplanen var meget stram, at der skulle udvikles et meget komplekst system baseret på en uprøvet teknologi, at projektet skulle udvikles i samarbejde med mange interessenter, og at rammebetingelserne gav mange organisatoriske udfordringer.
- Domstolsstyrelsen har inddraget interessenter i relation til det digitale tinglysningsprojekt ved udarbejdelsen af kravspecifikationen. Ligeledes har Domstolsstyrelsen etableret en brugergruppe, en test- og teknikgruppe og en pantebrevsfølgegruppe bestående af udvalgte interessenter. Endelig har Domstolsstyrelsen foretaget en grundig analyse af leverandøren inden kontraktindgåelse.

Idriftsættelsen af den digitale tingbog blev udskudt næsten 1½ år, og de øvrige 3 bøger er endnu ikke idriftsat. De primære årsager til udskydelsen var forsinkede leverancer fra leverandøren og behov for yderligere tid til test af systemet. Domstolsstyrelsens projektstyring har ikke været fuldt ud tilfredsstillende. Domstolsstyrelsen har generelt etableret standarder for monitorering og afrapportering, og målene for projektet var klare. Imidlertid er 2 væsentlige styringsredskaber, som indgår i god projektstyring, ikke anvendt i fuldt omfang. For det første omfattede Domstolsstyrelsens og Tinglysningensrettes planlægning af projektet alene milepæle for systemudviklingen og ikke milepæle for fx uddannelse af medarbejdere, udarbejdelse af vejledninger og rekruttering af medarbejdere til Tinglysningensretten. For det andet var den interne rolle- og ansvarsfordeling i relation til implementeringen af det digitale tinglysningssystem ikke i tilstrækkelig grad klarlagt og beskrevet. Projektstyringen blev styrket ultimo 2007, bl.a. med ansættelse af en ekstern leverandørstyringskonsulent. Domstolsstyrelsen vurderer imidlertid nu, at projektledelsen kunne have været styrket ved projektets påbegyndelse.

Tidsmæssig udvikling

- Idriftsættelsen af den digitale tingbog er blevet udskudt 3 gange og næsten 1½ år. Idriftsættelsen af bilbogen, personbogen og andelsboligbogen er udskudt ca. 3 år og er endnu ikke idriftsat. De primære årsager til udskydelse var, at kerne-medarbejdere forlod leverandøren – hvilket medførte, at leverancer fra leverandøren blev forsinket – og at der var behov for yderligere tid til test af systemet, herunder test af samspillet til andre it-systemer. Endvidere anmodede Domstolsstyrelsen såvel som den finansielle sektor om en del ændringer til systemet frem til idriftsættelsen.

Projektstyring

- Målene for det digitale tinglysningssystem om at centralisere, digitalisere og automatisere tinglysningssopgaven vurderes at være klare. Domstolsstyrelsen har udarbejdet en milepælsplan, der alene omfatter systemudviklingen og ikke de organisatoriske forhold såsom uddannelse af medarbejdere, udarbejdelse af vejledninger, rekruttering af medarbejdere og udarbejdelse af en demoversion af systemet til brugerne. Risikostyringen blev styrket i februar 2008, dvs. ca. 3 måneder efter 1. udskydelse af den digitale tingbog. Domstolsstyrelsen har ikke i tilstrækkelig grad beskrevet og klarlagt den interne rolle- og ansvarsfordeling i relation til implementeringen af det digitale tinglysningssystem. Fx er rollen og ansvaret for projektlederen ikke beskrevet.

Monitorering og afrapportering

- Domstolsstyrelsen overholder generelt de standarder, som styrelsen har opstillet for monitorering og afrapportering i relation til det digitale tinglysningssystem. Domstolsstyrelsen har løbende styrket projektstyringen. Bl.a. har Domstolsstyrelsen øget mødefrekvensen med leverandøren og stillet større krav til leverandørens rapportering, ligesom Domstolsstyrelsen ultimo 2007 ansatte en ekstern leverandørstyringskonsulent for at sikre, at de fastsatte idriftsættelsesdatoer blev fastholdt, hvilket Rigsrevisionen finder positivt. Domstolsstyrelsen vurderer imidlertid nu efter idriftsættelse af den digitale tingbog, at projektledelsen kunne have været styrket allerede fra projektets påbegyndelse.

Effektvurdering

- Effekterne af det digitale tinglysningssystem var veldefinerede. Domstolsstyrelsen har endnu ikke undersøgt, hvorvidt effekterne af det digitale tinglysningssystem er realiseret, men planlægger at gennemføre en AMVAB-måling (Aktivitetsbaseret Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder) og en brugerundersøgelse i efteråret 2010.

Den økonomiske styring af det digitale tinglysningssystem er ikke tilfredsstillende. Domstolsstyrelsen følger ikke styrelsens egne og de almindelige statslige retningslinjer for, hvordan regnskabet for et sådant udviklingsprojekt skal tilrettelægges. Domstolsstyrelsen har således ikke et samlet projektregnskab, hvor alle omkostninger til det digitale tinglysningssystem indgår. Domstolsstyrelsens budgetopfølgning sikrer endvidere ikke et fuldstændigt overblik over alle omkostninger forbundet med udviklingen og driften af det digitale tinglysningssystem. Rigsrevisionen har sammenstykket et projektregnskab for det digitale tinglysningssystem, som viser, at udviklingsbudgettet for det digitale tinglysningssystem er udvidet med ca. 67 mio. kr., mens udskydelsen af idriftsættelsen af systemet har betydet en merudgift for staten på ca. 124 mio. kr., hovedsageligt fordi planlagte driftsbesparelser er udskudt. Det samlede budget for projektet udgør 621 mio. kr., og det skønnede regnskabsmæssige forbrug ultimo 2009 udgjorde efter Rigsrevisionens beregninger ca. 485 mio. kr.

- Det oprindelige budget for det digitale tinglysningssystem for perioden 2006-2016 omfattede ikke alle driftsudgifter og besparelser relateret til projektet. Justitsministeriet burde have foretaget en bedre kvalitetssikring af aktstykket.
- Domstolsstyrelsen har ikke – som de almindelige statslige retningslinjer foreskriver – en særskilt tilrettelæggelse af regnskabsaflæggelsen for det digitale tinglysningssystem. Domstolsstyrelsen har således ikke et projektregnskab, der omfatter alle omkostninger til det digitale tinglysningssystem.
- I fortsættelse heraf sikrer Domstolsstyrelsens budgetopfølgning ikke et fuldstændigt overblik over alle omkostninger forbundet med udviklingen og driften af det digitale tinglysningssystem. Dette forstærkes af styrelsens usikre håndtering af fakturaer og bilagsposter.
- Det samlede budget for projektet udgør 621 mio. kr., idet udviklingsbudgettet for det digitale tinglysningssystem på 266,8 mio. kr. er udvidet med 67,2 mio. kr. Her til kommer yderligere 123,5 mio. kr., hovedsageligt fordi planlagte driftsbesparelser er udskudt. Det skønnede regnskabsmæssige forbrug ultimo 2009 udgjorde efter Rigsrevisionens beregninger ca. 485 mio. kr.

Ved udgangen af 2009 fungerede systemet ifølge Domstolsstyrelsen i al væsentlighed tilfredsstillende. Dog var der fortsat problemer med brugervenligheden. Ved årsskiftet 2009/10 blev 70 % af alle anmeldelser som planlagt behandlet automatisk. Systemet har dog i indkøringsperioden – fra september 2009 til og med december 2009 – været præget af en række væsentlige fejl og mangler, som Domstolsstyrelsen har taget initiativ til at rette op på. Det er Rigsrevisionens vurdering, at en forudgående pilotdrift, fx i enkelte retskredse, kunne have identificeret fejl og mangler i systemet, inden systemet blev implementeret i hele landet, ligesom den fravalgte brugervenlighedstest kunne have påvist problemerne med systemets manglende brugervenlighed.

Systemet før idriftsættelsen

- Den digitale tingbog blev idriftsat den 8. september 2009 med en række fejl. Domstolsstyrelsen kendte til fejlene inden idriftsættelsen, men vurderede, at fejlene var uden betydning for driften af systemet. Rigsrevisionen er enig heri. Systemet blev først endeligt godkendt af Domstolsstyrelsen i november 2009.
- En pilotdrift af den digitale tingbog, fx i en eller flere retskredse, før systemet blev implementeret i hele landet, kunne efter Rigsrevisionens vurdering have identificeret nogle af de børnesygdomme, som viste sig efter idriftsættelsen, og som ethvert it-system må forventes at have.

Systemet efter idriftsættelsen

- Da den digitale tingbog blev idriftsat, indeholdt den ikke alle de funktionaliteter, som var planlagt, hvilket bl.a. betød, at mange anmeldelser blev udtaget til manuel behandling i de første uger efter idriftsættelsen. Domstolsstyrelsen har efterfølgende forbedret systemet gennem en række opdateringer og har ved årsskiftet 2009/10 nået målet om, at 70 % af alle anmeldelser behandles automatisk. Dette sker typisk inden for få minutter.
- Der er *efter* idriftsættelsen af den digitale tingbog blevet identificeret en række væsentlige fejl og mangler, som Domstolsstyrelsen har taget initiativ til at rette op på. Ligeledes har der været væsentlige problemer med brugervenligheden, fx den juridiske terminologi, som anvendes på skærmbillederne, og dette på trods af at kravspecifikationen lagde stor vægt på brugervenlighed. Domstolsstyrelsen fravalgte at gennemføre en brugervenlighedstest forud for idriftsættelsen. Rigsrevisionen finder dette mindre hensigtsmæssigt.

Den organisatoriske forberedelse forud for idriftsættelsen af den digitale tingbog var mangelfuld. Forberedelsen var ikke baseret på grundige beregninger af resurser og dimensionering af opgaver, hvorfor Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten undervurderede omfang og kompleksitet af de opgaver, der skulle løses ved idriftsættelsen af systemet. For det første havde Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten en urealistisk forventning til medarbejderproduktiviteten, og det betød, at styrelsen og retten ikke havde et tilstrækkeligt personaleberedskab. For det andet forberedte Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten ikke håndteringen af fuldmagter, herunder dimensionerede behovet for resurser hertil. For det tredje var vejledningerne i brugen af systemet mangelfulde, ligesom Tinglysningssrettens hotlinefunktion ikke havde tilstrækkelige resurser og kompetencer til at håndtere de mange brugerhenvendelser. Justitsministeriet høstede efter Rigsrevisionens vurdering effektiviseringsgevinsten ved systemet for tidligt, og ikke i takt med at fejl og mangler i systemet blev håndteret, at medarbejderne opnåede den fornødne rutine, og at systemet blev godt forankret i hele organisationen. Det førte til meget lange sagsbehandlingstider i den manuelle sagsbehandling, hvilket har haft store konsekvenser for borgere og virksomheder. Domstolsstyrelsen har i januar 2010 igangsat initiativer, der har nedbragt sagsbehandlingstiden.

Etablering af Tinglysningensretten

- Tinglysningensretten blev etableret den 1. januar 2007, hvor retten overtog tinglysningensopgaven fra 6 retskredse. Tinglysningensretten overtog gradvist tinglysningen af rettigheder i fast ejendom fra i alt 25 af de gamle retskredse og overtog tinglysningen for hele landet ved idriftsættelsen af den digitale tingbog. Tinglysningensretten flyttede ind i den nye retsbygning den 1. april 2009, dvs. 5 måneder før idriftsættelsen af den digitale tingbog. Centraliseringen af tinglysningensopgaven i Tinglysningensretten i Hobro var dermed afsluttet i god tid forud for idriftsættelsen af den digitale tingbog.

Den organisatoriske forberedelse

- Domstolsstyrelsen og Tinglysningensretten har efter Rigsrevisionens vurdering ikke foretaget grundige beregninger i relation til personaleberedskabet, herunder dimensioneringen af kapaciteten og den forventede produktivitet i Tinglysningensretten i forbindelse med idriftsættelsen af den digitale tingbog.
- Domstolsstyrelsens og Tinglysningensrettens forventninger til det antal anmeldelser, som medarbejderne i indkøringsperioden kunne behandle, var efter Rigsrevisionens vurdering urealistiske. Dette skyldes, at Domstolsstyrelsen og Tinglysningensretten forventede, at medarbejderne i Tinglysningensretten manuelt kunne behandle 50-100 anmeldelser pr. dag efter idriftsættelsen af den digitale tingbog sammenholdt med, at medarbejderne i september-oktober 2009 imidlertid kun behandlede 5-20 sager i gennemsnit pr. dag og i november-december 2009 behandlede 10-25 sager i gennemsnit pr. dag. Rigsrevisionen finder, at medarbejderne i Tinglysningensretten helt forventeligt skulle opnå erfaring med anvendelse af systemet, før produktiviteten nåede det forventede niveau. Hertil kom, at medarbejderne i Tinglysningensretten ikke alle besad de fulde tinglysningensfaglige kompetencer og var under oplæring. Dette skyldes, at kun en mindre del af de erfarne medarbejdere flyttede med til Hobro. Domstolsstyrelsen afsatte i samarbejde med Tinglysningensretten et beredskab på 20 årsværk til at håndtere forudsete og uforudsete problemer efter idriftsættelsen af den digitale tingbog. Derudover fik Tinglysningensretten bevilget 10 årsværk forud for idriftsættelsen af den digitale tingbog, som retten kunne disponere over i forbindelse med idriftsættelsen. Disse resurser viste sig efter idriftsættelsen af den digitale tingbog ikke at være tilstrækkelige.
- Domstolsstyrelsen og Tinglysningensretten havde forudset, at mange brugere ikke ville anvende digital signatur, og implementerede derfor en anmelder- og fuldmagtsordning, som gav mulighed for, at realkreditinstitutter og rådgivere kunne gennemføre den digitale tinglysning på vegne af en borger. Domstolsstyrelsen og Tinglysningensretten havde imidlertid undervurderet konsekvenserne heraf. Efter idriftsættelsen af den digitale tingbog modtog Tinglysningensretten så mange papirfuldmagter med fejl, at det havde betydning for sagsbehandlingstidens længde, idet medarbejderne, der skulle sagsbehandle anmeldelser, i stedet måtte behandle bunken af fuldmagter.

- Da den digitale tingbog blev idriftsat uden brugervenlighedstest og forudgående pilotdrift, undervurderede Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten betydningen af rettens hotline og vejledninger i brugen af systemet. Styrelsen og Tinglysningssretten burde efter Rigsrevisionens vurdering have været særligt opmærksom på kvaliteten af vejledninger til brugerne og på etableringen af en velfungerende hotline. En stor belastning af hotlinen og mangel på resurser skabte meget lange ventetider, og medarbejderne i Tinglysningssrettens hotline gav forskellige svar på ensartede spørgsmål.

Idriftsættelsen af den digitale tingbog

- Ifølge Domstolsstyrelsen var de væsentligste årsager til den lange sagsbehandlingstid i efteråret 2009 *mange fejlrettelser af papirsager* fra det gamle tinglysningssystem, *problemer med fuldmagtsskannere og begynderfejl i de fremsendte fuldmagter, konvertering af pantebreve* og *manglende rutine hos medarbejderne*, hvilket forårsagede en lavere produktivitet end forventet hos Tinglysningssrettens medarbejdere efter idriftsættelsen af den digitale tingbog.
- *Fejlrettelser af papirsager*: Op til lukkeperioden modtog Tinglysningssretten mange anmeldelser. Medarbejderne i byretterne var rutinerede og ekspederede alle sagerne før idriftsættelsen af den digitale tingbog. Efter idriftsættelsen blev der imidlertid konstateret mange fejl i disse sager, som medarbejderne i Tinglysningssretten skulle bruge tid på at rette. Domstolsstyrelsen har oplyst, at når produktiviteten var lav, var det ikke udtryk for, at der ikke blev bestilt noget, men at kræfterne blev brugt på de ekstraordinært mange papirsager. De papirsager som skulle fejlrettes, indgår imidlertid i Tinglysningssrettens opgørelser over antal modtagne og ekspederede sager og dermed i rettens opgørelser af produktiviteten, hvorfor disse sager efter Rigsrevisionens vurdering ikke kan forklare, at Tinglysningssrettens produktivitet efter idriftsættelsen af den digitale tingbog var lavere end forventet.
- *Fuldmagtsskannere og papirfuldmagter*: Fejl i skannerne til brug for skanningen af papirfuldmagter og mange begynderfejl hos brugerne i de indsendte fuldmagter betød, at alle papirfuldmagter skulle kontrolleres manuelt af medarbejderne i Tinglysningssretten og derfor reducerede den tid, der kunne anvendes til behandling af anmeldelser. Rigsrevisionen vurderer, at Domstolsstyrelsens vejledning om fuldmagterne og fuldmagtsformulærens udformning bærer en del af ansvaret for fuldmagtsproblemerne.
- *Konvertering af pantebreve*: Domstolsstyrelsen forudsatte, at der var en klar aftale med den finansielle sektor og de øvrige brugere om, at der ikke skulle indsendes pantebreve til Tinglysningssretten til konvertering, medmindre et pantebrev skulle påtegnes, eller der forelå en konkret aftale med Tinglysningssretten herom. Tinglysningssretten modtog imidlertid – efter det oplyste – 200.000 pantebreve til konvertering i perioden frem til ultimo 2009 og anvendte betydelige resurser – efter det oplyste i perioder op mod 30 medarbejdere – på at håndtere denne opgave. Rigsrevisionen kan konstatere, at der ikke før februar 2010 var indgået en skriftlig aftale med den finansielle sektor om konvertering af pantebreve. Rigsrevisionen finder, at Tinglysningssretten på et tidligere tidspunkt burde have indgået en skriftlig aftale med den finansielle sektor frem for at påbegynde konverteringen af den store mængde indsendte pantebreve, hvilket vurderes at være en uhenigtsmæssig disponering af resurserne.

- *Medarbejdernes rutine:* Domstolsstyrelsen havde forudset, at medarbejderne ved Tinglysningssretten ville have en tilvænningsperiode til systemet og til helt nye arbejds gange. Samtidig har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at der var ansat mange nye medarbejdere, som for en dels vedkommende var under oplæring i de tinglysningssrettelige færdigheder. Konverteringen af pantebreve og fejlrettelser af gamle sager forsinkede opbygningen af rutine hos medarbejderne. Arbejdstilrettelæggelsen var fra tidspunktet for idriftsættelsen af den digitale tingbog baseret på generalistprincippet, men Tinglysningssretten forlod dette princip i forbindelse med en organisationsændring den 1. december 2009, hvorefter medarbejderne blev opdelt i specialiserede team for de enkelte sagstyper. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Domstolsstyrelsen undervurderede kompetencebehovet for så vidt angik de tinglysningssrettelige færdigheder, hvilket organisationsændringen – som medførte stigende produktivitet – også afspejler.
- De årsager, som Domstolsstyrelsen fremfører til den meget lange sagsbehandlingstid, er ikke dokumenteret ved opgørelser af antal sager og tidsforbrug. Tidsregistrering trådte først i kraft den 1. januar 2010 i Tinglysningssretten. Det er derfor ikke muligt at beregne, hvad de enkelte forhold har betydet for den manuelle sagsbehandlingstid. Som Rigsrevisionens undersøgelse af forberedelsen har vist, var den forventede produktivitet for Tinglysningssrettens medarbejdere imidlertid urealistisk høj, og Domstolsstyrelsens angivelse af årsager til sagsophobningen viser, at styrelsen undervurderede opgavens omfang. En så kompleks opgave som digitalisering af tinglysningssretten – med en relativt uprøvet teknologi, samspil til andre systemer og med involvering af en række eksterne interessenter – burde have medført, at Domstolsstyrelsen havde sikret sig et solidt beredskab i indkøringsperioden til at håndtere såvel forudsete som uforudsete problemer. Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet høstede effektiviseringsgevinsten ved systemet for tidligt. Oprindeligt var det planlagt, at personalebesparelsen skulle realiseres 3 måneder efter idriftsættelsen af systemet. Som følge af udskydelsen af idriftsættelsen af den digitale tingbog ændrede denne forudsætning sig, og Domstolsstyrelsen skulle i stedet realisere besparelsen på idriftsættelsestidspunktet. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet i samarbejde med Domstolsstyrelsen burde have foranlediget, at personalebesparelsen i stedet skete, i takt med at fejl og mangler i systemet blev håndteret, at medarbejderne fik den fornødne rutine, og at systemet blev godt forankret i hele organisationen.
- Domstolsstyrelsen har oplyst, at styrelsen i januar 2010 har taget initiativer, som har medført, at sagsbehandlingstiden for 95 % af alle sager primo april er nedbragt til 10 dage eller derunder for alle sagstyper, på nær de matrikulære sager.

II. Indledning

A. Baggrund

9. Domstolsstyrelsen er en uafhængig institution under Justitsministeriet. Domstolsstyrelsen ledes af en bestyrelse, og Justitsministeriet har ingen instruktionsbeføjelser over for styrelsen. Domstolsstyrelsen er ansvarlig for implementeringen af det digitale tinglysningsssystem. Implementeringen af tinglysningsystemet er foregået i et tæt samarbejde mellem Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten.

10. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 17. juni 2009 rigsrevisor om en undersøgelse af Domstolsstyrelsens digitaliseringsprojekt vedrørende tinglysning. Baggrunden for Statsrevisorernes anmodning var, at idriftsættelsen af den digitale tingbog var udskudt flere gange. Oprindeligt var idriftsættelsen af den digitale tingbog planlagt til idriftsættelse den 26. marts 2008, men den blev først idriftsat den 8. september 2009. Dvs. med en forsinkelse på næsten 1½ år.

Statsrevisorerne ønskede følgende forhold belyst:

- digitaliseringsprojektets udvikling over tid med hensyn til ibrugtagning, økonomi og funktionalitet, herunder årsagerne til, at systemets ibrugtagning flere gange er udsat
- om beslutningen om digitaliseringsprojektet er truffet på et fyldestgørende grundlag
- om roller og ansvar for implementering har været tilstrækkeligt klart defineret
- om Domstolsstyrelsens projektstyring har været tilfredsstillende
- om de forventede effekter af systemet er veldefinerede
- om der er tilrettelagt en systematisk opfølgning på effekten af systemet.

11. Rigsrevisor afgav i november 2009 et notat til Statsrevisorerne om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af Domstolsstyrelsens digitaliseringsprojekt vedrørende tinglysning. Statsrevisorerne tiltrådte på deres møde den 25. november 2009 rigsrevisors notat og fremkom med et supplerende ønske om en historisk redegørelse fra 1993 og frem til i dag. Efter idriftsættelsen af den digitale tingbog den 8. september 2009 har der vist sig indkøringsproblemer, som bl.a. har resulteret i lange sagsbehandlingstider i Tinglysningsretten. Rigsrevisionen har derfor i forlængelse af Statsrevisorernes anmodning undersøgt, om den organisatoriske forberedelse af systemet var tilfredsstillende.

12. Tinglysning er den offentlige registrering, efterprøvelse og offentliggørelse af rettigheder over fast ejendom (tingbogen), biler (bilbogen), løsøre og ægtepagter (personbogen) og andelsbeviser (andelsboligbogen). Den samlede digitalisering af tinglysningsopgaven (alle 4 bøger) benævnes det digitale tinglysningsystem. Den 8. september 2009 blev tingbogen digitaliseret.

Bilbogen forventes at blive idriftsat den 2. november 2010, mens personbogen og andelsboligbogen forventes at blive idriftsat den 21. marts 2011. Formålet med tinglysningsprojektet var at centralisere, digitalisere og automatisere tinglysningsopgaven.

13. Centraliseringen af tinglysningsopgaven blev vedtaget med lov nr. 538 af 8. juni 2006 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (politi- og domstolsreformen). Placeringen af Tinglysningsretten i Hobro blev ligeledes vedtaget ved lov, og retten blev etableret den 1. januar 2007. Tidligere skete tinglysningen ved de 82 byretter fordelt i hele landet. Fra den 1. januar 2007 overtog Tinglysningsretten tinglysningen af anmeldelser fra 6 retskredse. Frem til idriftsættelsen af den digitale tingbog overtog Tinglysningsretten gradvist tinglysningen af rettigheder i fast ejendom (tingbogen) fra i alt 25 af de gamle retskredse. I forbindelse med idriftsættelsen overtog Tinglysningsretten tinglysningen for hele landet. Bilbogen, personbogen og andelsboligbogen overgik til Tinglysningsretten i april 2009, men er endnu ikke digitaliseret.

14. Processen for tinglysning af rettigheder i fast ejendom består af 4 delelementer:

- *anmeldelsen* af tinglysningen, som kan foretages af en professionel bruger (fx banker eller ejendomsmæglere) eller af borgeren
- *verifikation*en, som består i brugerens (borger eller professionel aktør) kontrol af fuldstændigheden af informationer i anmeldelsen
- *prøvelse*, som er Tinglysningsrettens juridiske prøvelse af informationerne i anmeldelsen
- *afslutningen*, som består i fremsendelse af en kvittering til anmelderen.

Borgere og virksomheder mfl. har mulighed for at gennemføre følgende handlinger i det digitale tinglysningssystem:

- oprette og indsende anmeldelser med henblik på tinglysning
- fremsøge oplysninger på egne og andres ejendomme
- undersøge status på indsendte anmeldelser.

15. Der er blevet arbejdet med edb i tinglysningen siden slutningen af 1980'erne. Arbejdet med en papirløs ordning blev indledt i august 2003, hvor Justitsministeriet nedsatte et tinglysningsudvalg med det formål at komme med forslag til en modernisering og effektivisering af tinglysningsopgaven. Udvalget var sammensat af repræsentanter fra berørte myndigheder og organisationer, bl.a. Domstolsstyrelsen, Finansministeriet, Finansrådet, Realkreditrådet, Advokatrådet og Dansk Ejendomsmæglerforening.

16. I 2005 gennemførte Deloitte en it-analyse af tinglysningssystemet for Justitsministeriet. Formålet var at vurdere, om det var muligt at digitalisere og automatisere tinglysningsopgaven af fast ejendom, så fx borgere, den finansielle sektor, advokater og ejendomsmæglere digitalt kunne anmelde dokumenter til automatisk tinglysning.

Det digitale tinglysningssystem skulle ifølge Deloitte's it-analyse medføre en reduktion af den manuelle sagsbehandling med ca. 69 %, hvilket svarede til en effektiviseringsgevinst på 245 årsværk i den manuelle sagsbehandling. Deloitte konkluderede endvidere, at tinglysningssystemet ville medføre en forventet tidsbesparelse og en omkostningsbesparelse for borgere og professionelle brugere, herunder advokater, penge- og realkreditinstitutter og ejendomsmæglere.

17. Lov nr. 539 af 8. juni 2006 om ændring af lov om tinglysning og forskellige andre love (herefter lov om digital tinglysning) blev vedtaget med henblik på at gennemføre regeringens målsætning om en papirløs tinglysningsordning. Loven indeholder de ændringer af tinglysningsloven, der var nødvendige for at kunne digitalisere tinglysningsopgaven. Loven bygger på betænkning nr. 1461/2005 om varetagelse af tinglysningsopgaven og betænkning nr. 1471/2006 om digital tinglysning afgivet af Justitsministeriets Tinglysningsudvalg.

B. Formål, afgrænsning og metode

18. Det overordnede formål med Rigsrevisionens undersøgelse er at vurdere implementeringen af det digitale tinglysningssystem.

19. Rigsrevisionen har på baggrund af Statsrevisorernes anmodning formuleret følgende spørgsmål for undersøgelsen:

- Var Domstolsstyrelsens beslutningsgrundlag for implementering af det digitale tinglysningssystem fyldestgørende?
- Var Domstolsstyrelsens projektstyring tilfredsstillende?
- Var den økonomiske styring af det digitale tinglysningssystem tilfredsstillende?
- Fungerer systemet tilfredsstillende?
- Var den organisatoriske forberedelse tilfredsstillende?

20. Det digitale tinglysningssystem er igangsat på baggrund af en folketingsbeslutning. Rigsrevisionens undersøgelse omfatter alene Domstolsstyrelsens beslutning om implementering af det digitale tinglysningssystem og ikke en vurdering af baggrunden for folketingsbeslutningen.

21. Undersøgelsen omfatter hovedsageligt perioden fra 2006 og frem, dog beskrives det lovforberedende arbejde forud for lov af 8. juni 2006 om digital tinglysning og den historiske udvikling på området.

22. Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen besøgt Tinglysningssretten og afholdt møder med Domstolsstyrelsen, leverandøren af det digitale tinglysningssystem, Domstolsstyrelsens bestyrelsesformand samt Domstolsstyrelsens rådgivningsfirma og leverandørstyringskonsulenten, som er ansat i rådgivningsfirmaet. Derudover har Rigsrevisionen afholdt møder med repræsentanter fra brugerkredse og gennemført fokusgruppeinterview med repræsentanter fra det digitale tinglysningssystemets professionelle brugerkreds, ligesom Rigsrevisionen har modtaget bistand fra en it-professor fra IT-Universitetet i København i forbindelse med vurderingen af kravspecifikationen og systemets funktionalitet. It-professorens vurderinger er indført som bokse i teksten. Rigsrevisionen har desuden foretaget sags gennemgang i Justitsministeriet og gennemgået relevant skriftligt materiale udarbejdet af Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten, bl.a. mødereferater og statusrapporter.

23. Rigsrevisionen havde oprindeligt planlagt at gennemføre en spørgeskemaundersøgelse om brugernes oplevelse af det digitale tinglysningssystemets funktionalitet. Domstolsstyrelsen havde imidlertid nogle generelle indvendinger mod at foretage en brugerundersøgelse på tidspunktet for undersøgelsens gennemførelse. Endvidere har Domstolsstyrelsen oplyst, at styrelsen selv vil foretage en brugerundersøgelse i efteråret 2010 og en AMVAB-måling (Aktivitetsbaseret Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder). Hertil kom, at Rigsrevisionen vurderede, at brugernes oplevelse af systemets funktionalitet kunne afdækkes med udgangspunkt i fokusgruppeinterviewet og med udgangspunkt i møder afholdt med udvalgte professionelle brugere. På den baggrund fandt Rigsrevisionen, at der var et tilstrækkeligt datagrundlag til at afdække brugernes oplevelse af systemets funktionalitet, og gennemførte derfor ikke en spørgeskemaundersøgelse.

24. Implementeringen og styringen af det digitale tinglysningssystem er vurderet i forhold til de standarder, som Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten selv har opstillet, og i forhold til god praksis. Hvor Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten ikke har udarbejdet standarder, eller disse ikke er fyldestgørende, har Rigsrevisionen fremhævet, hvilke standarder der på nuværende tidspunkt eksisterer på området, som kan styrke fremtidige projekter. Den Digitale Taskforce har udviklet en række værktøjer til styring og implementering af digitaliseringsprojekter. Endvidere er anbefalingerne fra "Erfaringer fra statslige IT-projekter – hvordan gør man det bedre?" (2001) – den såkaldte "Bonnerup-rapport" – i visse tilfælde stadig aktuelle og derfor anvendt som grundlag for vurderingen af dele af digitaliseringsprojektet.

25. Efter offentliggørelsen af beretning nr. 2/2008 om styring af statslige digitaliseringsprojekter nedsatte regeringen i 2009 en arbejdsgruppe, som skulle komme med anbefalinger til den fremtidige budgettering, styring, organisering og gennemførelse af de statslige it-projekter. Arbejdsgruppen bestod af repræsentanter fra Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Skatteministeriet og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. I forlængelse af arbejdet i arbejdsgruppen blev der i 2009 nedsat en rådgivergruppe, hvori Rigsrevisionen var repræsenteret.

26. Resultaterne af arbejdsgruppens arbejde foreligger i en rapport, der beskriver en række udfordringer i relation til gennemførelsen af statslige it-projekter. Rapporten blev offentliggjort i maj 2010. Hovedudfordringerne fremgår af boks 1.

BOKS 1. FINANSMINISTERIETS RAPPORT "PROFESSIONALISERING AF ARBEJDET MED IT-PROJEKTER I STATEN"

Manglende modenhed: På trods af en meget lav projektmodenhed gennemfører flere styrelser meget komplekse it-projekter. Styrelserne har typisk kompenseret for den lave projektmodenhed gennem omfattende brug af eksterne konsulenter. Det har ført til, at viden og erfaring fra projekterne ikke opbygges og forbliver i styrelserne.

Der gennemføres meget risikofyldte projekter: De statslige it-projekter er særdeles risikofyldte og er i mange tilfælde baseret på uprøvet teknologi. Projekterne gennemføres ofte, uden at der tages de nødvendige forholdsregler for at håndtere risici.

Knaster i samarbejdsrelationerne: Der er flere eksempler på et uheldigt samspil mellem de statslige kunder, leverandørerne og konsulenthuse. Relationen mellem styrelserne og leverandørerne er således ofte præget af mistillid og gensidige bebrejdelser. Oplevelsen i mange styrelser er, at leverandørerne lover mere, end de kan holde. Omvendt mener mange leverandører, at staten anvender EU-udbudssystemet for rigtigt, hvilket bl.a. kommer til udtryk ved omfattende kravspecifikationer og manglende mulighed for dialog som led i indgåelsen af kontrakter.

27. Resultaterne fra Finansministeriets rapport er ikke anvendt ved bedømmelsen af implementeringen af det digitale tinglysningssystem, da rapporten blev offentliggjort i maj 2010 efter idriftsættelsen af den digitale tingbog.

28. Rigsrevisionen har ikke foretaget en gennemgang og vurdering af de årlige engangsvederlag (resultatløn) udbetalt til henholdsvis Domstolsstyrelsens direktør, bestyrelsesformanden og projektlederen på baggrund af deres performance i relation til det digitale tinglysningssystem.

29. Justitsministeriet har efterfølgende oplyst, at Kammeradvokaten i forbindelse med undersøgelsen af en konkret klagesag har henledt opmærksomheden på, at der kan være behov for også at undersøge, om der kan være tale om et erstatningsansvar på baggrund af behandlingen af visse sager om konvertering af gamle papirbaserede pantebreve til digitale pantebreve. Justitsministeriet har derfor anmodet Domstolsstyrelsen om at præcisere over for Kammeradvokaten, at også denne problemstilling indgår i Kammeradvokatens undersøgelse af erstatningsspørgsmålet.

30. Rigsrevisionen har foretaget en forvaltningsrevision med udgangspunkt i rigsrevisorlovens § 3. I undersøgelsen indgår ikke ansvarsspørgsmål i relation til implementeringen af det digitale tinglysningssystem. Rigsrevisionen har således **ikke** forholdt sig til spørgsmål om bl.a. erstatningsansvar.

31. Beretningen har i udkast været forelagt Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen. Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen har i forlængelse heraf afgivet en erklæring om, at Rigsrevisionen har fået stillet alle de oplysninger til rådighed, der er af betydning for vurderingen af de spørgsmål, som undersøgelsen omfatter.

III. Beslutningsgrundlaget

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Domstolsstyrelsens beslutningsgrundlag for implementering af det digitale tinglysningsystem var inden for de givne rammebetingelser fyldestgørende. Forud for idriftsættelsen af systemet blev der identificeret en række væsentlige risici ved projektet. Rigsrevisionen vurderer ud fra risikoanalysen og de fastsatte rammebetingelser, at projektet var et højrisikoprojekt. Dette bl.a. grundet risici i relation til den tekniske løsning og interessenter.

32. Projektet vedrørende den digitale tinglysning er igangsat på baggrund af en folketingsbeslutning udmøntet i lov nr. 539 af 8. juni 2006 om digital tinglysning. Domstolsstyrelsen har igangsat projektet inden for disse rammer.

33. Budgetvejledningen fra 2006 stiller krav om, at der for it-projekter på 50 mio. kr. eller derover skal ske tilslutning fra Finansudvalget forud for iværksættelse. Der skal i det aktstykke, som forelægges Finansudvalget, indgå en risikoanalyse og en opgørelse over udgifter til anskaffelse og udvikling. Endvidere skal væsentlige ændringer af it-projekter forelægges for Finansudvalget. Budgetvejledningen er ændret i 2010. Bl.a. er den finansielle grænse for forelæggelse for Finansudvalget øget til 60 mio. kr. Med et samlet budget på 430,3 mio. kr. (pris- og lønniveau 2006) var det digitale tinglysningsystem omfattet af budgetvejledningens regler om igangsættelse og forelæggelse for Finansudvalget.

A. Historisk udvikling

34. Tinglysningsystemet har siden 1990'erne i et vist omfang været elektronisk. Overgangen til et elektronisk tinglysningsystem begyndte med vedtagelsen af lov nr. 281 af 29. april 1992 om ændring af tinglysningsloven og retsafgiftsloven mv. (edb i tinglysningen), der skabte grundlag for en modernisering af sagsbehandlingen på tinglysningskontorerne, hvorunder de papirbaserede journaler vedrørende tinglysning af rettigheder i fast ejendom blev omdannet til edb-sagsbehandlingssystemer.

Betænkninger vedrørende tinglysning

Betænkning nr. 1093/1987 om edb i tinglysningen.

Betænkning nr. 1177/1989 om edb-tinglysning på landsplan.

Betænkning nr. 1394/2000 om papirløs tinglysning.

Betænkning nr. 1461/2005 om varetagelse af tinglysningsopgaven.

Betænkning nr. 1471/2006 om digital tinglysning.

1992-2000

Indførelse af edb i tinglysningen.

35. Lovændringen vedrørende edb i tinglysningen i 1992 blev gennemført på baggrund af et omfattende udvalgsarbejde, der resulterede i afgivelsen af en række betænkninger vedrørende edb i tinglysningen. Den endelige implementering af edb i tinglysningen foregik over en 8-års-periode, som startede med et pilotprojekt ved retten i Brøndby, og alle tinglynskantorerne ved byretterne havde ved udgangen af 2000 indført edb i sagsbehandlingen. Løsningen medførte dog ikke en papirløs tinglysning, idet anmeldelse af rettigheder og meddelelser fra tinglynskantorerne stadig var i papirform. Justitsministeriet nedsatte i 1996 et udvalg, der skulle vurdere, hvorvidt tinglysningen kunne gøres fuldstændig papirløs. Udvalget nåede frem til, at der ikke fandtes grundlag for at indføre en papirløs ordning, da der på daværende tidspunkt ikke var tilstrækkelige sikkerheds- og lovgivningsmæssige rammer for brugen af digital signatur.

36. Folketinget vedtog i 2000 lov om elektroniske signaturer, og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling lancerede i foråret 2003 en digital signatur, der gjorde det muligt at udstede certifikater, som ikke krævede personligt fremmøde. Udviklingen og udbredelsen af digital kommunikation, herunder digital signatur, øgede mulighederne for at realisere et fuldstændigt digitalt tinglysningssystem.

Tinglysningsudvalget

37. I august 2003 nedsatte Justitsministeriet Tinglysningsudvalget, der fik til opgave at komme med forslag til en samlet modernisering og effektivisering af tinglysningsopgaven. Udvalget skulle navnlig komme med forslag til, hvordan der bedst muligt kunne gennemføres en fuldstændig papirløs tinglysning, og overveje, om varetagelsen af tinglysningsopgaven kunne organiseres på en bedre og mere effektiv måde.

Tinglysningsudvalget anførte i betænkning nr. 1461/2005 om varetagelse af tinglysningsopgaven, at det var udvalgets opfattelse, at det ud fra generelle administrative og resourcemæssige hensyn ville være mest hensigtsmæssigt, at tinglysningsopgaven blev samlet ét sted for hele landet. Udvalget fandt også, at kravspecifikationen til it-løsningen burde udarbejdes på grundlag af input fra et bredt sammensat brugerpanel af offentlige og private interessenter til sikring af, at løsningen i videst muligt omfang kunne integreres med edb-systemerne for de typiske professionelle interessenter i ejendomshandlen og dermed optimerer den generelle anvendelighed af den konkrete it-løsning.

Tinglysningsudvalget overvejede efterfølgende, hvordan en papirløs tinglysningsordning bedst muligt kunne gennemføres, herunder hvilke retlige, praktiske og tekniske spørgsmål ordningen kunne give anledning til. Tinglysningsudvalget nåede i betænkning nr. 1471/2006 om digital tinglysning frem til, at der var grundlag for indførelse af en fuldstændig digital tinglysningsordning via digital signatur og en særlig anmelder- og fuldmagtsordning. Ordningen skulle ud over tingbogen også omfatte bilbogen, personbogen og andelsboligbogen. Det fremgår af betænkningen, at resultaterne af Deloittes it-analyse af tinglysningsopgaven fra 2005 indgik i udvalgets overvejelser.

Det var ifølge Tinglysningsudvalget hensigten, at systemet skulle idriftsættes som et big-bang-projekt, dvs. idriftsættelse af systemet samtidig for hele landet og uden pilotdrift. Dette udgjorde således en rammebetingelse for Domstolsstyrelsens implementering af projektet.

2007

1. januar etableres Tinglysningsretten.

38. På baggrund af betænkningen vedtog Folketinget lov nr. 539 af 8. juni 2006 om digital tinglysning. Loven skulle ses i sammenhæng med lov nr. 538 af 8. juni 2006 om politi- og domstolsreformen, der bl.a. indeholdt en bestemmelse om etablering af Tinglysningsretten i Hobro, der fremover skulle varetage tinglysningsopgaven for hele landet. Dette udgjorde ligeledes en rammebetingelse for Domstolsstyrelsens implementering af projektet.

Kontrakten med leverandøren af systemet

39. Ved aktstykke nr. 38 af 21. november 2006 anmodede Justitsministeriet om Finansudvalgets tilslutning til at igangsætte udviklingen af et digitalt tinglysningssystem, og på daværende tidspunkt havde Domstolsstyrelsen udarbejdet kravspecifikation, afviklet udbud vedrørende udviklings- og driftsopgaven og udbudt et prøveprojekt vedrørende skanning af fysiske tinglysningssakter.

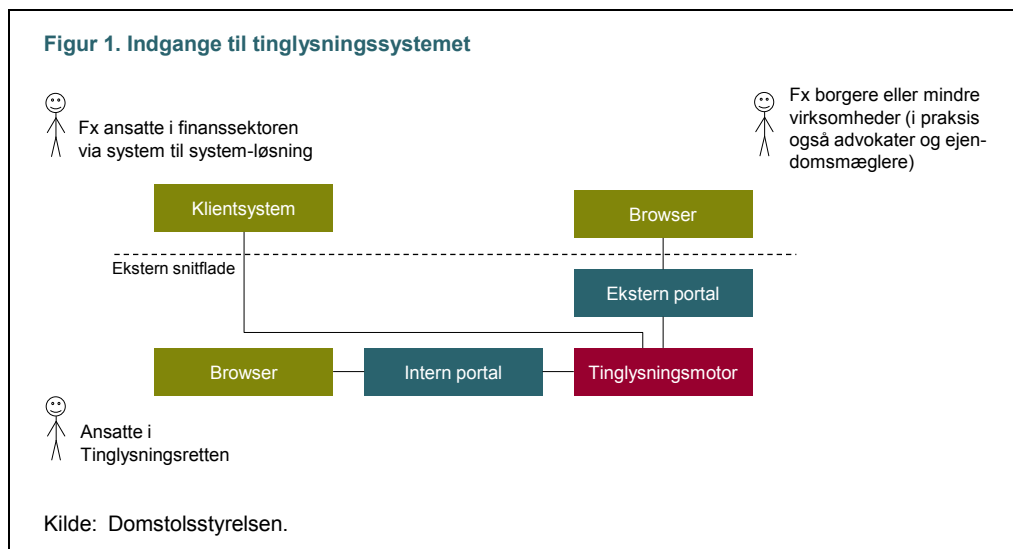
Den endelige kravspecifikation indeholder i alt 413 krav omhandlende alt fra funktionalitet, test, sikkerhed, driftsmål og kapacitet til inddragelse af eksterne interessenter, uddannelsesfaciliteter, projektorganisering og dokumentation. It-professorens vurdering af kravspecifikationen fremgår af boks 2.

BOKS 2. IT-PROFESORENS VURDERING AF KRAVSPESIFIKATIONEN

Det er it-professorens vurdering, at kravspecifikationen er rimelig kortfattet (406 sider) og ret præcis. Alligevel vurderer it-professoren, at kravspecifikationen har mange svagheder. Bl.a. at det er uklart, hvad der er krav, hvad der er baggrundsoplysninger, og hvad der er eksempler på løsninger.

40. Efter Finansudvalgets tilslutning til aktstykket indgik Domstolsstyrelsen den 1. december 2006 kontrakt med en leverandør om udvikling og idriftsættelse af det digitale tinglysningssystem. Leverandøren forestod også driften af det gamle tinglysningssystem. Kontrakten med leverandøren af det digitale tinglysningssystem omfattede tingbogen, bilbogen, personbogen og andelsboligbogen.

41. Ifølge kontrakten skulle systemet indeholde en tinglysningssmotor og 3 brugerindgange. Tinglysningssmotoren er den funktion i systemet, der foretager selve tinglysningen (prøvelsen), hvilket vil sige det arbejde, der tidligere blev foretaget af medarbejdere i landets byretter. De 3 indgange til det digitale tinglysningssystem er illustreret i figur 1.



Det fremgår af figur 1, at der er følgende 3 brugerindgange:

- en *intern portal*, som Tinglysningssrettens medarbejdere bruger til at behandle tinglysningssager, der udtages til manuel behandling
- en *ekstern portal*, som er tilgængelig på internettet, og hvorfra eksterne brugere kan tinglyse og forespørge på tinglysninger (www.tinglysning.dk)

Det kontraktlige grundlag for udvikling af det digitale tinglysningssystem (2006-2009)

1. december 2006
Kontrakt med leverandøren af tinglysningssystemet indgås.

24. april 2008
Allonge 1 til kontrakten med leverandøren indgås.

31. marts 2009
Allonge 2 til kontrakten med leverandøren indgås.

7. september 2009
Allonge 3 til kontrakten med leverandøren indgås.

- et klientsystem, der via en *system til system-løsning* gør det muligt for eksterne brugere at få adgang til funktionalitet i tinglysningsmotoren. Løsningen er rettet mod professionelle aktører og benyttes hovedsageligt af den finansielle sektor.

Tinglysningsmotoren henter i øvrigt til brug for tinglysningen data fra en række registre – såkaldte fødesystemer, fx CVR- og CPR-registrene.

42. Grundet ændrede krav og forsinkelser i idriftsættelsen af det digitale tinglysningsystem indgik Domstolsstyrelsen i alt 3 tillæg (allonger) til kontrakten med leverandøren af det digitale tinglysningsystem.

Skanningsopgaven

43. Ud over kontrakten med leverandøren om udvikling og idriftsættelse af det digitale tinglysningsystem indgik Domstolsstyrelsen den 15. januar 2007 og den 26. marts 2007 kontrakt med 2 skanningsfirmaer, der skulle varetage indskanningen af tinglysningskontorernes ca. 70 mio. A4-sider (tinglysningsakter), så disse kunne overgå til digital form. Indskanningen af tinglysningsakter er ikke selvstændigt behandlet i denne undersøgelse, bortset fra i kap. V. Økonomi, da skanningsomkostningerne udgør en væsentlig post.

Effektiviseringsgevinsten

44. Budgettet for det digitale tinglysningsystem fremgår af aktstykke nr. 38 af 21. november 2006 og er nærmere omtalt i kap. V. Det fremgår af aktstykket, at det digitale tinglysningsystem ville medføre en driftsbesparelse på 88,3 mio. kr. årligt (primært lønudgifter), svarende til en personalebesparelse på 200 årsværk, men at effektiviseringsgevinsten først skulle realiseres, efter at systemet havde været i drift i ca. 3 måneder. Som følge af forsinkelser i implementeringen af den digitale tingbog blev denne 3-måneders-periode ikke opretholdt. I stedet blev det forudsat, at personalebesparelsen skulle ske på idriftsættelsestidspunktet for den digitale tingbog. Dette udgjorde således en rammebetingelse for Domstolsstyrelsens implementering af projektet.

B. Risikoanalyse

45. Ifølge budgetvejledningen fra 2006 skal risikoanalysen for et it-projekt indeholde en vurdering af de væsentligste risikoelementer, som kan have betydning for projektets gennemførelse, herunder hvad der kan gøres for at minimere risikoen.

46. Domstolsstyrelsen har i samarbejde med styrelsens rådgivningsfirma tilbage i marts 2006 udarbejdet en risikoanalyse vedrørende det digitale tinglysningsystem. I risikoanalysen blev der identificeret risici fordelt på 4 hovedområder: organisation, teknisk løsning, leverandør og interessenter. De identificerede risici fremgår af tabel 1.

Tabel 1. Risici og imødegående handlinger i relation til det digitale tinglysningssystem fordelt på hovedområder

	Overordnede risici	Underliggende risici og imødegående handlinger
Organisation	<p>Der kan være for få resurser til sagsbehandling af de tinglysningsekspeditioner, som udtages til manuel behandling.</p> <p>Der er en indbyrdes afhængighed mellem udvikling og ibrugtagning af e-TL-systemet og indskanning af akten, så forsinkelse i et projekt kan påvirke tidsplanen eller implementering af det andet projekt.</p> <p>e-TL-systemet implementeres, samtidig med at der gennemføres væsentlige organisatoriske ændringer, hvilket kan flytte resurser og fokus for ibrugtagning af systemet.</p> <p>Forudsætninger og lovgivning for systemet kan ændres undervejs i udviklingen af systemet.</p>	<p>Medarbejderne i Tinglysning retten skal vænne sig til nye og ændrede arbejdsprocesser.</p> <p>Tinglysning retten kan have vanskeligheder ved at tiltrække de nødvendige medarbejdere og kompetencer.</p> <p>Risikoen imødegås ved forhøjet personalenormering i indkøringsperioden og uddannelse af personalet.</p> <p>Risikoen imødegås ved, at samme bemanning indgår i de 2 projektgrupper og løbende koordination mellem projekterne.</p> <p>Nødvendige resurser er ikke tilgængelige på grund af de organisatoriske opgaver. Fx kan det være vanskeligt at afsætte resurser til uddannelse i anvendelse af it-systemet.</p> <p>Risikoen kan imødegås gennem synlighed om projektet og planlægning af uddannelse og ibrugtagning.</p> <p>Tidsplanen kan ikke overholdes, hvis forudsætningerne for projektet ændres.</p> <p>Risikoen kan næppe mindskes, men konsekvenserne kan minimeres ved at indlægge stødpuder i projektplanen.</p>
Teknisk løsning	<p>Der er tale om et komplekst system baseret på en Service Orienteret Arkitektur (SOA), som er en relativt ung teknologi.</p> <p>Der vil være mange tekniske grænseflader mellem e-TL-systemet og andre interessenter, både i form af services, som e-TL-systemet stiller til rådighed for andre, og i form af fødesystemer, som e-TL-systemet henter information fra.</p> <p>Sikkerhedsmodellen i e-TL-systemet baseres på den digitale signatur, hvilket kan være en barriere for systemet.</p> <p>Der vil være en skarp overgang fra det eksisterende system til det nye e-TL-system, hvilket kan gøre det vanskeligt at sikre en korrekt løbende tinglysning.</p>	<p>Risikoen vurderes ikke at være væsentlig, bl.a. fordi der gennem længere tid har været fokus på teknologien.</p> <p>Risikoen om u hensigtsmæssige snitflader imødegås ved at inddrage interessenterne løbende i møder og igennem 2 høringsrunder, så deres bidrag indgår i projektet.</p> <p>For at mindske risikoen udarbejdes en begrebs- og data-model for e-TL-systemet, som sikrer, at systemet kan anvende information fra andre offentlige registre.</p> <p>Mindre grad af anvendelse af digital signatur.</p> <p>Risikoen imødegås ved implementering af en anmelder- og fuldmagtsordning.</p> <p>Pukkel af sager skal færdigbehandles i det nye system, før der kan åbnes for tinglysning.</p> <p>Der kan tages højde for risikoen ved dobbeltregistrering i en periode op til overgangen.</p>
Leverandør	<p>Der arbejdes med en stram tidsplan, som kan gøre det vanskeligt at overholde deadlines.</p>	<p>Forsinkelser er især problematiske i forhold til de organisatoriske forhold, idet de gamle arbejdsgange kun vanskeligt kan udføres i den nye organisation.</p> <p>Stram tidsplan kan betyde, at leverandøren ikke har mulighed for at gennemføre nødvendige test, hvilket kan medføre tekniske problemer efter ibrugtagning.</p> <p>Risikominimerende tiltag i form af krav til projektgennemførelsen og kvalitetssikringen af samme.</p> <p>Risikoen kan også imødegås ved udvidelse af udviklingsperioden og en eventuel trinvis implementering.</p>
Interessenter	<p>Der er mange interessenter i projektet og en stor offentlig bevågenhed omkring projektet. Samtidig vil e-TL-systemet have en bred effekt i offentligheden, både i organisationer og hos borgere.</p> <p>Interessenter kan vise sig ikke at være klar til at anvende det nye system.</p>	<p>Risikoen imødegås ved fokus på området, ligesom der kan udarbejdes en egentlig kommunikationsstrategi og et presseberedskab.</p> <p>Risikoen imødegås ved at involvere interessenterne i arbejdet med kravspecifikationen.</p>

Kilde: Uddrag fra Domstolsstyrelsens risikoanalyse den 20. marts 2006.

Det fremgår af tabel 1, at der ved projektets opstart var identificeret mange risici og overvejede handlinger, som kunne imødegå de identificerede risici. På baggrund af Domstolsstyrelsens risikoanalyse, som blev opdateret i november 2006, blev der i aktstykke nr. 38 af 21. november 2006 med udgangspunkt i Finansministeriets vejledning om risikovurdering af it-projekter opstillet følgende risikovurdering, jf. tabel 2.

Tabel 2. Risikovurdering i aktstykke nr. 38 af 21. november 2006
(1 = lav og 5 = høj)

Risikoområde	Risikoniveau				
	1	2	3	4	5
Organisatoriske forhold				X	
Teknisk løsning			X		
Leverandør		X			
Interessenter			X		
Samlet vurdering			X		

Det fremgår af tabel 2, at Domstolsstyrelsen bedømte det samlede risikoniveau til at være middel (3). Det fremgår videre af tabel 2, at den *organisatoriske* risiko er højest (niveau 4 ud af 5). Af aktstykke nr. 38 af 21. november 2006 fremgår, at systemet skal sættes i drift som et big-bang-projekt, hvorefter man ikke længere har mulighed for at anvende papirdokumenter til tinglysning, men udelukkende kan anvende elektroniske dokumenter forsynet med digital signatur. Endvidere fremgår det af aktstykket, at der er en ikke ubetydelig risiko for mangel på kvalificeret arbejdskraft i Tinglysningsretten, og at der er risiko for, at man ikke kan opretholde en tilstrækkelig bemanning til den eksisterende tinglysning, indtil det digitale tinglysningssystem er sat i drift. Det omtales også, hvad styrelsen vil gøre for at reducere den organisatoriske risiko, herunder at der skal ansættes nye medarbejdere, som skal oplæres i løbet af 2007 og 2008.

47. De 3 andre områder ligger, med undtagelse af leverandør, på niveau 3 i tabel 2, altså en middel risiko. Vedrørende den *tekniske løsning* nævnes det i aktstykket, at det er et komplekst system baseret på Service Orienteret Arkitektur (SOA), som er en relativt ung teknologi, men at risikoen bl.a. søges imødegået ved at vælge en leverandør, der har betydelig erfaring med opbygning af en SOA, ligesom den infrastruktur, der vælges, er førende på markedet. Det fremgår endvidere af risikoanalysen fra marts 2006 og en senere opdateret risikoanalyse fra november 2006, at der er mange tekniske grænseflader mellem det digitale tinglysningssystem og andre interessenter, både i form af services, som det digitale tinglysningssystem skal stille til rådighed for andre (integration med andre systemer), og i form af fødesystemer, som det digitale tinglysningssystem henter informationer fra (fx CVR og CPR), og at den digitale signatur ikke er særligt udbredt. Med hensyn til kompleksiteten og til, at det digitale tinglysningssystem skal have snitflader til mange andre systemer, fremgår det i øvrigt af kravspecifikationen, at der kun for CPR er tale om et stabilt system. Ustabile systemer skaber yderligere udfordringer for leverandøren.

Risikoen i forhold til *leverandøren* vurderedes i aktstykke nr. 38 af 21. november 2006 at være lav grundet leverandørens betydelige kendskab til opgaven. Det fremgår videre af aktstykket, at tidsplanen for projektet blev vurderet til at være meget stram. Ifølge risikoanalysen fra marts 2006 og opdateringen i november 2006 kan den stramme tidsplan gøre det vanskeligt at overholde deadlines og betyde, at leverandøren kun får et minimum af tid til implementering af det digitale tinglysningssystem, ligesom den stramme tidsplan kan betyde, at leverandøren ikke har mulighed for at gennemføre nødvendige test, hvor systemet afprøves i en ægte driftssituation, men i mindre omfang. For at imødekomme denne risiko blev

det overvejet, om idriftsættelsen af det digitale tinglysningsystem kunne ske trinvist. Domstolsstyrelsen har oplyst, at den trinvis implementering blev drøftet og klart afvist af den finansielle sektor.

I forhold til *interessenter* bedømte Domstolsstyrelsen risikoniveauet til at være middel. Dog vurderes det forhold, at projektet skal udvikles i samarbejde med flere eksterne interessenter, at have en høj risiko, da interessenterne af styrelsen blev vurderet til at være meget forskellige. Det fremgår af aktstykke nr. 38 af 21. november 2006, at risikoen søges imødegået gennem dannelsen af en projektfølgegruppe, hvor professionelle interessenter er repræsenteret. Med hensyn til interessenter fremgår det endvidere, at udviklingen af en fælles løsning for den finansielle sektor reducerede den oprindelige risiko. Domstolsstyrelsen har efterfølgende oplyst, at kompleksiteten i integrationen af den finansielle sektors løsning med det digitale tinglysningsystem ikke var fuldt ud kendt på daværende tidspunkt, og risikovurderingen for interessenter er derfor hævet i senere aktstykker som en konsekvens af den forøgede kompleksitet.

48. Efter Rigsrevisionens opfattelse synes "teksten" fra risikoanalysen fra marts 2006 og den senere opdatering i november 2006 og teksten fra aktstykke nr. 38 af 21. november 2006 ikke at stemme helt overens med risikotallene i tabel 2 (som indgik i aktstykke nr. 38 af 21. november 2006). Teksten i risikoanalyserne beskriver således et højrisikoprojekt, mens den samlede risiko vurderes til at være middel i tabel 2. Rigsrevisionen lægger vægt på, at der bl.a. var tale om en meget stram tidsplan kombineret med udviklingen af et meget komplekst system – baseret på en relativt uprøvet teknologi – i samarbejde med mange interessenter og med eksterne snitflader, der var under ændring. Hertil kom mange organisatoriske udfordringer. Domstolsstyrelsen har oplyst, at risikobilledet ændrede sig fra den oprindelige risikovurdering den 20. marts 2006 til aktstykket den 21. november 2006. Domstolsstyrelsen har videre oplyst, at den første risikovurdering blev foretaget før valget af leverandør, mens vurderingen i aktstykket fra november 2006 var baseret på erfaringerne med leverandøren, der havde et indgående kendskab til tinglysningsopgaven fra udvikling og drift af det daværende tinglysningsystem. Domstolsstyrelsen har yderligere oplyst, at den første risikovurdering blev foretaget på grundlag af en meget stram tidsplan med idriftsættelse af systemet den 1. januar 2008. Den anden risikovurdering i aktstykket var baseret på den reviderede tidsplan, hvor den største udfordring – den digitale tingbog – blev udskudt til påsken 2008, dvs. med ét kvartal. Tidsplanen vurderes stadig som stram, men i modsætning til risikoanalysen udarbejdet i marts 2006 var der ifølge Domstolsstyrelsen en leverandør, der stod inde for tidsplanen.

49. Rigsrevisionen kan konstatere, at der ikke er væsentlig forskel på risikoanalyserne foretaget i marts 2006 og i november 2006, bortset fra at leverandøren af det digitale tinglysningsystem er valgt. Rigsrevisionen finder således fortsat, at der ikke er en direkte sammenhæng mellem teksten i risikoanalyserne fra henholdsvis marts og november 2006 og risikovurderingen i tabel 2, som indgik i aktstykke nr. 38 af 21. november 2006. Rigsrevisionen finder videre, at et af problemerne med et samlet tal for hvert område er, at et af underpunkterne kan have en betydelig risiko, uden at det giver sig udslag i, at den samlede risiko er særlig høj.

C. Inddragelse af interessenter

50. I foråret 2005 udarbejdede Domstolsstyrelsen i samarbejde med styrelsens rådgivningsfirma – og sideløbende med det lovforberedende arbejde i Tinglysningsudvalget – kravspecifikationen for det digitale tinglysningsystem. Domstolsstyrelsen lagde inden færdiggørelsen af kravspecifikationen en foreløbig kravspecifikation for det digitale tinglysningsystem på internettet til kommentering for alle interesserede.

Ekstern brugergruppe

- Finansrådet
- Realkreditrådet
- Advokatrådet
- Dansk Ejendoms-
mæglerforening
- Landinspektør-
foreningen
- Kommunernes
Landsforening
- Amtsrådsforenin-
gen
- Københavns Kom-
mune og Frede-
riksberg Kommune
- Økonomi- og Er-
hvervsministeriet
- Kort & Matrikel-
styrelsen
- Ministeriet for
Videnskab, Tekno-
logi og Udvikling
- Skatteministeriet
- Justitsministeriet
- Domstolsstyrelsen.

Ligeledes nedsatte Domstolsstyrelsen i foråret 2005 en ekstern brugergruppe bestående af repræsentanter for væsentlige interessenter i tinglysningssopgaven for at sikre, at kravspecifikationen for systemet blev udarbejdet på grundlag af input fra et bredt sammensat brugerpanel af offentlige og private interessenter, så løsningen i videst muligt omfang kunne integreres med de professionelle interessenters it-systemer. Brugergruppen har afholdt møder 2-4 gange om året siden 2005 og har herudover besvaret et spørgeskema til afdækning af de enkelte interessenters rolle samt deltaget i interviews for at afdække forventningerne til det digitale tinglysningssystem. Domstolsstyrelsen har oplyst, at der ud over møderne i brugergruppen løbende har været møder i den såkaldte "test- og teknikgruppe" samt afholdt møder med den finansielle sektor i "pantebrevsfølgegruppen" og med advokater og ejendomsmæglere.

51. Det fremgår af betænkning nr. 1471/2006 om digital tinglysning og af Deloitte's it-analyse, at professionelle brugere (advokater, ejendomsmæglere, pengeinstitutter og realkreditinstitutter) forventedes at integrere egne it-systemer med det digitale tinglysningssystem (system til system-løsning), mens den eksterne portal (www.tinglysning.dk) skulle udvikles til borgere og mindre virksomheder. Efterfølgende viste det sig, at flere professionelle brugere, herunder advokater og ejendomsmæglere, valgte at benytte brugerportalen på internettet (www.tinglysning.dk), hvilket primært skyldtes, at der for de professionelle brugere er forbundet væsentlige investeringsomkostninger med at integrere deres egne it-systemer med det digitale tinglysningssystem.

52. Domstolsstyrelsen har oplyst, at vægten i relation til udviklingen af systemet blev lagt på system til system-løsningen, idet den finansielle sektor (pengeinstitutter og realkreditinstitutter), som udgør ca. 70 % af tinglysningssbrugerne, ville anvende system til system-løsningen. Den finansielle sektor var derfor igennem projektimpleteringsperioden den primære samarbejdspartner for Domstolsstyrelsen.

D. Leverandøranalyse

53. Domstolsstyrelsen modtog 7 anmodninger fra leverandører om at blive prækvalificeret som svar på styrelsens udbudsbekendtgørelse 2006/S 70-073522, offentliggjort den 11. april 2006 i supplement til den Europæiske Unions Tidende. Heraf blev 5 leverandører inviteret til at afgive tilbud på opgaven, og 3 bød på opgaven.

Domstolsstyrelsen udarbejdede den 10. oktober 2006 en evaluering af de leverandører, som havde afgivet bud på det digitale tinglysningssystem. Den valgte leverandør var øverst i rangordenen på 4 ud af 7 udvælgelseskriterier, svarende til 70 %. Imidlertid var den valgte leverandør ikke rangordnet øverst i relation til teknisk løsning, drift, projektorganisation og kvalitetsstyring (samlet 30 %). På de 2 parametre, som vægtes højest af Domstolsstyrelsen, rangerer den valgte leverandør imidlertid højest (funktionalitet og tidsplan). Rigsrevisionen vurderer, at der er foretaget en grundig analyse af leverandøren, inden valget af endelig leverandør blev foretaget. Hertil kommer, at Domstolsstyrelsen havde kendskab til den valgte leverandør, da denne varetog driften af det gamle tinglysningssystem.

Vurdering

54. Rammebetingelserne for projektet var bl.a., at den fulde personalebesparelse skulle høstes allerede på tidspunktet for idriftsættelse af den digitale tingbog, at det digitale tinglysningssystem skulle idriftsættes som et big-bang-projekt, hvilket indebærer idriftsættelse samtidig for hele landet og uden pilotdrift, og at den geografiske placering af Tinglysningssretten i Hobro var fastsat ved lov.

55. Domstolsstyrelsen har udarbejdet en udførlig risikoanalyse, og styrelsens oprindelige vurdering var, at digitaliseringen af tinglysningen var et middelrisikoprojekt. Efter en nærmere gennemgang af risikoanalysen er det imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at digitaliseringen af tinglysningen var et højrisikoprojekt. Dette skyldes bl.a., at tidsplanen var meget stram, at der skulle udvikles et meget komplekst system baseret på en uprøvet teknologi, at projektet skulle udvikles i samarbejde med mange interessenter, og at rammebetingelserne gav mange organisatoriske udfordringer.

56. Domstolsstyrelsen har inddraget interessenter i relation til det digitale tinglysningsprojekt ved udarbejdelsen af kravspecifikationen. Ligeledes har Domstolsstyrelsen etableret en brugergruppe, en test- og teknikgruppe og en pantebrevsfølgegruppe bestående af udvalgte interessenter. Endelig har Domstolsstyrelsen foretaget en grundig analyse af leverandøren inden kontraktindgåelse.

IV. Projektstyringen

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Idriftsættelsen af den digitale tingbog blev udskudt næsten 1½ år, og de øvrige 3 bøger er endnu ikke idriftsat. De primære årsager til udskydelsen var forsinkede leverancer fra leverandøren og behov for yderligere tid til test af systemet. Domstolsstyrelsens projektstyring har ikke været fuldt ud tilfredsstillende. Domstolsstyrelsen har generelt etableret standarder for monitorering og afrapportering, og målene for projektet var klare. Imidlertid er 2 væsentlige styringsredskaber, som indgår i god projektstyring, ikke anvendt i fuldt omfang. For det første omfattede Domstolsstyrelsens og Tinglysningens planlægning af projektet alene milepæle for systemudviklingen og ikke milepæle for fx uddannelse af medarbejdere, udarbejdelse af vejledninger og rekruttering af medarbejdere til Tinglysningens retten. For det andet var den interne rolle- og ansvarsfordeling i relation til implementeringen af det digitale tinglysningsystem ikke i tilstrækkelig grad klarlagt og beskrevet. Projektstyringen blev styrket ultimo 2007, bl.a. med ansættelse af en ekstern leverandørstyringskonsulent. Domstolsstyrelsen vurderer imidlertid nu, at projektledelsen kunne have været styrket ved projektets påbegyndelse.

A. Tidsmæssig udvikling

57. Ifølge kontrakten med leverandøren var den oprindelige idriftsættelsesdato for bilbogen planlagt til *den 2. januar 2008*, og tingbogen, personbogen og andelsboligbogen var planlagt til idriftsættelse *den 26. marts 2008*.

1. udskydelse af den digitale tingbog til idriftsættelse den 21. november 2008

58. Med aktstykke nr. 37 af 27. november 2007 blev Finansudvalget orienteret om, at leverandøren først kunne levere den digitale tingbog den 1. november 2008 (til idriftsættelse *den 21. november 2008*). Det fremgår ligeledes af aktstykket, at idriftsættelsen af bilbogen, personbogen og andelsboligbogen udskydes til *ultimo 2008*. Hermed skete der et skift i prioriteringen af idriftsættelsestidspunktet for bilbogen og tingbogen. Det fremgik af aktstykke nr. 38 af 21. november 2006, at bilbogen skulle idriftsættes først, så der var god mulighed for at vurdere performance og dermed mulighed for nødvendig optimering, inden hele systemet blev sat i drift. Dette grundlag for idriftsættelse af det digitale tinglysningsystem blev således ikke fastholdt.

59. Den 1. udskydelse skyldtes, at et antal kernemedarbejdere forlod leverandøren, og at det var vanskeligt på daværende tidspunkt at rekruttere nye medarbejdere. Dette har leverandøren bekræftet over for Rigsrevisionen. Domstolsstyrelsen har oplyst, at styrelsen i august 2007, dvs. 8 måneder efter indgåelse af kontrakten med leverandøren, blev opmærksom på, at leverandøren ikke kunne levere de aftalte ydelser. Domstolsstyrelsen har end-

Planlagte idriftsættelsestidspunkter for den digitale tingbog

26. marts 2008
Oprindelig idriftsættelse (aktstykke nr. 38).

21. november 2008
1. udskydelse (aktstykke nr. 37).

12. januar 2009
2. udskydelse (aktstykke nr. 1).

8. september 2009
3. udskydelse (aktstykke nr. 44).

Se i øvrigt tidslinjen i bilag 1.

videre oplyst, at det væsentlige hensyn i prioriteringen af den digitale tingbog over digitaliseringen af de små bøger i den nye tidsplan var hensynet til at opretholde den papirbase-rede tinglysning. Dertil kom, at de væsentlige interessenter, herunder den finansielle sektor, advokaterne, ejendomsmæglerne og landinspektørerne, så den digitale tingbog som deres hovedprioritet. Endelig var de samfundsmæssige gevinster og statens interesse i effektiviseringsgevinster helt overvejende knyttet til den digitale tingbog. Domstolsstyrelsen indgik den 24. april 2008 allonge 1 til kontrakten med leverandøren, der fastslog, at idrift-sættelsen af den digitale tingbog blev udskudt fra den 26. marts 2008 til den 21. november 2008.

2. udskydelse af den digitale tingbog til idriftsættelse den 12. januar 2009

60. Med aktstykke nr. 1 af 15. september 2008 blev Finansudvalget orienteret om, at idrift-sættelsen af den digitale tingbog ville blive yderligere udskudt til *den 12. januar 2009*. Det fremgår af aktstykket, at Domstolsstyrelsen i samarbejde med den finansielle sektor og le-verandøren havde udarbejdet en detaljeret implementeringsplan for det digitale tinglysnings-system, som indebar, at testperioden blev forlænget til den 23. december 2008, at al tinglys-ning vedrørende fast ejendom blev lukket i 10 dage, at den digitale tinglysning af fast ejen-dom blev åbnet den 12. januar 2009, og at den finansielle sektor fik tilkoblet dens it-syste-mer i slutningen af januar 2009. Årsagen til den 2. udskydelse var således primært en for-længelse af testperioden fra november til december 2008, hovedsageligt på grund af den finansielle sektors ønske herom.

3. udskydelse af den digitale tingbog til idriftsættelse den 8. september 2009

61. Med aktstykke nr. 44 af 21. november 2008 meddelte Domstolsstyrelsen Finansudval-get, at idriftsættelsen af den digitale tingbog ville blive udskudt til primo september 2009. Den 31. marts 2009 underskrev Domstolsstyrelsen allonge 2 til kontrakten mellem Dom-stolsstyrelsen og leverandøren af 1. december 2006, hvoraf det fremgår, at overtagelses-dagen for den digitale tingbog var den 16. juli 2009 med forventet idriftsættelsesdato *den 8. september 2009*. Ligeledes fremgik det, at overtagelsesdatoen for bilbogen, personbo-gen og andelsboligbogen ville blive den 1. juni 2010 med forventet idriftsættelsesdato *den 14. juni 2010*.

Det fremgår af aktstykket, at den 3. udskydelse at tingbogen skyldtes forsinkede leveran-cer fra leverandøren og behovet for yderligere test af samspillet mellem tinglysningssyste-met, de private it-systemer og andre offentlige systemer, herunder KMD og SKAT. Det er endvidere oplyst i aktstykket, at der med den 3. udskydelse var skabt mulighed for en grun-dig gennemtestning af systemet, herunder system til system-løsningen med den finansielle sektor.

62. Leverandøren af den digitale tingbog vurderer, at systemets samlede funktionalitet er vokset betragteligt i implementeringsperioden, og at dette er en af årsagerne til, at udviklin-gen af systemet blev forsinket. Den øgede funktionalitet er bl.a. opnået via tilkøb af system-ændringer. De væsentligste ændringer vedrører ifølge leverandøren antallet af kontroller i den digitale tingbog, en udvidet løsning til håndtering af papirfuldmagter (skanning af fuld-magter), ligesom arbejdet med integrationen til den finansielle sektors it-systemer har været mere omfattende end specificeret i udbudsmaterialet. Domstolsstyrelsen har hertil oplyst, at styrelsen er enig med leverandøren i, at systemet har fået tilføjet ny funktionalitet, bl.a. som følge af det omfattende samspil med den finansielle sektors systemer, der ikke i detaljer var kendt på tidspunktet for kravspecifikationen. Styrelsen er derimod ikke enig i leverandørens beregning af funktionalitetens omfang eller i henvisningen til antallet af kontroller, som blot er forøget i antal, men ikke i samlet systemkompleksitet. Kapacitetsudvidelsen på skanning af papirfuldmagter er efter styrelsens vurdering ikke udtryk for en væsentlig ændring af sel-ve systemets funktionalitet. Rigsrevisionen konstaterer dog, at systemet er ændret en del, da der er anvendt 23 mio. kr. på systemændringer, svarende til 45 % af den oprindelige kon-traktsum med leverandøren. En stor del af disse ændringer vedrørte ønsker fremsat af den finansielle sektor, og leverandørens samarbejde med den finansielle sektor blev også ifølge både Domstolsstyrelsen og leverandøren langt mere omfattende end planlagt. Dette resul-

Bilbogen, person-bogen og andels-boligbogen

2. januar 2008
Oprindelig idriftsæt-telse af bilbogen (aktstykke nr. 38).

26. marts 2008
Oprindelig idriftsæt-telse af personbogen og andelsboligbogen (aktstykke nr. 38).

Ultimo 2008
1. udskydelse (aktstykke nr. 37).

14. juni 2010
2. udskydelse (aktstykke nr. 44).

1. september 2010
3. udskydelse (allonge 3).

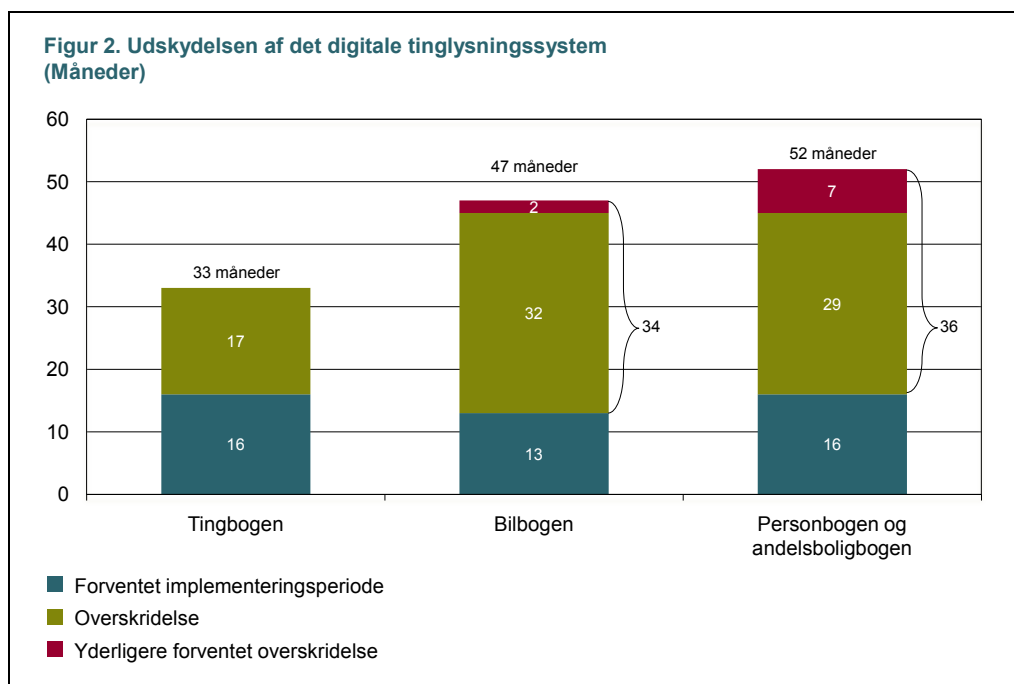
2. november 2010
4. udskydelse af bil-bogen (oplyst af Domstolsstyrelsen).

21. marts 2011
4. udskydelse af per-sonbogen og andels-boligbogen (oplyst af Domstolsstyrelsen).

Se i øvrigt tidslinjen i bilag 1.

terede i, at leverandøren i tillæg til betalingen for ændringsønskerne fik en betaling på 2 mio. kr. for merarbejdet i relation til eksterne interessenter, herunder især arbejdet med den finansielle sektor.

63. Dagen før idriftsættelsen af den digitale tingbog, den 7. september 2009, underskrev Domstolsstyrelsen allonge 3 til kontrakten mellem Domstolsstyrelsen og leverandøren af 1. december 2006. Det fremgår af allonge 3, at idriftsættelsesdatoen for det digitale tinglysningssystem blev fastholdt til den 8. september 2009, og af følgeskrivelsen til allonge 3 fremgår det, at udviklingen af bilbogen, personbogen og andelsboligbogen skal være afsluttet senest *den 1. september 2010*. I figur 2 vises den samlede tidsmæssige udskydelse af det digitale tinglysningssystem.



Figur 2 viser, at det har taget 33 måneder at udvikle og implementere den digitale tingbog, og Domstolsstyrelsen forventer, at udvikling og implementering af bilbogen vil komme til at tage 47 måneder, og at udviklingen af personbogen og andelsboligbogen vil tage 52 måneder. Det fremgår videre af figuren, at der er tale om en væsentlig overskridelse af det tidsforbrug, som oprindeligt var planlagt til udvikling og implementering af de 4 bøger. Overskridelsen målt i måneder er henholdsvis 17, 34 og 36 måneder for tingbogen, bilbogen samt personbogen og andelsboligbogen. For alle 4 bøger er den tidsmæssige overskridelse større end den periode, der oprindeligt var planlagt til udvikling og idriftsættelse af projektet.

64. Domstolsstyrelsen har oplyst, at digitaliseringen af de små bøger sandsynligvis vil blive udskudt endnu en gang, men der er ikke fastlagt en præcis tidsplan herfor. Domstolsstyrelsen forventer, at bilbogen nu idriftsættes den 2. november 2010, mens personbogen og andelsboligbogen forventes idriftsat den 21. marts 2011. Idriftsættelsestidspunkterne er ifølge Domstolsstyrelsen drøftet med brugerne og afpasset efter deres ønsker. Finansudvalget er endnu ikke orienteret om denne yderligere udskydelse af de 3 resterende bøger. Rigsrevisionen finder, at Domstolsstyrelsen bør orientere Finansudvalget herom. Domstolsstyrelsen har oplyst, at styrelsen vil orientere Finansudvalget, når datoerne for idriftsættelse af de 3 bøger ligger fast.

Vurdering

65. Idriftsættelsen af den digitale tingbog er blevet udskudt 3 gange og næsten 1½ år. Idriftsættelsen af bilbogen, personbogen og andelsboligbogen er udskudt ca. 3 år og er endnu ikke idriftsat. De primære årsager til udskydelserne var, at kernemedarbejdere forlod leverandøren – hvilket medførte, at leverancer fra leverandøren blev forsinket – og et behov for yderligere tid til test af systemet, herunder test af samspillet til andre it-systemer. Endvidere anmodede Domstolsstyrelsen såvel som den finansielle sektor om en del ændringer til systemet frem til idriftsættelsen.

B. Projektstyring

66. Tabel 3 viser de enkelte elementer, som god projektstyring indeholder, og Domstolsstyrelsens og Tinglysningssrettens anvendelse heraf samt projektets forsinkelse angivet i måneder.

Tabel 3. Projektstyringselementer, anvendelsen af projektstyringselementerne og forsinkelsen af det digitale tinglysningssystem angivet i måneder

Mål	Ja, målene vurderes at være klare.
Roller og ansvar defineret	Nej, ikke ud over bilag 13 til kontrakten med leverandøren om organisation og samarbejde. Ingen kommissorier for rolle- og ansvarsfordelingen i Domstolsstyrelsen.
Milepæle	Ja, men der mangler en milepælsplan, som omfatter hele projektleveringen, dvs. også den organisatoriske forberedelse.
Risikostyring	Ja, men styrket i februar 2008.
Monitorering og afrapportering	Ja, men standarder ikke etableret for alle niveauer og ikke i alle tilfælde overholdt.
Forsinkelser i måneder (tingbogen, bilbogen samt personbogen og andelsboligbogen)	17, 34 og 36 måneder.

Det fremgår af tabel 3, at ikke alle de elementer, der indgår i god projektstyring, har været anvendt i fuldt omfang i Domstolsstyrelsens styring af det digitale tinglysningssystem. Tabel 3 er en oversigtstabel, og i de efterfølgende afsnit er Rigsrevisionens vurdering af de enkelte forhold i tabel 3 uddybet.

Mål

67. "Bonnerup-rapporten" konkluderede i 2001, at der kun i meget ringe grad var opstillet målsætninger for de systemer, som i 2001 indgik i rapporten, at målsætningerne ikke var tænkt sammen med organisationernes overordnede visioner, strategier og planer, og at der manglede klare og målbare krav til, hvad organisationen skulle have ud af det pågældende projekt. Dette bevirkede, at det var svært undervejs at vurdere, om projektet grundlæggende var på rette spor.

68. De overordnede mål for det digitale tinglysningssystem var at effektivisere tinglysningssystemet ved:

- at centralisere tinglysningssystemet ved etablering af en tinglysningssret geografisk placeret i Hobro
- at digitalisere tinglysningen af tingbogen, bilbogen, personbogen og andelsboligbogen
- at automatisere op imod 70 % af alle dokumenter, der anmeldes til tinglysning.

Domstolsstyrelsen har oplyst, at det tredje mål oprindeligt relaterede sig til omfanget af sagsbehandlingen, men senere er ændret til at relatere sig til antallet af anmeldelser, der behandles automatisk af systemet. I lovforslaget (til lov om digital tinglysning) skønnes det således, at 69 % af den *manuelle sagsbehandling* i forbindelse med tinglysning af rettigheder over fast ejendom ville kunne automatiseres, svarende til en besparelse på 245 årsværk. Ændringen i målet skyldes, at det oprindelige mål var svært at forstå blandt medarbejderne og i offentligheden. Den "nye" målsætning (mål 3) vedrørende automatiseringsgraden er angivet i det orienterende aktstykke nr. 178 af 29. juni 2007, hvor der gives en status til Finansudvalget om den løbende udvikling og ibrugtagning af det digitale tinglysningssystem. Det fremgår af aktstykket, at der forventes en automatisering af op imod 70 % af alle *dokumenter*, som anmeldes til tinglysning.

69. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at målene for det digitale tinglysningssystem om at centralisere, digitalisere og automatisere tinglysningsopgaven er klare. Dog kunne målet vedrørende automatiseringsgraden med fordel have været tidsfastsat. Det fremgår således ikke, om målet skulle opnås ved idriftsættelse af den digitale tingbog i løbet af indkøringsperioden eller fx efter 1 år.

Roller og ansvar

70. Det fremgår af publikationen "Modenhed i it-baserede forretningsprojekter" (2006) fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, at vurderingskriterierne for en vurdering af myndighedens evne til at styre og gennemføre it-baserede forretnings-/forvaltningsprojekter bl.a. er, om der er en nedskreven beslutningsproces og -struktur for iværksættelse, opfølgning og evaluering af it-baserede forretnings-/forvaltningsprojekter, og om der er faste standarder for, hvem der tildeles rollen som projektleder, hvilket ansvar denne rolle indebærer, og standarder for processen og kriterierne for udpegning af projektlederen.

71. Som bilag 13 til kontrakten med leverandøren blev der udarbejdet en plan for organisation og samarbejde mellem Domstolsstyrelsen og leverandøren. I bilaget er projektorganisationen beskrevet. Endvidere er ansvaret for Domstolsstyrelsens bestyrelse og relationerne til justitsministeren behandlet i lov om Domstolsstyrelsen (lov nr. 401 af 26. juni 1998). Styrelsen af det digitale tinglysningssystem er struktureret ved en styregruppe, der har det overordnede ansvar for projektet og har beslutningskompetence, en projektgruppe, som refererer til styregruppen og er ansvarlig for projektledelsen, og en projektleder, der er ansvarlig for den daglige ledelse af projektet.

Der er ikke ud over bilag 13 i kontrakten mellem leverandøren og Domstolsstyrelsen om organisation og samarbejde udarbejdet kommissorier, der beskriver den interne rolle- og ansvarsfordeling i Domstolsstyrelsen og mellem Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten i relation til implementeringen af det digitale tinglysningssystem. Således er rollen og ansvaret for fx projektlederen ikke beskrevet.

72. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at styringen af det digitale tinglysningssystem i høj grad har været personafhængig. Således har implementeringen af projektet været meget afhængig af Domstolsstyrelsens projektleder, som også er ansvarlig for Tinglysningssretten i Hobro, og som har varetaget både det faglige juridiske ansvar og ansvaret for projektets implementering. En enkelt nøgleperson gør projektet sårbart. Manglende kommissorier vanskeliggør desuden en overdragelse og videreførelse af projektet, fx ved projektlederskift. Domstolsstyrelsen har efterfølgende oplyst, at det er korrekt, at projektlederen (præsidenten for Tinglysningssretten i Hobro) har haft en helt afgørende nøglerolle i projektet, og at projektet i høj grad har været afhængigt af hans indsigt og overblik. Domstolsstyrelsen har endvidere oplyst, at der igennem hele projektforløbet har været flere medarbejdere på projektet med stor indsigt og erfaring i tinglysning. Der har igennem årene været tilknyttet medarbejdere til projektet med både juridisk og kontoraglig indsigt i tinglysning, ligesom der hos Domstolsstyrelsens rådgivningsfirma har været en stærk viden om den teknologiske side af projektet.

Milepæle

73. Formålet med en milepælsplan er ifølge Den Digitale Taskforces projektmodel følgende: "Milepælsplanlægning er en metode, der hjælper til at nedbryde projektets resultatmål og delmål i håndterbare indsatsområder og opgaver/aktiviteter. Hermed skabes også forudsætningerne for at fordele resurser og ansvarsområder i projektet. Selve milepælene giver et overblik over vigtige fikspunkter i projektperioden, som kan bruges til at gøre status og styre efter. Endelig kan milepælene også bruges som væsentlige pejlemærker for kommunikation med fx styregruppen. Milepælene er således elementer i en tidsplan".

74. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der ved kontraktindgåelse med leverandøren af det digitale tinglysningsystem blev udarbejdet en milepælsplan, der identificerede, hvilke opgaver der forfaldt i løbet af implementeringsperioden fordelt på henholdsvis leverandøren og Domstolsstyrelsen. I referater fra styregruppemøderne fremgår det, at milepælsplanen blev drøftet på styregruppemøderne. Domstolsstyrelsen har imidlertid ikke udarbejdet en milepælsplan, der omfatter hele projektimplementeringen, dvs. også den organisatoriske forberedelse, og som angiver de ansvarlige medarbejdere i Domstolsstyrelsen og i Tinglysningsretten. Således inkluderer milepælsplanen fx ikke milepæle for, hvornår medarbejderne skulle uddannes, hvornår der skulle foreligge vejledninger og en demoversion af systemet til brugerne, fordeling af arbejdsopgaverne blandt medarbejderne og tilpasning af resurser i Tinglysningsretten.

75. Domstolsstyrelsen har oplyst, at den organisatoriske forberedelse blev styret i driftsorganisationen, dvs. i det helt sædvanlige samspil mellem styrelsen og Tinglysningsretten i Hobro. I relation til tilpasning af resurser har Domstolsstyrelsen oplyst, at der fra projektets start var en plan for den samlede medarbejderrekruttering og -oplæring, men det konkrete ansvar for rekruttering og oplæring var i tråd med det generelle styringssystem for domstolene delegeret til Tinglysningsretten, som entydigt har det faglige ansvar for tinglysningsopgaven. Rigsrevisionen har ikke modtaget dokumentation herfor. Rigsrevisionen finder, at en milepælsplan bør omfatte alle aspekter af den organisatoriske forberedelse af et it-system og klart angive planlagte aktiviteter, tidsfrister og ansvarsfordeling. Dette særligt henset til, at det digitale tinglysningsystem var et højrisikoprojekt og et økonomisk væsentligt projekt, der involverede mange interessenter og medførte mange organisatoriske udfordringer.

Risikostyring

76. Ifølge Finansministeriets "Vejledning om risikovurdering af IT-projekter" (2001) er gennemførelsen af it-projekter forbundet med risiko, og institutionen har selv indflydelse på nogle risici, mens det ikke er muligt at påvirke andre risici. Ifølge Finansministeriets vejledning bør igangsættelsen af et it-projekt først ske, efter der er gennemført en risikovurdering, der omfatter de væsentligste elementer, som kan have betydning for projektets gennemførelse. Vejledningen retter sig mod de risikovurderinger, som ifølge budgetvejledningen skal indgå i aktstykker, der forelægges Finansudvalget, men kan efter Rigsrevisionens vurdering ligeledes lægges til grund for den løbende risikostyring af et projekt.

77. Domstolsstyrelsen og leverandøren udarbejdede i fællesskab en risikolog, som omfattede en løbende beskrivelse og opdatering af de identificerede risici, en vurdering af sandsynligheden for, at risiciene indtraf og konsekvensen heraf, et samlet risikoniveau og en beskrivelse af risikohåndteringen. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der på styregruppemøderne og projektledelsesmøderne fra januar 2007 og frem til idriftsættelsen af den digitale tingbog blev foretaget en gennemgang af den løbende risikolog, som Domstolsstyrelsen og leverandøren havde udarbejdet i fællesskab. Rigsrevisionens undersøgelse viser endvidere, at Domstolsstyrelsen i februar 2008, dvs. ca. 3 måneder efter 1. udskydelse af idriftsættelsesdatoen, fandt behov for at styrke risikostyringen og i samarbejde med leverandøren udarbejdede en risikostyringsplan, der beskrev rammerne for håndtering af de identificerede risici.

Risikolog

Risikoanalyse, som har et højt detaljeringsniveau. Revideres løbende, så udviklingen i risici kan følges nøje.

78. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Domstolsstyrelsens direktør på hvert bestyrelsesmøde har orienteret om bl.a. status for implementeringen af tinglysningssystemet, herunder om forsinkelser, aktstykkeanmodninger og overordnede fordyrelser af projektet. Domstolsstyrelsens bestyrelse modtog i maj 2006 første gang en redegørelse for status på projektet, herunder en risikoanalyse, der beskrev risici i forhold til organisation, teknisk løsning, leverandør og interessenter. Bestyrelsen anmodede i januar 2007 om at få en løbende orientering om identificerede risici. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at bestyrelsen på sine møder modtog en status for projektet. Bortset fra møderne i juni 2007 og august 2009 omfattede orienteringen af bestyrelsen ikke en opdateret risikoanalyse. Bestyrelsen har til Rigsrevisionen oplyst, at den har været tilstrækkeligt orienteret om risici ved projektet, men der foreligger ikke dokumentation herfor.

Vurdering

79. Målene for det digitale tinglysningssystem om at centralisere, digitalisere og automatisere tinglysningsopgaven vurderes at være klare. Domstolsstyrelsen har udarbejdet en milepælsplan, der alene omfatter systemudviklingen og ikke de organisatoriske forhold såsom uddannelse af medarbejdere, udarbejdelse af vejledninger, rekruttering af medarbejdere og udarbejdelse af en demoversion af systemet til brugerne. Risikostyringen blev styrket i februar 2008, dvs. ca. 3 måneder efter 1. udskydelse af den digitale tingbog. Domstolsstyrelsen har ikke i tilstrækkelig grad beskrevet og klarlagt den interne rolle- og ansvarsfordeling i relation til implementeringen af det digitale tinglysningssystem. Fx er rollen og ansvaret for projektlederen ikke beskrevet.

C. Monitorering og afrapportering

80. Tabel 4 opsummerer resultaterne af Rigsrevisionens undersøgelse af standarder for monitorering og afrapportering samt efterlevelsen af disse.

Tabel 4. Standarder for monitorering og afrapportering og overholdelse heraf – det digitale tinglysningsprojekt

Etablerede standarder		
Møder	Projektgruppen	Ugentlige statusmøder eller efter behov.
	Styregruppe, ekstern	Månedlige møder. Fra oktober 2008 møde hver 14. dag.
	Styregruppe, intern	Ingen standarder.
	Bestyrelsen	Bestyrelsen mødes mindst 6 gange årligt, eller når formanden skønner, at det er nødvendigt, eller det ønskes af et medlem eller af direktøren.
Rapportering	Projektlederen	Ingen standarder.
	Leverandørstyringskonsulenten	Rapportering til Domstolsstyrelsens direktør/ledelse ugentligt.
	Leverandøren	Rapportering til projektgruppen ugentligt.
	Projektgruppen	Refererer til den eksterne styregruppe.
Overholdelse af standarder		
Møder	Projektgruppen	Nej, ikke i 2007, hvor møder afholdes sjældnere end foreskrevet. Ja, ugentlige møder i 2008 og 2009.
	Styregruppe, ekstern	Nej, ikke i 2007, hvor møder afholdes sjældnere end foreskrevet. Ja, i 2008 og 2009.
	Styregruppe, intern	Månedlige møder. Fra januar 2010 ugentlige møder.
	Bestyrelsen	Ja, månedlige møder i 2006. Ja, hver 2. måned i 2007, 2008 og 2009.
Rapportering	Projektlederen	Mundtlig afrapportering til Domstolsstyrelsens ledelse.
	Leverandørstyringskonsulenten	Mundtlig afrapportering til Domstolsstyrelsens ledelse.
	Leverandøren	Ja, ugentlig rapportering til projektgruppen.
	Projektgruppen	Ja, mundtlig afrapportering til den eksterne styregruppe.

Tabel 4 viser etablerede standarder og overholdelsen af standarder for møder og rapportering fordelt på de følgende styringsmæssige niveauer: projektgruppen, henholdsvis den interne og eksterne styregruppe, bestyrelsen, projektlederen, leverandørstyringskonsulenten og leverandøren.

81. Som det fremgår af tabel 4, overholdes generelt de etablerede standarder, som Domstolsstyrelsen har opstillet for monitorering og afrapportering. Standarderne blev dog ikke i alle tilfælde overholdt i 2007. Der var ikke etableret standarder for den interne styregruppes mødefrekvens. Ligeledes var der ikke defineret rapporteringsstandarder i relation til projektlederens rapportering, herunder krav til frekvens og indhold. Der var etableret standarder for frekvensen af leverandørstyringskonsulentens rapportering, men der var ikke krav til indholdet af rapporteringen. Endvidere var der ikke etableret standarder for indholdet af projektgruppens rapportering til styregruppen. Rigsrevisionens undersøgelser viser videre, at der ikke er udarbejdet referater af møder mellem henholdsvis projektlederen og Domstolsstyrelsens ledelse og leverandørstyringskonsulenten og Domstolsstyrelsens ledelse.

82. Justitsministeriet har modtaget orientering om projektet på de kvartalsvise koncernledelsesmøder, hvor Domstolsstyrelsens direktør deltager på lige fod med øvrige styrelseschefer fra institutionerne under Justitsministeriets område. Domstolsstyrelsens direktør har således under hele udviklingsfasen – og også efter idriftsættelsen af den digitale tingbog – på koncernmøderne fast givet en orientering om det digitale tinglysningsprojekts status.

83. Domstolsstyrelsen har løbende styrket styringen af det digitale tinglysningsprojekt for at sikre, at de fastsatte idriftsættelsesdatoer blev fastholdt. Bl.a. har Domstolsstyrelsen øget mødefrekvensen med leverandøren og stillet større krav til leverandørens rapportering. Dette er dog først sket fra august 2007, dvs. efter at Domstolsstyrelsen blev opmærksom på, at leverandøren ikke kunne levere de aftalte leverancer. Domstolsstyrelsen har oplyst, at det ved erkendelsen af den 1. udskydelse af idriftsættelsen af den digitale tingbog til den 21. november 2008 hen over sommeren 2007 blev besluttet at styrke leverandørstyringen ved at tilknytte en leverandørstyringskonsulent fra Domstolsstyrelsens rådgivningsfirma. Kontrakten med konsulenten blev indgået i december 2007. Domstolsstyrelsen har oplyst, at leverandørstyringskonsulenten har været ansvarlig for dels udførende opgaver i leverandørstyringen, dels rådgivning af projektlederen og Domstolsstyrelsens direktør i spørgsmål om projektets udvikling, herunder især leverandørstyringen. Domstolsstyrelsen har endvidere oplyst, at leverandørstyringskonsulenten ikke har truffet selvstændige beslutninger, men har sikret, at leverandøren faktisk leverede de lovede dokumenter, rapporter, releases mv.

84. Rigsrevisionen kan konstatere, at der gik 8 måneder, fra kontrakten med leverandøren blev underskrevet, til de første tegn på forsinkede delleverancer blev identificeret af Domstolsstyrelsen. Således blev Domstolsstyrelsen i august 2007 opmærksom på, at leverandøren ville have vanskeligt ved at levere de i kontrakten aftalte ydelser. Fra august frem til november 2007 forsøgte Domstolsstyrelsen og leverandøren at finde frem til en alternativ løsning, der indebar, at systemet fortsat skulle idriftsættes den 26. marts 2008, men med mindsket funktionalitet og udskydelse af bilbogen, personbogen og andelsboligbogen. I november 2007 besluttede Domstolsstyrelsen at udskyde idriftsættelsen af den digitale tingbog med mindsket funktionalitet. Ligeledes blev idriftsættelsen af de 3 små bøger udskudt. Domstolsstyrelsen har oplyst, at styrelsen nu efter idriftsættelse af den digitale tingbog vurderer, at projektledelsen kunne have været styrket allerede fra projektets påbegyndelse. Domstolsstyrelsen har efterfølgende oplyst, at der ikke blev tilført lønsumsmidler til projektledelse, men at det er styrelsens vurdering, at der ved intern omprioritering blev etableret en fuldt forsvarlig projektledelse på det pågældende tidspunkt. Endvidere har styrelsen oplyst, at det først efter 1. forsinkelse af projektet var tydeligt, at der måtte afsættes ekstra resurser til en styrket projektledelse. Den oprindelige bemanning til projektledelse var derfor ifølge styrelsen ikke en "fejl", særligt ikke i lyset af de begrænsede resurser.

85. Domstolsstyrelsen har tilkendegivet, at manglende kommissorier, manglende milepæle for den organisatoriske forberedelse og manglende standarder for møder og afrapportering af resultater om fremdriften af det digitale tinglysningsystem ikke har haft negativ indflydelse på projektførelsen. Rigsrevisionen skal henvise til, at erfaringen viser, at dette er nogle væsentlige styringselementer, som bidrager til en god projektstyring, om end de ikke garanterer en problemfri implementering. Det er således vigtigt, når et projekt igangsættes, at alle opgaver i relation til projektet er defineret, at der er en klar definition af ansvarsområder, at der er fastlagte tidsplaner for gennemførelsen af de planlagte opgaver, og at der er klare retningslinjer for, hvad der skal rapporteres vedrørende projektets fremdrift til hvem og hvornår.

Vurdering

86. Domstolsstyrelsen overholder generelt de standarder, som styrelsen har opstillet for monitorering og afrapportering i relation til det digitale tinglysningsprojekt. Domstolsstyrelsen har løbende styrket projektstyringen. Bl.a. har Domstolsstyrelsen øget mødefrekvensen med leverandøren og stillet større krav til leverandørens rapportering, ligesom Domstolsstyrelsen ultimo 2007 ansatte en ekstern leverandørstyringskonsulent for at sikre, at de fastsatte idriftsættelsesdatoer blev fastholdt, hvilket Rigsrevisionen finder positivt. Domstolsstyrelsen vurderer imidlertid nu efter idriftsættelse af den digitale tingbog, at projektledelsen kunne have været styrket allerede fra projektets påbegyndelse.

D. Effektvurdering

87. Efter Rigsrevisionens opfattelse begynder arbejdet med effektmåling allerede ved projektets igangsættelse ved at definere de forventede effekter, der kan danne grundlag for den endelige vurdering af, om projektet samlet set har været en succes.

Effekten af det digitale tinglysningssystem

88. It-analysen, som blev gennemført af Deloitte forud for idriftsættelsen af den digitale tingbog, omfatter en vurdering af de forventede effekter af digitaliseringen og automatiseringen af tinglysningen af fast ejendom. De forventede effekter fremgår af boks 3.

BOKS 3. EFFEKTERNE AF DET DIGITALE TINGLYSNINGSSYSTEM

- Tinglysningen af fast ejendom effektiviseres for alle aktører i sikkerhedsmæssigt trygge rammer.
- Man forbedrer kundeservicen væsentligt over for borgeren ved at kunne præsentere valide tinglysningsdata i én samlet løsning, der kan foretages opslag i fra internettet.
- Der opnås en række samfundsmæssige gevinster, idet borgerne fx kan spare udgifter til bl.a. kurssikring og mellemfinansiering.
- De professionelle aktører i form af banker, realkreditinstitutter, advokater og ejendomsmæglere via en særlig adgang til tinglysningssystemet, herunder eventuelt ved integration fra egne it-systemer, kan foretage anmeldelser og straks modtage svar fra Tinglysningsretten om resultatet af den automatiserede prøvelse på "egen skærm".

Kilde: "IT-analyse af Tinglysningen", Deloitte, februar 2005.

89. De forventede samfundsmæssige økonomiske effekter var estimeret i Deloitte's it-analyse og dækker besparelser hos domstolene, professionelle aktører og borgerne. De samlede årlige samfundsmæssige økonomiske besparelser vurderes i analysen til at være 200-300 mio. kr. (pris- og lønniveau 2005), forudsat at de professionelle brugere anvender system til system-løsningen. Af disse udgør besparelsen hos borgerne (bl.a. omkostninger til kurssikring og bankgarantier) ca. 70 mio. kr. (pris- og lønniveau 2005). Dertil kommer den statslige besparelse som følge af personalereduktionen på 245 årsværk.

De forventede effekter af det digitale tinglysningssystem vurderes af Rigsrevisionen til at være veldefinerede og kan efter Rigsrevisionens vurdering indgå som en del af grundlaget for en vurdering af, om projektet har været en succes.

Domstolsstyrelsen har endnu ikke foretaget en vurdering af, i hvilket omfang effekterne af det digitale tinglysningssystem er realiseret. Domstolsstyrelsen har dog oplyst, at styrelsen i efteråret 2010 vil iværksætte dels en brugerundersøgelse af den digitale tingbog, dels en AMVAB-undersøgelse.

90. Da Domstolsstyrelsen ikke har gennemført en vurdering af, i hvilket omfang effekterne af det digitale tinglysningssystem er nået, har Rigsrevisionen på det foreliggende grundlag og på baggrund af oplysninger fra Domstolsstyrelsen oplistet de effekter af systemet, som umiddelbart vurderes at foreligge:

- Automatiseringen af det digitale tinglysningssystem blev i Deloitte's it-analyse skønnet til at ville kunne reducere den manuelle sagsbehandling med ca. 69 %, svarende til ca. 245 årsværk. Domstolsstyrelsen har oplyst, at de 245 årsværk er reduceret til 200 årsværk. Reduktionen skyldes, at beregningsgrundlaget for it-analysen inkluderede årsværk i form af studenter og retsbude mv. og ikke kun tinglysningssmedarbejdere. Rigsrevisionen refererer således til effektiviseringsgevinsten som 200 årsværk. Domstolsstyrelsen har endvidere oplyst, at den statslige besparelse fra 2009 er indarbejdet i domstolens bevillinger. Imidlertid blev der i 2009 tilført yderligere resurser til Tinglysningssretten, hvorved *effektiviseringsgevinsten* efter Rigsrevisionens vurdering reelt er mindsket.
- Målet om at *digitalisere* tinglysningssopgaven er delvist opnået den 8. september 2009, idet den digitale tingbog blev idriftsat, mens de resterende 3 bøger endnu ikke er blevet digitaliseret. Dette behandles i kap. VI.
- Målet om en *automatiseringsgrad* på 70 % blev nået ved årsskiftet 2009/10. Derved tinglyses størstedelen af alle anmeldelser på få minutter, hvilket ikke var muligt før implementeringen af det digitale tinglysningssystem. Dette behandles i kap. VI.
- Borgere og virksomheder har mulighed for at *frem søge oplysninger* på egne og andres ejendomme, undersøge status på indsendte anmeldelser. Dette var ikke muligt før implementeringen af det digitale tinglysningssystem.

91. Der har været nogle negative effekter af det digitale tinglysningssystem, fx i form af lange sagsbehandlingstider for de sager, som udtages til manuel sagsbehandling, og utilfredshed blandt brugerne med Tinglysningssrettens kundeservice. Dette behandles i kap. VII.

Erfaringsopsamling

92. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Domstolsstyrelsen ikke har planlagt en systematisk opsamling af erfaringer i relation til det digitale tinglysningssystem. Domstolsstyrelsen har imidlertid oplyst, at erfaringerne fra projektførelses første fase (frem til 1. udskydelse), herunder især erfaringerne med leverandørstyring, har været anvendt som et væsentligt grundlag for restrukturering af projektet. Domstolsstyrelsen har ligeledes – efter iværksættelsen af Rigsrevisionens undersøgelse – gennemført en workshop med henblik på at opsamle erfaringer vedrørende projektstyring af det digitale tinglysningssystem. Formålet med denne workshop var at foretage en struktureret opsamling af erfaringer fra tinglysningssystemet og udmønte disse i en række fremadrettede anbefalinger. Det er ikke planlagt, hvordan resultaterne af denne workshop skal viderefremmes. Deltagerne var nøglemedarbejdere fra Tinglysningssretten, medarbejdere fra det rådgivningsfirma, som har bistået Domstolsstyrelsen i projektet, og ledende projektmedarbejdere fra leverandøren.

Vurdering

93. Effekterne af det digitale tinglysningssystem var veldefinerede. Domstolsstyrelsen har endnu ikke undersøgt, hvorvidt effekterne af det digitale tinglysningssystem er realiseret, men planlægger at gennemføre en AMVAB-måling (Aktivitetsbaseret Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder) og en brugerundersøgelse i efteråret 2010.

Rigsrevisionen kan i øvrigt henvise til IT- og Telestyrelsens værktøj til brug for planlægningen af effektiviseringsprojekter – "Effektmåling af offentlige it-projekter" (september 2007).

V. Økonomi

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Den økonomiske styring af det digitale tinglysningsprojekt er ikke tilfredsstillende. Domstolsstyrelsen følger ikke styrelsens egne og de almindelige statslige retningslinjer for, hvordan regnskabet for et sådant udviklingsprojekt skal tilrettelægges. Domstolsstyrelsen har således ikke et samlet projektrekskab, hvor alle omkostninger til det digitale tinglysningsprojekt indgår. Domstolsstyrelsens budgetopfølgning sikrer endvidere ikke et fuldstændigt overblik over alle omkostninger forbundet med udviklingen og driften af det digitale tinglysningsystem. Rigsrevisionen har sammenstillet et projektrekskab for det digitale tinglysningsprojekt, som viser, at udviklingsbudgettet for det digitale tinglysningsystem er udvidet med ca. 67 mio. kr., mens udskydelsen af idriftsættelsen af systemet har betydet en merudgift for staten på ca. 124 mio. kr., hovedsageligt fordi planlagte driftsbesparelser er udskudt. Det samlede budget for projektet udgør 621 mio. kr., og det skønnede regnskabsmæssige forbrug ultimo 2009 udgjorde efter Rigsrevisionens beregninger ca. 485 mio. kr.

A. Oprindeligt budget og økonomisk udvikling

94. Bevillingen til det digitale tinglysningsprojekt inkl. anskaffelse, udvikling, drift og indskanning mv. for perioden 2006-2016 var på 430,3 mio. kr. Budgettet, som fremgik af aktstykke nr. 38 af 21. november 2006, er vist i tabel 5.

Tabel 5. Oprindeligt budget for implementering af det digitale tinglysningssystem (alle 4 bøger) for perioden 2006-2016 (løbende priser) (Mio. kr.)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	I alt
Nyt tinglysningssystem (udvikling)	-	0,0	5,5	8,3	9,3	9,7	10,1	9,1	8,1	7,1	2,2	69,4
Drift af systemet	-	6,3	28,6	30,9	26,9	22,9	19,1	-	-	-	-	134,7
Skanning	-	128,9	32,2	-	-	-	-	-	-	-	-	161,1
Kontraktomkostninger		135,2	66,3	39,2	36,2	32,6	29,2	9,1	8,1	7,1	2,2	365,2
Tilretning af det eksisterende system	-	5,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,0
Konsulentbistand	6,3	5,6	1,4	-	-	-	-	-	-	-	-	13,3
Projektledelse og uddannelse	-	3,0	3,0	-	-	-	-	-	-	-	-	6,0
Køb af data	-	12,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12,0
Oplæringscentre	-	16,4	3,5	-	-	-	-	-	-	-	-	19,9
Renteudgifter	-	0,4	1,4	1,6	1,5	1,3	1,1	0,8	0,5	0,2	0,1	8,9
Øvrige omkostninger	6,3	42,4	9,3	1,6	1,5	1,3	1,1	0,8	0,5	0,2	0,1	65,1
Initialomkostninger	6,3	177,6	75,6	40,8	37,7	33,9	30,3	9,9	8,6	7,3	2,3	430,3
Driftsbesparelse	0,0	0,0	+44,1	+88,3	+88,3	+88,3	+88,3	+88,3	+88,3	+88,3	+88,3	+750,5
Samlet årligt resultat	6,3	177,6	31,5	+47,5	+50,6	+54,4	+58,0	+78,4	+79,7	+81,0	+86,0	+320,2

Kilde: Aktstykke nr. 38 af 21. november 2006.

Det fremgår af tabel 5, at det oprindelige budget for det digitale tinglysningssystem inkluderede omkostninger til: udvikling af systemet, drift af det digitale tinglysningssystem, skanning af sagsakter, konsulentbistand i forbindelse med udarbejdelse af kravspecifikationer, køb af data, renter, oplæring af medarbejdere i oplæringscentre mv. Som det ses af tabellen, er der budgetteret med 69,4 mio. kr. til udvikling af det digitale tinglysningssystem, som dermed udgør en relativt lille andel af de samlede budgetterede omkostninger til det digitale tinglysningssystem. Det fremgår endvidere af tabellen, at der forventes en driftsbesparelse på 44,1 mio. kr. i 2008 og 88,3 mio. kr. årligt fra 2009 og frem, hvilket er estimeret til at medføre en samlet besparelse på 750,5 mio. kr. frem til 2016. Endvidere fremgår det af tabellen, at der frem til og med 2016 er estimeret en samlet nettogevinst på 320,2 mio. kr.

Som det fremgår af tabel 5, er udgifterne til driften af systemet opgjort for perioden 2008-2012 og ikke for hele budgetperioden 2008-2016. Driftsbesparselsen er derimod medtaget for hele perioden 2008-2016. Domstolsstyrelsen har hertil oplyst, at udgifter til drift af det gamle system ligeledes burde have været fratrukket i samme periode, som udgifterne til driften af det digitale tinglysningssystem er medtaget. Den samlede nettobesparelse ved systemet ville derved have været højere. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i, at det ikke er hensigtsmæssigt at angive asymmetriske oplysninger om driftsudgifter og driftsbesparelser, hvis dette sker uden kommentarer. Ministeriet oplyser, at der i det oprindelige aktstykke nr. 38 af 21. november 2006 alene var medtaget driftsudgifter for perioden 2008-2012, da denne periode var en del af kontraktperioden med leverandøren af det digitale tinglysningssystem og derfor efter sædvanlig bevillingspraksis skulle indgå som en del af den budgetterede udgift, der skulle søges tilslutning til at afholde, da staten ved Finansudvalgets tilslutning til projektet ville være kontraktligt forpligtet til at afholde denne udgift. Ministeriet anser det derfor ikke som en fejl eller udtryk for manglende kvalitetssikring, at driftsudgifterne alene var medtaget for perioden 2008-2012.

95. Justitsministeriet har været inddraget i forbindelse med udskydelsen af idriftsættelsen af det digitale tinglysningsssystem, bl.a. i relation til ansøgninger om merbevillinger. I forbindelse med de aktstykkessager, der har relation til forsinkelserne af systemet, har Justitsministeriet til brug for drøftelserne med Finansministeriet modtaget oplysninger fra Domstolsstyrelsen om baggrunden for forsinkelserne, status for projektet og projektets økonomi, herunder hvilke økonomiske konsekvenser forsinkelserne ville medføre. Aktstykkerne har været udarbejdet på baggrund af et udkast fra Domstolsstyrelsen, som efterfølgende er blevet færdiggjort efter drøftelser mellem Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen.

96. Rigsrevisionen kan konstatere, at Domstolsstyrelsen i det oprindelige budget ikke har medtaget alle driftsudgifter og driftsbesparselser, og at der derfor ikke er symmetri mellem omkostninger og besparelser i budgettet. Rigsrevisionen finder, at Justitsministeriet burde have sikret symmetrien af oplysninger i aktstykket.

97. Den 1. udskydelse af idriftsættelsen af den digitale tingbog fra den 26. marts 2008 til *den 21. november 2008* medførte en merudgift på 80,1 mio. kr. (pris- og lønniveau 2008). Merudgiften fordelte sig med 45,1 mio. kr. som følge af udskudte effektiviseringer (fastholdelse af resurser til tinglysning i det gamle tinglysningsssystem) og 35 mio. kr. i konkrete merudgifter (fortsættelse af skanning af tinglysningsgenparter).

98. Den 2. udskydelse af den digitale tingbog fra den 21. november 2008 til *den 12. januar 2009* medførte ingen ændringer i projektets samlede økonomi.

99. Den 3. udskydelse af den digitale tingbog fra den 12. januar 2009 til *den 8. september 2009* medførte en samlet merudgift på 110,6 mio. kr., heraf en merbevilling på 101,9 mio. kr., mens det resterende beløb blev finansieret over Domstolsstyrelsens almindelige driftsbevilling. Af den samlede merudgift på 110,6 mio. kr. skyldtes 65,5 mio. kr., at den forudsatte effektiviseringsgevinst ikke kunne realiseres på grund af udskydelsen. 32,2 mio. kr. skyldtes en merudgift til fortsat skanning af genparter, 9 mio. kr. til fastholdelsestillæg, 2 mio. kr. til drift af bilbogen og personbogen og 1,9 mio. kr. til styrkelse af den såkaldte ambulancetjeneste, dvs. en særlig enhed, der rejste rundt og bistod de enkelte kredse med tinglysning.

Vurdering

100. Det oprindelige budget for det digitale tinglysningsprojekt for perioden 2006-2016 omfattede ikke alle driftsudgifter og besparelser relateret til projektet. Justitsministeriet burde have foretaget en bedre kvalitetssikring af aktstykket.

B. Budget og forbrug samt den økonomiske styring af projektet

Den regnskabsmæssige tilrettelæggelse

101. Domstolsstyrelsen har ikke udarbejdet et samlet projektrekskab over udgifterne til henholdsvis udvikling og drift af det digitale tinglysningsssystem. Dette til trods for, at almindelig god skik for store it-projekter ifølge budgetvejledningen med tilhørende procesvejledninger foreskriver, at der skal foreligge et projektrekskab for et sådant it-projekt. Desuden indeholder Domstolsstyrelsens regnskabsinstruks ligeledes bestemmelser herom.

102. Rigsrevisionens undersøgelse viser således, at de almindelige statslige retningslinjer og Domstolsstyrelsens krav i regnskabsinstruksen om en særskilt regnskabstilrettelæggelse og registrering af udviklingsprojekter ikke er blevet fulgt af Domstolsstyrelsen i relation til det digitale tinglysningsprojekt.

103. Styrelsen har oplyst, at det økonomiske ansvar for det digitale tinglysningsprojekt er delt mellem Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten (og forud for idriftsættelsen af den digitale tingbog byretterne). Således er det økonomiske ansvar for udviklingen af det digitale tinglysningsprojekt placeret centralt i Domstolsstyrelsen, mens det økonomiske ansvar for driften af det digitale tinglysningsssystem er delvist decentraliseret til Tinglysningsretten (og byretterne) og centralt placeret i Domstolsstyrelsen i den almindelige driftsorganisation.

Udgifter i henhold til aktstykker

Aktstykke nr. 38 af 21. november 2006 – 430,3 mio. kr.

Aktstykke nr. 37 af 27. november 2007 – 80,1 mio. kr.

Aktstykke nr. 44 af 21. november 2008 – 110,6 mio. kr.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at den delvise decentralisering af det økonomiske ansvar for det digitale tinglysningssystem resulterer i, at der ikke centralt udarbejdes et samlet projektregnskab for udvikling og drift af det digitale tinglysningssystem, og at der i forlængelse heraf ikke centralt følges op herpå med jævne mellemrum.

I stedet anvender Domstolsstyrelsen alene et udviklingsbudget. Domstolsstyrelsen har ikke i regnskabet for udviklingsprojektet medtaget alle udgifter, som efter Rigsrevisionens vurdering burde have været medtaget. Dette drejer sig om *udgifter som følge af udskydelsen af idriftsættelse*, herunder personaleudgifter til fortsat tinglysning i det gamle system, og *personaleudgifter til implementering af det digitale tinglysningssystem* (dvs. de interne medarbejderressurser).

104. Rigsrevisionen finder, at det manglende projektregnskab vanskeliggør Domstolsstyrelsens mulighed for at få et fuldstændigt overblik over alle omkostninger relateret til projektet.

Budgetopfølgning

105. Domstolsstyrelsen har oplyst, at der centralt løbende er fulgt op på udviklingsbudgettet, mens der for fortsættelsen af den manuelle tinglysning og for oplæringscentre mv. er fulgt op i domstolenes løbende driftsbudgetter ved månedlige opfølgninger.

I relation til udviklingsbudgettet for det digitale tinglysningssystem udarbejdede Domstolsstyrelsens økonomi- og analyseafdeling en budgetopfølgning hvert kvartal i 2007 og 2008 og hver 2. måned i 2009. Denne omfattede dog ikke interne resurser i form af løn mv. til personale til udvikling og implementering af systemet. Domstolsstyrelsen kan imidlertid ikke dokumentere, at der løbende er fulgt op på alle udgiftsposter i budgettet. Dette gælder udgifter til oplæringscentre, øvrige merudgifter til drift af bilbogen og personbogen og annullering af effektiviseringer, idet Domstolsstyrelsen ikke har forbrugstal for disse poster, men alene budgettal.

Hertil kommer, at programdirektøren og projektlederen, som er ansvarlige for henholdsvis leverandørstyringen og styringen af skanningsfirmaet og styrelsens rådgivningsfirma, ikke har udarbejdet særskilte detailbudgetter. Der er således ikke et detaljeret og fuldstændigt overblik over, hvilke aktiviteter der er budgetteret med og kan forventes fakturaer i henhold til, så det sikres, at der er overblik over, om forventede omkostninger kan holdes inden for de respektive rammer. Rigsrevisionen finder, at der ikke i tilstrækkeligt omfang er gennemsigtighed i det digitale tinglysningssystem økonomi, hvilket vanskeliggør den økonomiske styring og den regnskabsmæssige opfølgning på projektet. Med den eksisterende budgetopfølgning har Domstolsstyrelsen således ikke et fuldstændigt overblik over alle omkostninger, som relaterer sig til udviklingen og driften af det digitale tinglysningssystem.

Håndtering af fakturaer og ompostering af bilag

106. Alle fakturaer modtages og behandles centralt i Domstolsstyrelsen, og det er henholdsvis projektlederen (præsidenten for Tinglysningssagen i Hobro) eller programdirektøren, der godkender/attesterer fakturaen, som derefter betales via regnskabsafdelingen. Undersøgelsen viser, at flere fakturaer ikke i tilstrækkelig grad specificerede den ydelse, der var leveret, herunder at de respektive fakturaer vedrørte det digitale tinglysningssystem. Domstolsstyrelsen har oplyst, at styrelsen har noteret sig, at Rigsrevisionen mener, at der bør findes en mere detaljeret beskrivelse af ydelsen på hver faktura, og at det bør fremgå, hvilket projekt fakturaen relaterer sig til.

107. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der i gennemsnit årligt siden 2006 er ompostet godt 14 % af alle bogførte poster i relation til det digitale tinglysningssystem. Efter Rigsrevisionens opfattelse er dette et ikke uvæsentligt antal og indikerer en usikkerhed om, hvor udgifterne skal posteres. Domstolsstyrelsens rådgivningsfirma har været involveret i mere end 20 udviklingsprojekter i Domstolsstyrelsen i perioden 2007-2010, hvilket yderligere vanskeliggør postering, i og med at fakturaerne fra rådgivningsfirmaet ikke er specifikke i forhold til den ydelse, der er leveret. Hertil kommer, at fakturaerne omfatter forholdsvis sto-

re beløb. Domstolsstyrelsen har fx afholdt omkostninger til projektledelse hos rådgivningsfirmaet på i alt 31,2 mio. kr. i relation til udvikling af det digitale tinglysningssystem. Dette skal ses i forhold til den oprindelige kontraktsum til leverandøren, som var på i alt 50,4 mio. kr.¹⁾ Domstolsstyrelsen har oplyst, at de 31,2 mio. kr. er fordelt med 18,2 mio. kr. forbrugt i udviklingsfasen, 8,3 mio. kr. forbrugt på øvrige udgifter, 0,4 mio. kr. forbrugt på skanning og 4,3 mio. kr. forbrugt på ordinære driftsudgifter.

108. Rigsrevisionen finder, at Domstolsstyrelsens håndtering af fakturaer og ompostering af bilag yderligere vanskeliggør styrelsens sikring af et fuldstændigt overblik over omkostninger relateret til det digitale tinglysningssystem.

Opstilling af et projektreknskab

109. Da der ikke foreligger et samlet projektreknskab for det digitale tinglysningssystem indeholdende både udviklings- og driftsudgifter relateret til det digitale tinglysningssystem, og da Domstolsstyrelsen ikke har medtaget alle relevante udviklingsposter i udviklingsbudgettet, har Rigsrevisionen forsøgt at sammenstykke et projektreknskab på baggrund af supplerende data modtaget fra Domstolsstyrelsen. Det har dog været vanskeligt at sammenholde de oplysninger om budget og forbrugstal, der er modtaget fra Domstolsstyrelsen, og dermed få overblik over, hvad de samlede omkostninger har været til det digitale tinglysningssystem.

110. I Rigsrevisionens udarbejdede projektreknskab er der tilføjet forbrugstal, hvor disse eksisterede, og hvor det ikke var muligt at opgøre forbrugstal, har Rigsrevisionen anvendt budgettal. Tallene er sammenstillet for at få et overblik over det samlede budget, den samlede budgetudvidelse og styrelsens forbrug, både i relation til udviklingen og til driften af det digitale tinglysningssystem.

Det projektreknskab, som Rigsrevisionen har udarbejdet, fremgår af tabel 6. I tabellen har Rigsrevisionen listet alle planlagte og faktiske omkostninger forbundet med udviklingen og driften af de 4 bøger, bortset fra personaleudgifter til projektlejring, der som allerede nævnt ikke er fuldt opgjort af Domstolsstyrelsen. Der kan være yderligere og andre omkostninger til det digitale tinglysningssystem, som ikke er opgjort af Domstolsstyrelsen og derfor ikke er inkluderet i tabellen. Domstolsstyrelsen har i forlængelse heraf oplyst, at styrelsen ikke har kendskab til andre omkostninger, som ikke er fuldt ud opgjort af styrelsen.

¹⁾ I tabel 6 indgår de 50,4 mio. kr. i udviklingsbudgettet som en del af udviklingsomkostningerne på 76,4 mio. kr. De resterende udviklingsomkostninger på 26 mio. kr. er budgetteret med 19 mio. kr. til videreudvikling og 7 mio. kr. til projektledelse til Domstolsstyrelsens rådgivningsfirma.

Tablet 6. Budget og regnskabsmæssigt forbrug i relation til det digitale tinglysningssystem (løbende priser) (Mio. kr.)

	Oprindeligt budget	Budget-ændring (Akt 37 27/11 2007)	Budget-ændring (Akt 44 21/11 2008)	Samlet budget-udvidelse, jf. aktstykkerne	Budgetudvidelse, jf. Domstolsstyrelsen	Revideret budget, jf. aktstykkerne	Revideret budget, jf. Domstolsstyrelsen	Skønnet forbrug i alt pr. 31/12 2009
Udvikling af it-system inkl. projektledelse	76,4	-	-	-	26,5	76,4	102,9	84,8
Indskanning og efter-skanning	161,1	35,0	32,2	67,2	41,1	228,3	202,2	172,6
Konvertering af data	5,0	-	-	-	0,0	5,0	5,0	1,1
Øvrige udgifter (uddannelse, konsulentbistand, Kammeradvokaten, bealicenser)	6,0	-	-	-	0,0	6,0	6,0	42,4
Køb af data	12,0	-	-	-	0,0	12,0	12,0	11,0
Forundersøgelse	6,3	-	-	-	0,0	6,3	6,3	6,3
Udvikling	266,8	-	-	67,2	67,6	334,0	334,4	318,2
Drift af det nye tinglysningssystem	134,7	-	-	-	0,0	134,7	134,7	14,4
Oplæringscenter (løn til nyansatte)	19,9	-	-	-	0,0	19,9	19,9	19,9
Renteudgifter	8,9	-	-	-	0,0	8,9	8,9	8,9
Drift	163,5	-	-	0,0	0,0	163,5	163,5	43,2
Annullering af effektiviseringer (annullering af planlagte besparelser) (øvrige drift)	-	45,1	65,5	110,6	110,6	110,6	110,6	110,6
Øvrige merudgifter (lønsum) til fastholdelsestiltag (bonusordninger)	-	-	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0
Øvrige merudgifter (lønsum) til drift af bilbogen og personbogen	-	-	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Ambulancetjeneste	-	-	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Fortsat drift af manuel tinglysning i forbindelse med udsættelserne	0,0	-	-	123,5	123,5	123,5	123,5	123,5
Total	430,3	80,1	110,6	190,7	191,1	621,0	621,4	484,9

Note: Rigsrevisionen skal bemærke, at tabellens tal er forbundet med en vis usikkerhed.

111. Det fremgår af det projektrejskab, som Rigsrevisionen har sammenstykket for det digitale tinglysningssystem, at det reviderede budget ifølge aktstykkerne er 621 mio. kr., dvs. en samlet budgetudvidelse på 190,7 mio. kr. i forhold til det oprindelige budget på 430,3 mio. kr.²⁾ Rigsrevisionen har skønnet omkostningerne ultimo 2009 til at være ca. 485 mio. kr.

112. Samlet set skyldes det udvidede budget et merforbrug i forhold til udvikling af systemet, indskanning og efterskanning, uddannelse, konsulentbistand, Kammeradvokaten, køb af bea-licenser og annullering af effektiviseringer, dvs. udgifter til fastholdelse af personale i den periode, hvor systemet blev forsinket. Det oprindelige udviklingsbudget på 266,8 mio. kr. er udvidet med 67,2 mio. kr., dvs. med ca. 25 %. Driftsbudgettet er ikke udvidet, hvorimod udskydelsen af idriftsættelsen af den digitale tingbog og dermed den fortsatte drift af den manuelle tinglysning medførte, at der skulle afholdes udgifter på 123,5 mio. kr. Domstolsstyrelsen forventer, at det digitale tinglysningssystem efter idriftsættelsen vil medføre en årlig besparelse på 94,6 mio. kr. (pris- og lønniveau 2009). Hertil kommer, at der på finansloven for 2010 er givet en særbevilling til udvikling af systemet, som skal anvendes til udvikling af nye funktionaliteter i systemet, der kan forøge nytteværdien for brugerne. Domstolsstyrelsen har oplyst, at disse ændringsønsker ligger ud over den oprindelige kravspecifikation, og at de ikke udgør en forudsætning for, at systemet fungerer.

Bod og reduceret vederlag for det gamle tinglysningssystem

113. Domstolsstyrelsen og leverandøren indgik i april 2008 – efter den 1. udskydelse af idriftsættelsen af den digitale tingbog – en aftale om, at Domstolsstyrelsen skulle betale et reduceret vederlag til leverandøren for drift og vedligeholdelse af det gamle tinglysningssystem som kompensation for leverandørens forsinkede delleverancer. Samlet har Domstolsstyrelsen opnået en besparelse på 9,9 mio. kr. som følge af reduktionen i vederlaget for driften af det gamle tinglysningssystem (pris- og lønniveau 2009).

Ændringsønsker

114. Der er gennemført en del ændringsønsker til det digitale tinglysningssystem. Domstolsstyrelsen har oplyst, at en meget væsentlig del af ændringsønskerne har været relateret til tilpasning til den finansielle sektors system til system-løsning, som ikke var kendt ved den oprindelige kravspecifikation. Endvidere har den forlængede projektperiode betydet, at funktionaliteter, som var tiltænkt videreudviklingsfasen efter idriftsættelsen af systemet, kunne medtages i udviklingsarbejdet.

115. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der pr. 31. december 2009 er forbrugt ca. 23 mio. kr. til videreudvikling og ændringsønsker i forbindelse med det digitale tinglysningssystem. Det svarer til, at videreudvikling og ændringsønsker har udgjort 45 % af den samlede kontraktsum til leverandøren, som var på i alt 50,4 mio. kr. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at udgifterne til ændringsønsker og videreudvikling udgør en relativt stor andel af kontraktsummen med leverandøren, og at dette indikerer, at brugernes behov ikke var klart defineret, da projektet blev påbegyndt.

²⁾ Når Rigsrevisionen sammenstiller budgettet på baggrund af Domstolsstyrelsens oplysninger, opgøres det reviderede budget til 621,4 mio. kr., dvs. en forskel på 0,4 mio. kr. i forhold til budgettet ifølge aktstykkerne. Forskellen skyldes, at der var bevilget 67,2 mio. kr. ekstra til indskanning og efterskanning. I Domstolsstyrelsens budget blev der dog kun budgetteret med 41,1 mio. kr. ekstra til skanning, mens posten til udvikling af systemet blev udvidet med 26,5 mio. kr. Dvs. en budgetudvidelse på 67,6 mio. kr. og en forskel på 0,4 mio. kr. mellem budgettet i henhold til aktstykkerne og det budgettal, som fremkommer på baggrund af Domstolsstyrelsens oplysninger. Rigsrevisionen kan derfor konstatere, at der fejlagtigt er budgetteret 0,4 mio. kr. for meget til udviklingen af systemet. Domstolsstyrelsen har i aktstykke nr. 149 af 18. maj 2009 oplyst Finansudvalget om, at en del af efterskanningsmidlerne er anvendt til udviklingen af systemet.

Vurdering

116. Domstolsstyrelsen har ikke – som de almindelige statslige retningslinjer foreskriver – en særskilt tilrettelæggelse af regnskabsaflæggelsen for det digitale tinglysningsprojekt. Domstolsstyrelsen har således ikke et projektregnskab, der omfatter alle omkostninger til det digitale tinglysningsprojekt.

117. I fortsættelse heraf sikrer Domstolsstyrelsens budgetopfølgning ikke et fuldstændigt overblik over alle omkostninger forbundet med udviklingen og driften af det digitale tinglysningsystem. Dette forstærkes af styrelsens usikre håndtering af fakturaer og bilagsposteringer.

118. Det samlede budget for projektet udgør 621 mio. kr., idet udviklingsbudgettet for det digitale tinglysningsystem på 266,8 mio. kr. er udvidet med 67,2 mio. kr. Hertil kommer yderligere 123,5 mio. kr., hovedsageligt fordi planlagte driftsbesparelser er udskudt. Det skønnede regnskabsmæssige forbrug ultimo 2009 udgjorde efter Rigsrevisionens beregninger ca. 485 mio. kr.

VI. Systemets funktionalitet

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Ved udgangen af 2009 fungerede systemet ifølge Domstolsstyrelsen i al væsentlighed tilfredsstillende. Dog var der fortsat problemer med brugervenligheden. Ved årsskiftet 2009/10 blev 70 % af alle anmeldelser som planlagt behandlet automatisk. Systemet har dog i indkøringsperioden – fra september 2009 til og med december 2009 – været præget af en række væsentlige fejl og mangler, som Domstolsstyrelsen har taget initiativ til at rette op på. Det er Rigsrevisionens vurdering, at en forudgående pilotdrift, fx i enkelte retskredse, kunne have identificeret fejl og mangler i systemet, inden systemet blev implementeret i hele landet, ligesom den fravalgte brugervenlighedstest kunne have påvist problemerne med systemets manglende brugervenlighed.

A. Test af systemet

119. Der er gennemført flere typer af test af det digitale tinglysningsssystem både før og efter idriftsættelsen af den digitale tingbog. Bl.a. har leverandøren gennemført tekniske test, ligesom Domstolsstyrelsen har testet systemet ud fra et forretningsmæssigt perspektiv. Endelig er der af eksterne system til system-brugere gennemført en tværgående funktional test af systemet – den såkaldte fællestest.

Fællestest

120. Ifølge kontrakten med leverandøren skulle der bl.a. gennemføres en fællestest, der havde til formål at teste, om de forskellige interessenters it-systemer fungerede i samspil med det digitale tinglysningsystem. Det fremgår af den reviderede tidsplan for det digitale tinglysningsprojekt i allonge 2, at fællestesten skulle gennemføres i perioden 16. marts 2009 - 23. juni 2009, dvs. over en ca. 3-måneders-periode.

121. I juli 2009, dvs. før idriftsættelsen af den digitale tingbog, gav den finansielle sektor udtryk for, at sektoren var stærkt bekymret, da Domstolsstyrelsen og leverandøren først omkring den 1. juni 2009, dvs. 2½ måned senere end aftalt, havde stillet et system til rådighed, der kunne foretages en egentlig forretningsmæssig test af. Endvidere fremhævede sektoren, at testsystemet havde vist sig at være meget ustabil. Domstolsstyrelsen er ikke enig i, at testforløbet ikke levede op til aftalen om 3 måneders test (aftalt i allonge 2). Systemet havde ifølge styrelsen i forskellige versioner været tilgængeligt for test siden februar, og testen var endvidere forlænget hen over sommeren med afslutning medio august. Domstolsstyrelsen medgav dog den finansielle sektor, at leverandøren havde haft vanskeligheder med den tekniske stabilitet i systemet, og at der i perioder havde været alvorlige fejl, som havde blokeret testen. Før idriftsættelsen af den digitale tingbog tilkendegav den finansielle sektor imidlertid, at sektoren stod bag projektet og tidsplanen, og at der ikke var et ønske om ud-

sættelse af idriftsættelsesdatoen. Domstolsstyrelsen har oplyst, at det i høj grad var gennemførelsen af fællestesten hen over sommeren, der bevirkede, at den finansielle sektor tilsluttede sig idriftsættelse af den digitale tingbog i september 2009. Domstolsstyrelsen har videre oplyst, at en række af de usikkerheder, som blev formuleret primo juli, blev fjernet igennem sommerens testforløb. Rigsrevisionen kan således konstatere, at den finansielle sektor accepterede de daværende vilkår for gennemførelse af test.

Overtagelsesprøven

122. Inden Domstolsstyrelsen overtog det digitale tinglysningsystem fra leverandøren, skulle der ifølge kontrakten med leverandøren gennemføres en overtagelsesprøve. Formålet med overtagelsesprøven var at konstatere, om den aftalte funktionalitet var til stede. Der blev gennemført 2 overtagelsesprøver henholdsvis den 8. juli 2009 og den 20. august 2009. Ingen af overtagelsesprøverne kunne godkendes i henhold til de aftalte godkendelseskriterier i kontrakten med leverandøren. Med henblik på at idriftsætte den digitale tingbog valgte Domstolsstyrelsen imidlertid at godkende overtagelsesprøve nr. 2 med forbehold for rettelser af 45 fejl klassificeret som enten "kritisk" (1) eller "alvorlige" (44), ligesom der var en række øvrige udeståender, herunder en performancetest, dvs. en test af systemets kapacitet, som endnu ikke var godkendt. Domstolsstyrelsen har oplyst, at 28 af de 45 fejl var rettet, da den digitale tingbog blev sat i drift den 8. september 2009, herunder den "kritiske" fejl, mens 17 "alvorlige" fejl ikke var rettet. Leverandøren har oplyst, at 5 af disse 17 fejl imidlertid blev afvist efter nærmere analyse, og de resterende 12 fejl blev håndteret. Endelig godkendelse af overtagelsesprøven fandt sted den 11. november 2009. Alle 17 fejl konstateret i overtagelsesprøven var således på dette tidspunkt håndteret.

Domstolsstyrelsen har oplyst, at de 17 konstaterede fejl alle var identificeret og vurderet til ikke at hindre en sikker og korrekt drift af den digitale tingbog. Det var Domstolsstyrelsens vurdering, at de pågældende fejl og mangler ikke var af en sådan karakter, at de kunne begrunde en udsættelse af idriftsættelsen af den digitale tingbog. Domstolsstyrelsen vurderede endvidere, at de problemer, som opstod i løbet af efteråret 2009, ikke var forårsaget af de udestående fejl og mangler i forhold til godkendelsen af systemet. Leverandøren har bekræftet denne vurdering. It-professorens vurdering af de 17 fejl ved idriftsættelsen af den digitale tingbog fremgår af boks 4.

BOKS 4. IT-PROFESORENS VURDERING AF DE 17 FEJL VED IDRIFTSÆTTELSEN

It-professoren vurderer, at de 17 fejl var uafklarede krav, hvor parterne ikke var enige om, hvad systemet skulle gøre, fx hvordan systemet skulle behandle sideordnede prioriteter i system til system-snitfladen. De 17 fejl var dog uden betydning for den normale drift og indebar ikke nogen sikkerhedsrisiko.

123. Domstolsstyrelsens rådgivningsfirma vurderede 4 dage før idriftsættelse af den digitale tingbog, at der ikke var performanceproblemer, der medførte, at man ikke kunne gå i drift, og rådgivningsfirmaet anbefalede derfor idriftsættelse af den digitale tingbog den 8. september 2009. Rådgivningsfirmaet konstaterede dog samtidig, at der ville være problemområder, og anbefalede, at performanceovervågning og efterfølgende optimering burde have en væsentlig prioritet efter idriftsættelsen. Ligeledes ville den finansielle sektor – trods ønsket om mere tid til test af systemet – ikke modsætte sig, at den digitale tingbog blev sat i drift, og endelig bekræftede leverandøren 8 dage før den faktiske idriftsættelse, at der ikke var kendskab til forhold, der gjorde, at den digitale tingbog ikke ville kunne gå i drift den 8. september 2009.

Pilotdrift

124. I forbindelse med Tinglysningsudvalgets arbejde blev det overvejet, om det ville være hensigtsmæssigt at sætte reglerne om digital tinglysning vedrørende fast ejendom i kraft for hele landet på én gang eller trinvist, fx retskreds for retskreds, hvilket ville give mulighed for pilotdrift. Det fremgår af bemærkninger til forslag til lov om digital tinglysning, at Tinglysningsretten, såfremt der måtte være behov herfor, gradvist kunne overtage tinglysningsagerne vedrørende fast ejendom fra de enkelte byretter, samtidig med at de foreslåede regler om digital tinglysning blev sat i kraft. Reglerne om digital tinglysning ville i så fald kun være gældende ved Tinglysningsretten, mens tinglysningen i byretterne fortsat skulle ske efter de gældende regler. Det fremgår endvidere af bemærkningerne både til Tinglysningsudvalgets lovudkast og til lovforslaget om digital tinglysning, at hvis Tinglysningsretten gradvist må overtage tinglysningen fra byretterne, forventes det, at sagsbehandlingen ved Tinglysningsretten vil foregå på grundlag af fysiske dokumenter og de gældende regler i tinglysningsloven. Det fremgår også af bemærkningerne, at det ikke var hensigten at sætte loven i kraft, før Tinglysningsretten kunne overtage tinglysningen for hele landet. Skulle det komme på tale med en sådan trinvis ikrafttræden, var det forudsat, at brugergruppen skulle inddrages forud for en beslutning herom. Domstolsstyrelsen har oplyst, at den finansielle sektor var modstander af en gradvis idriftsættelse, og at en sådan fremgangsmåde ville udløse principielle problemer omkring ligebehandling og store udgifter til organisatorisk og it-mæssig dobbeltdrift såvel hos de professionelle brugere som i staten.

Der var forbundet væsentlige risici med at idriftsætte det digitale tinglysningsssystem som et big-bang-projekt, hvor det ikke længere var muligt at "falde tilbage" på det gamle tinglysningsystem. En pilotdrift af den digitale tingbog, fx i en eller flere retskredse, før systemet blev implementeret i hele landet, dvs. begrænset drift i en periode, kunne efter Rigsrevisionens vurdering have reduceret risikoen ved idriftsættelsen. En pilotdrift ville kunne have identificeret nogle af de børnesygdomme, som ethvert nyt it-system har.

Driftsprøven

125. Det fremgår af kontrakten mellem Domstolsstyrelsen og leverandøren, at overtagelsesprøven skal efterfølges af en driftsprøve, der primært tager sigte på at måle driftseffektivitet og svartider samt systemets anvendelighed i dets normale driftssituation. Først i maj 2010 – trods kontraktens krav om igangsættelse 40 arbejdsdage efter godkendelse af overtagelsesprøven – opnåede Domstolsstyrelsen og leverandøren enighed om tidspunktet for driftsprøvens gennemførelse.

Vurdering

126. Den digitale tingbog blev idriftsat den 8. september 2009 med en række fejl. Domstolsstyrelsen kendte til fejlene inden idriftsættelsen, men vurderede, at fejlene var uden betydning for driften af systemet. Rigsrevisionen er enig heri. Systemet blev først endeligt godkendt af Domstolsstyrelsen i november 2009.

127. En pilotdrift af den digitale tingbog, fx i en eller flere retskredse, før systemet blev implementeret i hele landet, kunne efter Rigsrevisionens vurdering have identificeret nogle af de børnesygdomme, som viste sig efter idriftsættelsen, og som ethvert it-system må forventes at have.

Automatiseringsgrad er den procentdel af det samlede antal anmeldelser, som tinglyses straks uden involvering af tinglysningsmedarbejdere. Tinglysningen sker typisk inden for få minutter.

B. Digitalisering og automatisering

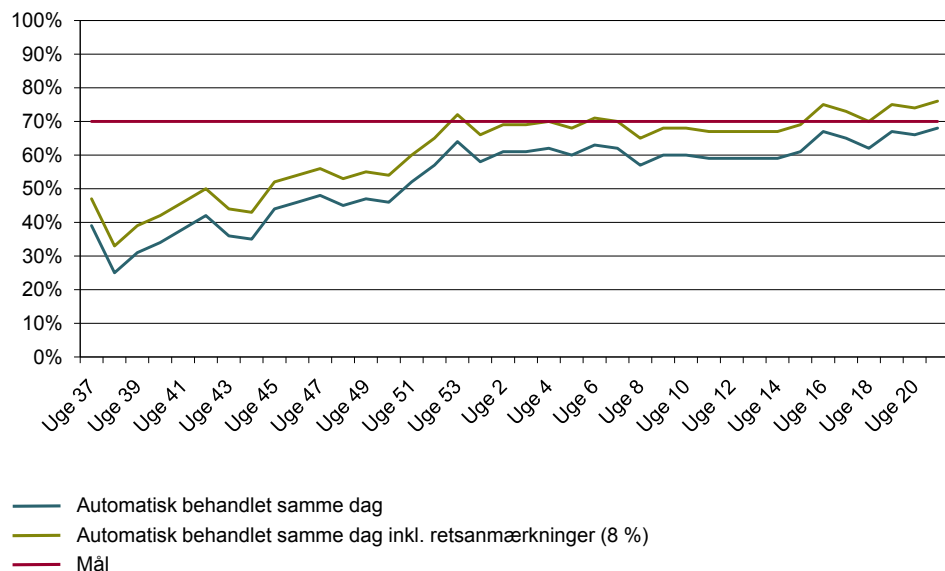
Digitalisering

128. Den oprindelige kontrakt med leverandøren omfattede digitalisering af alle 4 bøger. Domstolsstyrelsen valgte som følge af forsinkelserne imidlertid alene at idriftsætte den digitale tingbog med reduceret funktionalitet. Nogle af de udskudte funktionaliteter vedrørende den digitale tingbog er dog blevet implementeret i løbet af efteråret 2009 i forbindelse med opdateringer af systemet.

Automatisering

129. Målet med implementeringen af det digitale tinglysningssystem var bl.a. at automatisere tinglysningen af dokumenter med op imod 70 %. Automatiseringsgraden fra idriftsættelsestidspunktet den 8. september 2009 til den 28. maj 2010 fremgår af figur 3.

Figur 3. Andelen af modtagne anmeldelser behandlet automatisk samme dag i perioden 8. september 2009 - 28. maj 2010 (uge 37 i 2009 og uge 21 i 2010)



Note: September 2009: uge 37-40, oktober 2009: uge 40-44, november 2009: uge 45-49, december 2009: uge 49-53, januar 2010: uge 1-4, februar 2010: uge 5-8, marts 2010: uge 9-13, april 2010: uge 14-17 og maj 2010: uge 18-21.

Det bemærkes, at de dokumenter, der ikke længere anmeldes til tinglysning, idet systemet automatisk håndterer en lang række informationer, som tidligere blev påført papirdokumenterne, skal tillægges automatiseringsgraden (behandling af retsanmærkninger).

Kilde: Data modtaget fra Domstolsstyrelsen.

Figur 3 viser, at andelen af modtagne dokumenter, som tinglyses samme dag og uden nogen form for manuel sagsbehandling, har været stigende i perioden fra idriftsættelsen af den digitale tingbog den 8. september 2009 (uge 37) til ultimo december 2009 (uge 53), hvorefter den har været nogenlunde stabil. Når hertil lægges 8 %, der svarer til antallet af retsanmærkninger, som i det digitale tinglysningssystem behandles automatisk, viser figuren, at Domstolsstyrelsen omkring årsskiftet 2009/10 har nået målet om, at 70 % af alle dokumenter, der anmeldes til tinglysning, behandles automatisk. Det er ikke målet, at alle anmeldelser skal kunne tinglyses automatisk. Domstolsstyrelsen forventer dog, at automatiseringsgraden vil øges yderligere over tid.

130. Stigningen i automatiseringsgraden skyldes ifølge Domstolsstyrelsen, at der efter idriftsættelsen af den digitale tingbog er implementeret nogle udskudte samt nogle yderligere funktionaliteter i systemet via opdateringer, så færre sager nu udtages til manuel behandling. Udskudte funktionaliteter vedrørte fx en kontrol til sikring af automatisk behandling af pantebreve. Udskydelsen af funktionaliteten betød, at der i de 3 første uger efter idriftsættelsen blev udtaget flere pantebreve til manuel behandling end forventet. Domstolsstyrelsen har efterfølgende oplyst, at behovet for udskydelsen af denne funktionalitet (kontrol til automatisering af pantebreve) opstod lige inden driftsstart. Det indgik således ikke i de forhold, der var kendt inden beslutningen om idriftsættelse. Problemet vedrørte kun system til system-løsningen og nåede ikke at bidrage til sagsophobningen, fordi der blev anmeldt ganske få dokumenter de første uger. Rigsrevisionen kan imidlertid konstatere, at Domstolsstyrelsen den 23. november 2009 orienterede Justitsministeriet om, at en del mindre rettelser – især den funktionalitet, som skulle sikre automatiseret tinglysning, først blev implementeret den 29. september 2009, og at dette betød en ophobning af sager til manuel behandling.

Vurdering

131. Da den digitale tingbog blev idriftsat, indeholdt den ikke alle de funktionaliteter, som var planlagt, hvilket bl.a. betød, at mange anmeldelser blev udtaget til manuel behandling i de første uger efter idriftsættelsen. Domstolsstyrelsen har efterfølgende forbedret systemet gennem en række opdateringer og har ved årsskiftet 2009/10 nået målet om, at 70 % af alle anmeldelser behandles automatisk. Dette sker typisk inden for få minutter.

C. It-beredskab

Beredskabsplanen

132. Domstolsstyrelsen havde forud for idriftsættelsen af den digitale tingbog udarbejdet en beredskabsplan, som skulle træde i kraft, såfremt systemet ikke fungerede som forventet. Beredskabsplanen skulle sikre, at tinglysningen af rettigheder i fast ejendom kunne foretages uden langvarige afbrydelser og fejl, som kunne have negative konsekvenser for samfundet og den enkelte borger eller virksomhed. Visionen var således at etablere et beredskab, så tinglysning og samarbejdspartnere på en transparent måde kunne overgå til nød-drift, og hvor roller og alternative planer var ajourført, indøvet og afstemt på forhånd. Beredskabsplanen fra den 28. august 2009 indeholder skabeloner og retningslinjer for, hvorledes en beredskabssituation (dvs. nedbrud i systemet) håndteres. Herudover er der udarbejdet en række støttedokumenter til brug for en beredskabssituation. Overordnet er beredskabsplanen udarbejdet ud fra 2 grundlæggende måder at overkomme en nødsituation på – enten at lukke det digitale tinglysningssystem ned i en kortere periode eller at etablere alternative arbejdsgange.

133. Som en del af beredskabsdokumentationen har Domstolsstyrelsen udarbejdet en *forretningsmæssig risikovurdering*. Domstolsstyrelsen har i risikovurderingen identificeret 14 processer og driftsforhold, som vurderes at være kritiske for forretningen, fx at portalanmeldelser ikke kan modtages. Det fremgår af den forretningsmæssige risikovurdering, at der er 6 meget kritiske processer og driftsforhold (jf. pkt. 1, 2, 3, 5, 7 og 14 i boksen til højre), for hvilke der ikke findes alternative forretningsgange. Det konkluderes i den forretningsmæssige risikovurdering, at såfremt én eller flere af de kritiske forretningsprocesser fejler, vil man opleve afbrydelser i tinglysningen, der vil resultere i øgede omkostninger for Tinglysningssretten og for Tinglysningssrettens kunder, usikkerhed om den enkelte tinglysningssandhedsværdi og manglende overholdelse af forvaltningsprincipper, herunder lighedsprincippet.

De 14 processer og driftsforhold, som er kritiske for forretningen

1. Automatiske anmeldelser kan ikke modtages.
2. Portalanmeldelser kan ikke modtages.
3. Ikke adgang til DanID (identifikation af kunde).
4. Ikke adgang til DIBS (onlinebetaling).
5. Modtagelsen virker ikke.
6. Prøvelse (kontrol) virker ikke.
7. Ikke adgang til eksterne data.
8. Publicering virker ikke.
9. Data kan ikke afleveres til eksterne datamodagere.
10. Ikke adgang til AD (adgangsrettigheder til interne brugere).
11. Sagsportalen virker ikke.
12. Der kan ikke skannes.
13. Ikke adgang til arkiv.
14. e-Akten er ikke tilgængelig.

6 højrisikoscenarier

1. Go-live planer kan ikke gennemføres.
2. Performance svingter.
3. Fødesystemer fejler.
4. Eksterne aktører har problemer.
5. Processer og procedurer svingter.
6. e-TL-systemets komponenter fejler.

Eksempler på brugerudfordringer – fra workshoppen i februar 2010

- Dagbogsstatus, der gør det muligt at se, hvilke dokumenter der er anmeldt på en ejendom.
- Sondring mellem anmeldelsesdato og tinglysningsdato.
- Bedre e-mail-advisering fra Tinglysningsretten.
- Bedre mulighed for indrapportering af fejl.
- Bedre visning, sortering og søgning.
- Betydning af fejlmeddelelser – hvorfor opstår fejlen?
- Ugennemskuelige filnavne på servitutter.
- Mere overskuelig afregning af afgifter.

Domstolsstyrelsen har endvidere som en del af beredskabsdokumentationen identificeret *6 højrisikoscenarier*, som vurderes at være sandsynlige i forbindelse med implementeringen af det digitale tinglysningssystem. Til hvert scenarie er der defineret en planlagt reaktion, og reaktionen er i nogle tilfælde specificeret i forhold til, hvorvidt scenarieproblemerne kan løses inden for henholdsvis 4 timer, 4-8 timer og over 8 timer. Endvidere er der udarbejdet en tjekliste, en rolle- og ansvarsfordeling og en operationel kommunikationsplan. De planlagte reaktioner er i høj grad formuleret som standardsætninger, såsom at beredskabsledelsen indkaldes og vurderer scenarieproblemerne omfang samt beslutter, hvilke tiltag der skal iværksættes. Rigsrevisionen skal i øvrigt bemærke, at beredskabsplanen ikke har været i anvendelse.

D. Brugernes oplevelse af systemets funktionalitet

134. Det fremgår af et notat af 15. januar 2010 udarbejdet af Domstolsstyrelsen, at der efter idriftsættelsen af den digitale tingbog blev identificeret et antal væsentlige fejl og mangler i systemet og i datakonverteringen (overførsel af data fra det gamle tinglysningssystem til det digitale tinglysningssystem). Fx har der været problemer med den it-tekniske håndtering af kladder, som i indkøringsperioden (8. september 2009 - 31. december 2009) har medført store gener for brugerne. Endvidere fremgår det af notatet, at systemets svartider (fx skift mellem skærbilleder) generelt har været tilfredsstillende, men der har hen over efteråret 2009 været eksempler på, at brugerne af den eksterne portal (www.tinglysning.dk) har oplevet for lange svartider. Endelig har det komplekse samspil mellem den finansielle sektors systemløsning og det digitale tinglysningssystem udløst driftsforstyrrelser i begge systemer, men dette er blevet forbedret løbende.

135. Væsentlige fejl og mangler blev dog ifølge Domstolsstyrelsens notat fra januar 2010 rettet ved indkøringsperiodens afslutning ultimo 2009, og den grundlæggende funktionalitet blev i januar 2010 vurderet af Domstolsstyrelsen til at være på plads.

136. Domstolsstyrelsen afholdt den 12. februar 2010 en workshop for de professionelle brugere af den eksterne portal (www.tinglysning.dk) med henblik på at indsamle brugernes oplevelser af indkøringsperioden, så erfaringer kunne indgå i arbejdet med videreudviklingen af den digitale tingbog. På workshoppen blev der identificeret en række udfordringer i brugen af tingbogen, og resultatet af workshoppen blev en liste over prioriterede udfordringer dækkende bl.a. brugerfunktionalitet. Der er igangsat initiativer til at imødekomme nogle af brugerudfordringerne, mens nogle udfordringer ikke behandles, da der er planlagt grundlæggende ændringer i funktionaliteten, som bevirker, at problemerne ikke længere vil eksistere. De 3 højst prioriterede udfordringer i forhold til brugerfunktionalitet var etablering af en dagbogsstatus, der gør det muligt at se, hvilke dokumenter der er anmeldt på en ejendom, sondring mellem anmeldelsesdato og tinglysningsdato, så det er tydeligt, hvornår dokumentet er anmeldt, og hvornår det er behandlet, samt bedre e-mail-advisering fra Tinglysningsretten. I forhold til sidstnævnte har Domstolsstyrelsen tilkendegivet, at e-mail-kommunikationen forbedres i løbet af efteråret 2010. I relation til de 2 første brugerudfordringer har Domstolsstyrelsen oplyst, at styrelsen finder, at disse i vidt omfang er uforenelige med systemets opbygning, lovgivningen mv.

Brugervenlighed

137. I den oprindelige kontrakt med leverandøren var det forudsat, at der skulle ske en kvalitetssikring af brugervenligheden i form af en brugervenlighedstest. Brugervenlighedstesten blev ikke gennemført. Af allonge 2 til kontrakten med leverandøren fremgår det, at den planlagte brugervenlighedstest af den interne portal (benyttes af Tinglysningsrettens medarbejdere) og den eksterne portal (www.tinglysning.dk) skulle erstattes af en meget tæt dialog mellem leverandøren og Domstolsstyrelsen.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der efter idriftsættelsen af den digitale tingbog har været store problemer med systemets brugervenlighed. Dette på trods af, at kravspecifikationen lagde stor vægt på den interne og eksterne portals brugervenlighed, og det var et krav ifølge kontrakten med leverandøren af 6. december 2006. Brugerproblemerne har bl.a. betydet, at Tinglysningssretten i efteråret 2009 modtog et stort antal henvendelser fra brugere af systemet, hvilket gav lange ventetider i hotlinen. Hotlinen er yderligere behandlet i kap. VII om den organisatoriske forberedelse og idriftsættelse af den digitale tingbog. It-professorens vurdering af systemets brugervenlighed fremgår af boks 5.

BOKS 5. IT-PROFESSORENS VURDERING AF SYSTEMETS BRUGERVENLIGHED

Det er it-professorens vurdering, at systemet er præget af manglende brugervenlighed. Bl.a. den juridiske terminologi, som anvendes på de enkelte skærbilleder, vurderes at vanskeliggøre tinglysningen for borgere og virksomheder. En brugervenlighedstest, hvor almindelige brugere forsøger at anmelde et dokument til tinglysning i en prototype af systemet uden hjælp fra andre, kunne have givet et indblik i den almindelige brugers udfordringer ved at anmelde et dokument til tinglysning. Havde testen været gennemført, havde Domstolsstyrelsen med enkle midler kunnet forebygge mange henvendelser til hotlinen, forbedret vejledningen og vurderet den sandsynlige belastning af hotlinen.

138. Rigsrevisionens fokusgruppeinterview viste, at brugerne vurderer, at der på trods af de udfordringer, der har vist sig efter idriftsættelsen af den digitale tingbog, er udviklet et godt system, som gavner borgere og virksomheder.

Vurdering

139. Der er *efter* idriftsættelsen af den digitale tingbog blevet identificeret en række væsentlige fejl og mangler, som Domstolsstyrelsen har taget initiativ til at rette op på. Ligeledes har der været væsentlige problemer med brugervenligheden, fx den juridiske terminologi, som anvendes på skærbillederne, og dette på trods af at kravspecifikationen lagde stor vægt på brugervenlighed. Domstolsstyrelsen fravalgte at gennemføre en brugervenlighedstest forud for idriftsættelsen. Rigsrevisionen finder dette mindre hensigtsmæssigt.

Eksempler på brugervenlighedsproblemer

Eksempel 1

En ejerlejlighed skal i relation til tinglysning på skærmen rubriceres som en familieejendom, hvilket man i systemet ikke vejledte om.

Eksempel 2

Brugerne skal igenem forholdsvis mange skærbilleder (17) for en "simpel" tinglysning af et skøde.

Eksempel 3

Usikkerhed blandt brugerne om, hvornår en anmeldelse udtages til manuel behandling. Fx havde mange brugere i december udfyldt fritekstfeltet med teksten "god jul", hvilket medførte, at anmeldelserne blev udtaget til manuel behandling.

VII. Den organisatoriske forberedelse og idriftsættelse af den digitale tingbog

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Den organisatoriske forberedelse forud for idriftsættelsen af den digitale tingbog var mangelfuld. Forberedelsen var ikke baseret på grundige beregninger af resurser og dimensionering af opgaver, hvorfor Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten undervurderede omfang og kompleksitet af de opgaver, der skulle løses ved idriftsættelsen af systemet. For det første havde Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten en urealistisk forventning til medarbejderproduktiviteten, og det betød, at styrelsen og retten ikke havde et tilstrækkeligt personaleberedskab. For det andet forberedte Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten ikke håndteringen af fuldmagter, herunder dimensionerede behovet for resurser hertil. For det tredje var vejledningerne i brugen af systemet mangelfulde, ligesom Tinglysningssrettens hotlinefunktion ikke havde tilstrækkelige resurser og kompetencer til at håndtere de mange brugerhenvendelser. Justitsministeriet høstede efter Rigsrevisionens vurdering effektiviseringsgevinsten ved systemet for tidligt, og ikke i takt med at fejl og mangler i systemet blev håndteret, at medarbejderne opnåede den fornødne rutine, og at systemet blev godt forankret i hele organisationen. Det førte til meget lange sagsbehandlingstider i den manuelle sagsbehandling, hvilket har haft store konsekvenser for borgere og virksomheder. Domstolsstyrelsen har i januar 2010 igangsat initiativer, der har nedbragt sagsbehandlingstiden.

A. Etablering af Tinglysningssretten

140. Den 1. januar 2007 overtog Tinglysningssretten tinglysningen af anmeldelser fra følgende 6 retskredse: Fjerritslev, Hobro, Mariager, Nibe, Skive og Terndrup. Frem til idriftsættelsen af den digitale tingbog overtog Tinglysningssretten gradvist tinglysningen af rettigheder i fast ejendom (tingbogen) fra i alt 25 af de gamle retskredse. Efter idriftsættelsen overtog Tinglysningssretten tinglysningssopgaven for hele landet. Bilbogen, personbogen og andelsboligbogen overgik til Tinglysningssretten i april 2009.

141. Det var planlagt, at Tinglysningssrettens bygning skulle være klar til ibrugtagning i marts 2008, dvs. samtidig med den oprindelige idriftsættelsesdato for den digitale tingbog, personbogen og andelsboligbogen. Fra januar 2007 var retten placeret i 2 mindre lejemål i Hobro, og den 4. marts 2008 flyttede retten til midlertidige kontorpavilloner. Det første spadestik til den nye bygning blev taget i august 2008, og Tinglysningssretten flyttede ind i den nyopførte retsbygning den 1. april 2009.

Vurdering

142. Tinglysningssystemet blev etableret den 1. januar 2007, hvor retten overtog tinglysningssystemopgaven fra 6 retskredse. Tinglysningssystemet overtog gradvist tinglysningen af rettigheder i fast ejendom fra i alt 25 af de gamle retskredse, og overtog tinglysningen for hele landet ved idriftsættelsen af den digitale tingbog. Tinglysningssystemet flyttede ind i den nye retsbygning den 1. april 2009, dvs. 5 måneder før idriftsættelsen af den digitale tingbog. Centraliseringen af tinglysningssystemopgaven i Tinglysningssystemet i Hobro var dermed afsluttet i god tid forud for idriftsættelsen af den digitale tingbog.

B. Den organisatoriske forberedelse

143. Med implementeringen af et it-projekt følger altid nogle organisatoriske ændringer. Det er ikke nok, at et system virker rent teknisk. Et system kan også fejle, hvis den organisatoriske kapacitet og forberedelse ikke er tilstrækkelig. Ved vurderingen af den organisatoriske kapacitet og forberedelse bør der indgå grundige vurderinger og beregninger af, hvilke forhold der kan gøre sig gældende ved idriftsættelsen af et it-system, hvilke organisatoriske effekter det kan have, samt overvejes, hvorledes disse forhold kan håndteres.

144. Domstolsstyrelsens risikoanalyse fra 2006 definerede 4 overordnede risici i relation til den organisatoriske forberedelse af det digitale tinglysningssystem.

Endvidere var "organisatoriske forhold" det risikoområde – ud af de 4 definerede – som i aktstykket nr. 38 af 21. november 2006 blev vurderet til at have det højeste risikoniveau. Således har Domstolsstyrelsen siden projektets igangsættelse været opmærksom på, at der var betydelige organisatoriske udfordringer, som fulgte med implementeringen af projektet. Domstolsstyrelsen har efterfølgende oplyst, at en meget stor del af de organisatoriske risici var knyttet til den oprindelige tidsplan, herunder til etablering af Tinglysningssystemet i god tid inden driftsstart primo 2008 og til opgaverne med rekruttering og oplæring af medarbejdere samt opførelse af bygningen. Desuden var de organisatoriske risici i stigende grad knyttet til opretholdelsen af den papirbaserede tinglysning ved byretterne, og dette aspekt blev med tiden mere fremtrædende i den samlede risikovurdering. Rigsrevisionen finder dog, at flere væsentlige risici knyttede sig til implementeringen af det digitale tinglysningssystem og fortsat var gældende trods den reviderede tidsplan. Disse relaterer sig særligt til oplæring af medarbejdere og medarbejdernes tilvænning til nye og ændrede arbejdsprocesser.

145. Beredskabet for idriftsættelsen af det digitale tinglysningssystem bestod dels af en *beredskabsplan*, en beskrivelse af *højrisikoscenarier* og en *plan for idriftsættelsen af systemet*, som alle rettede sig mod idriftsættelsen af systemet, dels af en *forretningsmæssig risikovurdering* og nogle *kapacitetsberegninger*, som rettede sig mod den organisatoriske forberedelse.

146. Af den *forretningsmæssige risikovurdering* fremgår det, at når én eller flere komponenter i det digitale tinglysningssystem fejler, vil der næsten altid være sagsophobninger, dvs. sager, som enten må vente, til systemet er i drift igen, eller må behandles på en alternativ måde.

147. Det fremgår endvidere af Domstolsstyrelsens *kapacitetsberegninger for det digitale tinglysningssystem*, at selv en lille ændring i andelen af sager til manuel behandling vil betyde en væsentlig ændring i medarbejderbelastningen.

148. I juli 2009 – kort før idriftsættelsen af den digitale tingbog – påpegede den finansielle sektor, at den var stærkt bekymret for den daværende status for det digitale tinglysningssystem. Bl.a. påpegede sektoren, at det var bekymrende, at Domstolsstyrelsen arbejdede uden en egentlig "fallback"-plan. Domstolsstyrelsen oplyste i forbindelse hermed, at beredskabsplanen var under udarbejdelse, og at det kunne være ønskeligt, hvis der kunne indsættes ekstra mandskab i en overgangsperiode, men at mulighederne for det, både resursemæssigt og kompetencemæssigt, ville være stærkt begrænsede.

Resurser og kompetencer

149. Forud for digitaliseringen af tinglysningsopgaven var der tilknyttet medarbejdere svarende til 308 årsværk (opgjort pr. august 2005) til tinglysning af anmeldelser i byretterne. Domstolsstyrelsen har oplyst, at antallet af anvendte årsværk til tinglysning af anmeldelser forud for digitalisering af tinglysningsopgaven varierede, da medarbejderne vekslede mellem tinglysningssager og fogedsager, afhængigt af hvor der opstod et behov. Den resurse-mæssige effektivisering, som skulle effektueres ved idriftsættelsen af det digitale tinglysningssystem, bevirkede, at antallet af årsværk, der blev anvendt på tinglysning før digitaliseringen, skulle reduceres med ca. $\frac{2}{3}$ (200 årsværk) på tidspunktet for idriftsættelse af systemet.

150. Domstolsstyrelsen har oplyst, at der i lønbevillingen for Tinglysningsretten for 2009 oprindeligt var bevilget i alt 122 årsværk til drift af retten (således ikke kun til tinglysning). I juni 2009 fik Tinglysningsretten endvidere en ny bevilling på 3,5 mio. kr., svarende til 10 årsværk, som retten kunne disponere over i forbindelse med idriftsættelsen af det digitale tinglysningssystem. Dvs. retten rådede totalt over 132 årsværk.

Domstolsstyrelsen har oplyst, at kun 34 af de erfarne medarbejdere indvilgede i at flytte med til Hobro, og Tinglysningsretten måtte derfor rekruttere de resterende medarbejdere. Domstolsstyrelsen har videre oplyst, at 90 % af alle stillingerne ved Tinglysningsretten var besat ved udgangen af 2008, og at medarbejderne i Tinglysningsretten var samlet i op til 1½ år før idriftsættelsen af den digitale tingbog. På idriftsættelsestidspunktet for den digitale tingbog var alle medarbejdere til Tinglysningsretten rekrutteret. Disse medarbejdere blev oplært i det gamle tinglysningssystem og de tinglysningsretlige færdigheder. Domstolsstyrelsen har oplyst, at etableringen af Tinglysningsretten var gennemført og afsluttet i god tid inden idriftsættelsen af den digitale tingbog, og at resurser og organisation i retten var klar til at løse opgaven ved idriftsættelsen. Rigsrevisionen kan imidlertid konstatere, at der fortsat var og stadig er behov for oplæring af medarbejderne i Tinglysningsretten i behandlingen af sager, og at der er anvendt resurser på oplæring gennem hele indkøringsperioden.

Beredskab

151. Tinglysningsretten havde på tidspunktet for idriftsættelsen af den digitale tingbog som nævnt i alt 132 årsværk til rådighed (en grundnormering på 122 årsværk og en normering på 10 årsværk i indkøringsperioden). Herudover kunne retten trække på et beredskab på yderligere 20 medarbejdere, som kunne rekvireres fra de omkringliggende retter, primært Hjørring, Aalborg, Viborg og Holstebro. Der forelå imidlertid ikke forud for idriftsættelsestidspunktet beregninger over, om dette beredskab ville være tilstrækkeligt. Af Domstolsstyrelsens kapacitetsberegninger, som var en del af beredskabsdokumentationen, fremgik det, at normen for Tinglysningsretten pr. time var 2.841 anmeldelser (heraf 938 til manuel behandling) med en peak (maks. belastning) på 11.364 anmeldelser pr. time – heraf 3.750 til manuel behandling – med et personale på 120-140 medarbejdere. I relation til den manuelle sagsbehandling fremgik det, at hvis andelen af manuelle behandlinger var 40 % eller 50 % – og ikke 30 % som forudsat – betød det en forøget arbejdsbelastning for medarbejderne på henholdsvis 30 % og over 60 %. Sammenholdes styrelsens forudsigelser i relation til arbejdsbelastningen på henholdsvis 30 % og over 60 % med det planlagte resursetal på 132 årsværk, kan Rigsrevisionen konstatere, at behovet for ekstra resurser ville udgøre henholdsvis 40 og 79 årsværk, såfremt den ekstra arbejdsbelastning indtraf. Hertil kom, at medarbejderne desuden skulle betjene hotline og ekspedere fuldmagter. Beredskabet på de 20 årsværk og de 10 årsværk, som var tilført Tinglysningsretten, vurderes derfor at være sat for lavt.

Domstolsstyrelsen har efterfølgende anført, at Rigsrevisionen ikke har noget belæg for at konkludere, at beredskabet var sat for lavt. Domstolsstyrelsen er enig i, at kapacitetsberegningerne indgik i styrelsens beredskabsmateriale, men påpeger, at beregningerne var baseret på 5 mio. anmeldelser om året, mens det faktiske anmeldelsesniveau var 2 mio. anmeldelser i 2009. Domstolsstyrelsen har oplyst, at beregningerne var baseret på en række misforståelser og ikke afspejler styrelsens overvejelser i forbindelse med sikring af tilstræk-

kelig kapacitet. Domstolsstyrelsen har endvidere oplyst, at det var Tinglysningens vurdering, at oplæringsbyrden ved tilførsel af yderligere medarbejdere ud over de 30 ville være for stor. De 20 årsværk i beredskabet var til gengæld ifølge styrelsen erfarne tinglysningssagsbehandlere, men deres antal var begrænset af geografien omkring Hobro, idet det var det antal, der befandt sig i en nogenlunde realistisk transportafstand fra Hobro, dvs. i Hjørring, Aalborg, Viborg og Holstebro. Rigsrevisionen kan bemærke, at Tinglysningens ret i efteråret 2009 kun gjorde brug af beredskabet hver 2. uge, svarende til 10 årsværk. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Domstolsstyrelsen ikke forud for idriftsættelsen af den digitale tingbog har lavet andre beregninger, der viste, at det etablerede beredskab var tilstrækkeligt i indkøringsperioden.

Kapacitet og produktivitet

152. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at produktiviteten for den enkelte medarbejder efter idriftsættelsen var lavere end forudsat. Tinglysningens ret havde estimeret, at en sagsbehandler i gennemsnit kunne behandle 50-100 sager pr. dag, mens medarbejderne i september-oktober 2009 imidlertid kun behandlede 5-20 sager i gennemsnit pr. dag. De tilsvarende tal for november-december 2009 var 10-25 sager pr. dag. Tinglysningens ret var før idriftsættelsen af den digitale tingbog normeret til at kunne behandle ca. 17 anmeldelser pr. medarbejder pr. dag. Sammenholdes dette med, at retten forventede, at medarbejderne kunne behandle 50-100 anmeldelser efter idriftsættelsen af den digitale tingbog, kan det konstateres, at Tinglysningens ret forventede, at medarbejderne manuelt kunne behandle næsten 3 gange så mange anmeldelser efter idriftsættelsen af den digitale tingbog som før idriftsættelsen. Rigsrevisionen finder, at Domstolsstyrelsen og Tinglysningens ret burde have forudsat, at der med implementeringen af et nyt digitalt tinglysningssystem ville være en nedgang i medarbejdernes produktivitet, indtil medarbejderne var fortrolige med systemet, og fejl og mangler rettet. Rigsrevisionen finder således, at Tinglysningens rets forventninger til medarbejdernes produktivitet efter idriftsættelsen af den digitale tingbog var urealistisk høje. Domstolsstyrelsen har oplyst, at sagsbehandlingen før og efter digitaliseringen af tinglysningen ikke er sammenlignelig. Inden for samme sagstype kan en sag fylde 10 % af en tilsvarende sag før digitaliseringen, men kan også fylde 90 %. Det afhænger af, hvilke kontroller der har udtaget sagen, og om der i øvrigt er problemer på ejendommen mv. Mange funktioner, som tidligere blev udført af en sagsbehandler, er nu erstattet af maskinel kontrol, men når den maskinelle kontrol ikke kan løse sagen, så sendes den til manuel behandling. Her kan det være, at der alene mangler en manuel efterprøvning af et enkelt punkt – hvor resten er klaret maskinelt – eller det kan være, at der skal en manuel kontrol eller sagsbehandling til på flere punkter. Rigsrevisionen kan imidlertid konstatere, at produktiviteten efter idriftsættelsen af den digitale tingbog var betydelig lavere end forventet.

153. Domstolsstyrelsen har i forbindelse med høringen af beretningsudkastet i juni 2010 udarbejdet et notat om kapacitetsberegninger for det digitale tinglysningssystem. Af notatet fremgår det, at Tinglysningens ret med en grundnormering på 122 årsværk var dimensioneret til manuelt at kunne behandle ca. 1,65 mio. anmeldelser. Baseret på erfaringer fra 1. halvår 2009 var det antagelsen, at det forventede antal anmeldelser ville være ca. 1,56 mio. Domstolsstyrelsen har oplyst, at da Tinglysningens ret var normeret til at kunne håndtere ca. 1,65 mio. anmeldelser på årsbasis, kunne Tinglysningens ret med 1,56 mio. anmeldelser i princippet forventes at håndtere anmeldelserne med en automatiseringsgrad på 0. Såfremt halvdelen af medarbejderne arbejdede om lørdagen – eller udførte tilsvarende arbejde på ugens hverdage – ville der ifølge Domstolsstyrelsen således yderligere være en ekstra kapacitet på 10 % til uforudsete opgaver. Dertil kom de 10 ekstra årsværk til at håndtere overgangsperioden og et beredskab på 20 årsværk (erfarne tinglysningssagsbehandlere fra de omkringliggende byretter). Domstolsstyrelsen har oplyst, at dette svarer til et beredskab på 25 % af den samlede grundnormering.

154. Tabel 7 viser antal modtagne anmeldelser, automatisk behandlede anmeldelser, manuelt behandlede anmeldelser og automatiseringsgraden i alt fra uge 37 til uge 53 i 2009.

Tabel 7. Modtagne og behandlede anmeldelser fra uge 37 til uge 53 i 2009 (september-december 2009) (Antal)

Modtagne anmeldelser	Manuelt behandlede	Automatisk behandlede	Automatiseringsgrad i %
265.300	59.258	139.712	52,7 (gennemsnit)

Kilde: Tinglysningssretten.

Det fremgår af tabel 7, at Tinglysningssretten fra uge 37 til og med uge 53, dvs. på ca. 4 måneder, modtog i alt 265.300 anmeldelser. Heraf blev 59.258 anmeldelser behandlet manuelt, på trods af at der var tilført en samlet ekstra kapacitet på 25 % af Tinglysningssrettens grundnormering, mens 139.712 anmeldelser blev automatisk behandlet. Tilbage var godt 66.000 anmeldelser, som ventede på at blive behandlet. Domstolsstyrelsen har oplyst, at der til de manuelt behandlede anmeldelser skal tillægges 150.000 pantebreve, som manuelt blev behandlet i de første 4 måneder efter idriftsættelsen af den digitale tingbog. Således har Domstolsstyrelsen oplyst, at der manuelt er behandlet ca. 210.000 anmeldelser i de første 4 måneder efter idriftsættelsen af den digitale tingbog. Rigsrevisionen kan konstatere, at på årsbasis svarer det til, at Tinglysningssretten kunne behandle ca. 630.000 anmeldelser manuelt og ikke 1,65 mio. anmeldelser, som grundnormeringen lagde op til, der kunne behandles manuelt. Som nævnt var bemanningen forøget ud over grundnormeringen, og der blev i hele indkøringsperioden sagsbehandlet 6 dage pr. uge.

155. Rigsrevisionen finder samlet, at der ikke er beregninger og dokumentation for, at beredskabet afsat i indkøringsperioden var tilstrækkeligt til at løse den manuelle sagsbehandling, at kapaciteten i Tinglysningssretten var dimensioneret korrekt, og at produktiviteten, som blev forventet af Domstolsstyrelsen, var realistisk. Rigsrevisionen finder derfor fortsat, at Domstolsstyrelsen klart undervurderede behovet for kapaciteten i indkøringsperioden, selv om grundnormeringen var forøget med op til 25 %, og at Domstolsstyrelsens forventninger til det antal sager, som medarbejderne i indkøringsperioden kunne behandle, var urealistisk høje.

Uddannelse af brugerne i systemet

156. Det fremgår af Domstolsstyrelsens risikoanalyse fra marts 2006, at der er identificeret følgende risiko: "Der kan være for få resurser til sagsbehandling af de tinglysningsekspeditioner, som udtages til manuel behandling". Ligeledes fremgår det af risikoanalysen, at Domstolsstyrelsen for at imødegå denne risiko vil planlægge uddannelse og opkvalificering af personalet. Der var imidlertid ikke forud for idriftsættelsen af den digitale tingbog udarbejdet træningsplaner, der klarlagde behovet for træning af almindelige brugere i Tinglysningssretten, herunder identificeret, hvem der skulle modtage træning, hvilken træning der skulle gennemføres og hvornår, for at sikre, at de rette kompetencer var til stede på idriftsættelsestidspunktet.

157. Der blev i juni 2009 afholdt en generel introduktion til den digitale tingbog for alle medarbejdere i Tinglysningssretten, mens 16 medarbejdere blev uddannet som såkaldte "superbrugere". Uddannelsen af superbrugere blev forestået af leverandøren og foregik over 2 uger. De 16 superbrugere uddannede i lukkeperioden 20. august 2009 - 7. september 2009 de øvrige medarbejdere i brugen af det digitale tinglysningssystem. Domstolsstyrelsen har imidlertid oplyst, at der som følge af udskydelsen af idriftsættelsesdatoen og de mange anmeldelser i juli og august ikke var tilstrækkelig tid til at oplære alle medarbejdere i Tinglysningssretten i Hobro grundigt i det digitale tinglysningssystem. Der blev derfor efter idriftsæt-

telsen den 8. september 2009 afholdt en række interne kurser relateret til specifikke emner, fx matrikulære ændringer, tinglysning af skøder, den digitale signatur osv., for at styrke kompetencerne i Tinglysningsretten.

158. Domstolsstyrelsen har oplyst, at det var forudsat, at træning af de professionelle brugere i det digitale tinglysningssystem skulle varetages af de respektive brancher. Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten udarbejdede før idriftsættelsen PowerPoint-præsentationer med skærmbilleder, vejledninger, e-læringsvideoer, ligesom en demoversion af systemet blev stillet til rådighed for undervisningen i brancherne.

Håndtering af papirsager, herunder fuldmagter

159. I forbindelse med overgangen til det digitale tinglysningssystem blev det gamle tinglysningssystem lukket ned den 20. august 2009, dvs. 18 dage før, tinglysningsdriften blev genoptaget i det digitale tinglysningssystem. I lukkeperioden og frem til idriftsættelsesdatoen skulle alle modtagne anmeldelser i det gamle tinglysningssystem færdigbehandles, der skulle foretages en konvertering af data til det digitale tinglysningssystem, og medarbejderne i Tinglysningsretten skulle uddannes i brugen af det digitale tinglysningssystem. Det må efter Rigsrevisionens opfattelse forventes, at der ved implementering af et nyt it-system vil være en usikkerhed hos brugerne i forhold til anvendelsen af systemet og en usikkerhed over for, om systemet fungerer, hvilket vil medføre en øget tilgang af sager i det gamle system op til nedlukningen af dette. Hertil kommer, at det måtte forventes, at de professionelle brugere ville afvikle papirbaserede sager i så vidt omfang som overhovedet muligt, da de ellers efter skæringsdatoen den 20. august 2009 risikerede at skulle starte delvist forfra med deres sager. Der blev imidlertid ikke forud for nedlukningen af det gamle tinglysningssystem udarbejdet estimater over, hvor mange anmeldelser det kunne forventes, der ville blive modtaget op til lukkeperioden, og lagt en plan for håndteringen heraf.

160. Op til lukkeperioden (juli og august 2009) var der en ekstraordinær tilgang af sager, og alene inden for de sidste 3½ dag før nedlukningen af det gamle tinglysningssystem modtog Tinglysningsretten ligeså mange anmeldelser, som byretterne normalt modtog på 1 måned. Det fremgår af et bestyrelsesreferat fra mødet den 20. august 2009, at op imod halvdelen af de indleverede dokumenter dog ikke opfyldte kravene og blev afvist. Domstolsstyrelsen har efterfølgende oplyst, at der var et meget stort fokus på kombinationen af ferieafvikling og lukning af sagerne i det papirbaserede system, og der var løbende dialog med byretterne om netop denne afviklingsopgave. "Ambulanceholdet" (dvs. en særlig enhed, der rejste rundt og bistod de enkelte kredse med tinglysning) var også fokuseret på opgaven, der blev ydet nabohjælp retterne imellem, og der blev løbende meldt ind om retter, der måtte have problemer med at nå i mål. Alle retter nåede ifølge Domstolsstyrelsen i mål. Rigsrevisionen må dog hertil bemærke, at der i de sager, som blev ekspederet af byretterne, var fejl i en række sager, som efterfølgende skulle rettes af Tinglysningsrettens medarbejdere. Rigsrevisionen finder derfor, at et estimat over antallet af forventede sager og en plan for håndteringen af disse op til lukkeperioden kunne have understøttet en mere fejlfri håndtering af sagerne.

161. Forudsætningen for idriftsættelsen af det digitale tinglysningssystem var en udbredt anvendelse af digital signatur. I risikovurderingen fra marts 2006 identificerede Domstolsstyrelsen en risiko i forhold til den digitale signatur, nemlig at borgere ikke kunne tinglyse på grund af manglende signatur. Risikoen blev imødekommet ved bl.a. at implementere en anmelder- og fuldmagtsordning, som gav mulighed for, at realkreditinstitutter og rådgivere kunne gennemføre den digitale tinglysning på vegne af en borger. Domstolsstyrelsen havde ikke planlagt, hvorledes fuldmagter skulle håndteres af Tinglysningsretten, herunder hvor mange resurser der skulle afsættes til håndtering heraf, hvilket styrelsen efter Rigsrevisionens opfattelse burde have gjort. Dette til trods for, at behandling af fuldmagter ville give en øget arbejdsbelastningen hos Tinglysningsrettens medarbejdere i forhold til, hvis tinglysningen blev gennemført ved hjælp af digital signatur. Domstolsstyrelsen har efterfølgende oplyst, at der var afsat 5 årsværk til håndtering af fuldmagter, men der foreligger ingen dokumentation herfor.

Hotline og vejledninger

162. Forud for idriftsættelsen af det digitale tinglysningsssystem blev der etableret en hotline, som brugerne kunne ringe til for at få assistance, råd og vejledning i anvendelsen af systemet. Domstolsstyrelsen har oplyst, at der forud for idriftsættelsen af systemet var tilknyttet 4 medarbejdere til Tinglysningsrettens hotline. Ud over en PowerPoint-præsentation, der beskriver scenarier for velkomstbeskeder i Tinglysningsretten, er der ikke udarbejdet en plan for antallet af medarbejdere, der skulle håndtere besvarelser i hotlinen, guidelines for, hvorledes brugerhenvendelserne skulle besvares og eventuelt registreres, og en plan for uddannelsen af medarbejderne, som er tilknyttet Tinglysningsrettens hotline. Ligeledes var der ikke forud for idriftsættelsen foretaget en vurdering af, hvor mange henvendelser der kunne forventes til hotlinen, og defineret, hvilken ventetid på hotlinen der var acceptabel, så ressourcerne og kompetencerne hos medarbejderne i hotlinen kunne tilpasses brugernes behov.

163. Efter idriftsættelsen af den digitale tingbog kom der uforudset mange henvendelser til Tinglysningsrettens hotline. De mange brugerhenvendelser kan i et vist omfang tilskrives brugernes tilvænning til systemet, brugervenligheden i systemet, og at de vejledninger, som var tilgængelige for brugerne, ikke var gode nok. Desuden var der ikke oparbejdet rutine i håndtering af brugerhenvendelser, der sikrede tilstrækkeligt hurtige, ensartede og korrekte svar. Ventetiden på hotlinen var, da den var længst, på 70 minutter i gennemsnit, selv om Tinglysningsretten tilførte flere ressourcer og udvidede telefонтiden. Rigsrevisionen finder, at Domstolsstyrelsen ved gennemførelsen af en brugervenlighedstest forud for idriftsættelsen af den digitale tingbog kunne have forebygget de mange henvendelser til hotlinen, forbedret vejledningerne og vurderet den sandsynlige belastning af hotlinen.

Domstolsstyrelsen har efterfølgende anført, at der var afsat ressourcer til hotlinen og udarbejdet vejledninger, men at de viste sig ikke at være tilstrækkelige. Det skyldtes dog også, at mange informationer ikke var distribueret fra de professionelle brugerrepræsentanter, og at mange spørgsmål vedrørte digital signatur og tekniske opsætninger, som måtte forventes håndteret internt i brancheorganisationerne eller via DanID, som der også blev henvist til. Styrelsen anfører videre, at belastningen af hotlinen trak ressourcer fra sagsbehandlingen i en periode, men da sagsbunken fortsatte med at vokse, blev der indsat eksterne vikarer i hotlinefunktionen for netop at aflaste sagsbehandlere for opgaverne i hotlinen. Denne løsning viste sig at være uholdbar, da spørgsmålene i hotlinen med tiden blev mere tinglysningsfaglige og vanskelige, hvorfor Tinglysningsretten fra årsskiftet tog hotlinen tilbage. Domstolsstyrelsen anfører videre, at styrelsen er enig i, at en brugervenlighedstest kunne give nyttig information på et tidligt stadie af udviklingsprocessen, men ikke at en test kunne have forebygget den ekstraordinære belastning af hotlinen. Endelig anfører Domstolsstyrelsen, at den "sandkasse", som var stillet til rådighed for brugerne i hele august måned, og de efterfølgende brugertest, som er foretaget, således ikke gav anledning til spørgsmål eller kommentarer af betydning.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at "sandkassen", som Domstolsstyrelsen henviser til, bestod af én ejendom, som brugerne kunne øve sig på. Rigsrevisionen finder fortsat, at gennemførelsen af en brugervenlighedstest forud for idriftsættelsen af den digitale tingbog kunne have forebygget mange henvendelser til hotlinen, fordi den bl.a. ville have påvist svaghederne ved vejledningerne.

164. Domstolsstyrelsen har endvidere anført, at vejledningerne ikke var mangelfulde, men at det efterfølgende har vist sig, at der var behov for yderligere vejledning i at håndtere en række særlige situationer. Det har ifølge styrelsen også vist sig, at de oprindelige vejledninger ikke var tilstrækkeligt pædagogiske. Domstolsstyrelsen anfører videre, at forløbet også har vist, at den viden, som den professionelle bruger forventes at have i relation til tinglysning, ikke har været til stede.

165. Rigsrevisionen kan konstatere, at vejledningerne efterfølgende er ændret, og at brugernes oplevelse af vejledningerne, jf. pkt. 163 og 176, viser, at de ikke var gode nok og gav mange problemer for brugerne.

Vurdering

166. Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten har efter Rigsrevisionens vurdering ikke foretaget grundige beregninger i relation til personaleberedskabet, herunder dimensioneringen af kapaciteten og den forventede produktivitet i Tinglysningssretten i forbindelse med idriftsættelsen af den digitale tingbog.

167. Domstolsstyrelsens og Tinglysningssrettens forventninger til det antal anmeldelser, som medarbejderne i indkøringsperioden kunne behandle, var efter Rigsrevisionens vurdering urealistiske. Dette skyldes, at Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten forventede, at medarbejderne i Tinglysningssretten manuelt kunne behandle 50-100 anmeldelser pr. dag efter idriftsættelsen af den digitale tingbog sammenholdt med, at medarbejderne i september-oktober 2009 imidlertid kun behandlede 5-20 sager i gennemsnit pr. dag og i november-december 2009 behandlede 10-25 sager i gennemsnit pr. dag. Rigsrevisionen finder, at medarbejderne i Tinglysningssretten helt forventeligt skulle opnå erfaring med anvendelse af systemet, før produktiviteten nåede det forventede niveau. Hertil kom, at medarbejderne i Tinglysningssretten ikke alle besad de fulde tinglysningssfaglige kompetencer og var under oplæring. Dette skyldes, at kun en mindre del af de erfarne medarbejdere flyttede med til Hobro. Domstolsstyrelsen afsatte i samarbejde med Tinglysningssretten et beredskab på 20 årsværk til at håndtere forudsete og uforudsete problemer efter idriftsættelsen af den digitale tingbog. Derudover fik Tinglysningssretten bevilget 10 årsværk forud for idriftsættelsen af den digitale tingbog, som retten kunne disponere over i forbindelse med idriftsættelsen. Disse resurser viste sig efter idriftsættelsen af den digitale tingbog ikke at være tilstrækkelige.

168. Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten havde forudset, at mange brugere ikke ville anvende digital signatur, og implementerede derfor en anmelder- og fuldmagtsordning, som gav mulighed for, at realkreditinstitutter og rådgivere kunne gennemføre den digitale tinglysning på vegne af en borger. Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten havde imidlertid undervurderet konsekvenserne heraf. Efter idriftsættelsen af den digitale tingbog modtog Tinglysningssretten så mange papirfuldmagter med fejl, at det havde betydning for sagsbehandlingstidens længde, idet medarbejderne, der skulle sagsbehandle anmeldelser, i stedet måtte behandle bunken af fuldmagter.

169. Da den digitale tingbog blev idriftsat uden brugervenlighedstest og forudgående pilotdrift, undervurderede Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten betydningen af rettens hotline og vejledninger i brugen af systemet. Styrelsen og Tinglysningssretten burde efter Rigsrevisionens vurdering have været særligt opmærksom på kvaliteten af vejledninger til brugerne og på etableringen af en velfungerende hotline. En stor belastning af hotlinen og mangel på resurser skabte meget lange ventetider, og medarbejderne i Tinglysningssrettens hotline gav forskellige svar på ensartede spørgsmål.

C. Idriftsættelsen af den digitale tingbog

Sagsbehandlingstid

170. Efter tinglysningsslovens § 16, stk. 4, skal dokumenter, der sendes til tinglysning, behandles snarest muligt og senest inden 10 dage efter modtagelsen. Denne bestemmelse var også gældende inden indførelsen af digital tinglysning.

171. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Domstolsstyrelsen forventede en indkøringsperiode efter idriftsættelsen med mangler og kritik samt længere sagsbehandlingstid. Der er imidlertid ikke nogen opgørelse over, hvor lang sagsbehandlingstiden forventedes at ville blive. Domstolsstyrelsen forventede, at systemet først fra 2010 ville køre normalt.

172. Domstolsstyrelsen har i et notat af 15. januar 2010 redegjort for status på det digitale tinglysningssystem, jf. boks 6.

BOKS 6. UDDRAG FRA DOMSTOLSSTYRELSENS NOTAT AF 15. JANUAR 2010 "STATUS FOR DIGITAL TINGLYSNING"

Status efter 4 måneders drift er, at de væsentlige fejl og mangler i it-systemet er rettet, og at den grundlæggende funktionalitet er på plads, men der har i hele indkøringsperioden været store gener for brugerne, og sagsbehandlingstiden har i ca. halvdelen af sagerne været uacceptabelt lang.

Sagsbehandlingstiden i indkøringsperioden var i knap halvdelen af de ekspederede sager kortere end før digitaliseringen, idet 46 % af sagerne over hele perioden blev afsluttet samme dag, som de var modtaget. Alene fremsendelse og modtagelse af dokumenter med post ville før digitaliseringen lægge nogle dage til ekspeditionstiden. Andelen af sager afsluttet samme dag har været stigende over efteråret, og ved årets slutning blev godt 60 % af sagerne afsluttet samme dag. Det svarer til, at der hver dag bliver behandlet mere end 2.500 sager på få minutter.

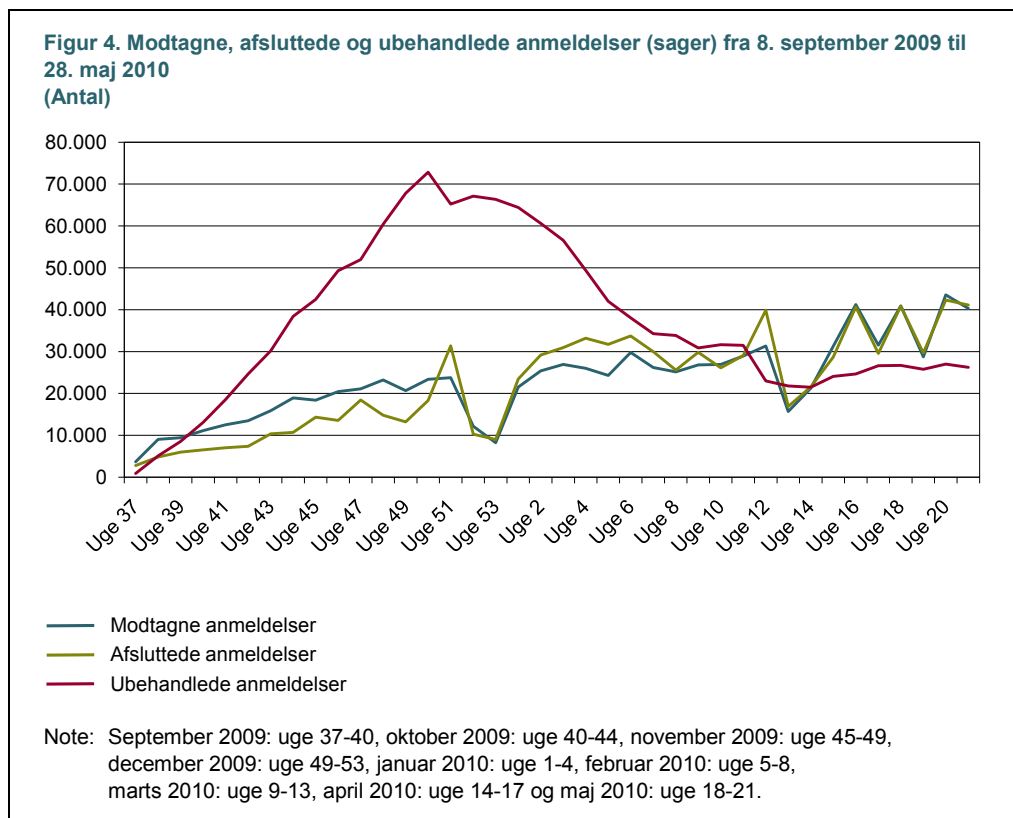
Sagsbehandlingstiden for størstedelen af de øvrige sager er imidlertid uacceptabelt lang. Således blev 10-dages fristen i indkøringsperioden kun overholdt i 54 % af sagerne, hvor niveauet i årets 1. halvdel var ca. 94 % (2009).

Den lange sagsbehandlingstid for sager udtaget til manuel behandling skyldes først og fremmest, at der på grund af indkøringsproblemer, uventet mange papirsager samt tilvænnning og manglende rutine hos medarbejderne ved Tinglysningssretten er behandlet færre sager end forventet, selv om der er sagsbehandlet 6 dage pr. uge i hele indkøringsperioden.

Som det fremgår af uddraget, har der for de sager, som udtages til manuel behandling, været store problemer med sagsbehandlingstiden. Således blev 10-dages-fristen i indkøringsperioden ifølge notatet kun overholdt i 54 % af sagerne sammenholdt med, at niveauet i 1. halvdel af 2009 – før idriftsættelsen af den digitale tingbog – var ca. 94 %. Særligt sagsbehandlingstiden vedrørende "matrikulære sager" har været meget lang og op til flere måneder. Således var der henholdsvis 309 sager, som blev anmeldt i oktober 2009, og 1.283 sager, som blev anmeldt i november 2009, som ultimo marts 2010 endnu ikke var afsluttet. Disse vedrørte primært matrikulære sager. Antallet af sager anmeldt i henholdsvis oktober og november 2009, og som ikke var afsluttet medio juni 2010, var 6 og 12.

173. Justitsministeriet har efterfølgende anført, at ministeriet finder det mindre hensigtsmæssigt, at Rigsrevisionen i relation til sagsbehandlingstiden har anført, at tinglysningsslovens 10-dages-frist kun blev overholdt i 54 % af sagerne, idet der alene er tale om en intern ordensforskrift, og at anmelderne således ikke har krav på at få deres anmeldelser behandlet inden for en bestemt frist. Justitsministeriet har oplyst, at der gennem årene har været en svingende målopfyldelse, og henviser til, at målopfyldelsen tilbage i 2. og 3. kvartal 2001 var 55-60 % og i 1. kvartal 2002 under 60 %, mens den i årene efter og frem til idriftsættelsen af den digitale tingbog dog generelt var højere. Domstolsstyrelsen har endvidere anført, at styrelsen, jf. boks 6, har beklaget sagsbehandlingstiderne og i den forbindelse anvendt udtrykket "uacceptabelt lange", men at dette var en vurdering anlagt i forhold til målet om en god og hurtig service. Rigsrevisionen kan tilslutte sig styrelsens formulering, da sagsbehandlingstiden vedrørende de manuelle sager i indkøringsperioden var meget lang, og da målet er en god og hurtig service.

174. Figur 4 viser antallet af modtagne, afsluttede og ubehandlede anmeldelser fra idriftsættelsen og frem til ultimo maj 2010.



Det ses af figur 4, at der sker en gradvis stigning i antal modtagne anmeldelser over perioden, dog med visse udsving. Det ses videre, at antal afsluttede sager frem til uge 51 ligger noget under antal modtagne anmeldelser, hvilket bevirker en jævn sagsophobning frem til uge 51, hvor antallet af ubehandlede sager er på godt 70.000. Siden årsskiftet har sagsbunken været faldende, og den lå ultimo maj 2010 (uge 21) på godt 27.000.

Årsagerne til den lange sagsbehandlingstid

175. Årsagerne til den lange sagsbehandlingstid fremgår af Domstolsstyrelsens notat af 15. januar 2010.

BOKS 7. UDDRAG FRA DOMSTOLSSTYRELSENS NOTAT AF 15. JANUAR 2010 "STATUS FOR DIGITAL TINGLYSNING"

En række uforudsete startvanskeligheder gav en ekstraordinær belastning af Tinglysningsrettens medarbejdere, som dermed ikke havde tilstrækkelig tid til at behandle de løbende sager og opnå rutine i det nye system. De største problemer i indkøringsperioden var følgende:

- En fejl i skanningen af papirfuldmagter og mange begynderfejl i de indsendte fuldmagter betød, at fuldmagterne skulle kontrolleres manuelt. Vejledningen omkring fuldmagterne og fuldmagtsformularens udformning var en del af årsagen til de mange brugerfejl. Fejlen i skanningen blev rettet med udgangen af september, men det voldsomme antal fuldmagter (ca. 4.000 om dagen) og den begrænsede brug af digital signatur betød, at et antal medarbejdere måtte arbejde i 3-holdsskift (døgnet rundt) for at udnytte skanningskapaciteten maksimalt og bringe bunken ned. Bunken blev nedbragt omkring 1. november, hvorefter sagsbehandlingstiden for fuldmagter har været på de forventede 2-3 dage.
- En række fejl og mangler i tinglysningssystemet og i datakonverteringen betød, at visse sager voldte problemer, og at en række sagsgange var tungere end forventet. Fx måtte en kontrol, der skulle sikre automatisk behandling af pantebreve, udskydes kort før produktionsstart, hvorfor langt flere pantebreve end forventet er blevet udtaget til manuel behandling de første 3 uger. Det var ikke uventet, at der trods omfattende test ville være et antal fejl og mangler i indkøringsperioden, men karakteren af de konkrete fejl var ikke kendt på forhånd. Væsentlige fejl og mangler er løbende blevet rettet i indkøringsperioden.
- Ud over de ca. 4.000 papirfuldmagter, som Tinglysningsretten modtager hver dag, kom der uventet mange andre papirekspeditioner, idet en række sager afsluttet op til lukningen af det gamle system skulle fejlrettes på papir. Desuden modtog Tinglysningsretten hen over efteråret et uventet stort antal papirsager, herunder sager om konvertering af pantebreve, som der var åbnet mulighed for i lovgivningen, og som det var forudsat i Tinglysningsrettens planlægning ville blive håndteret af de professionelle brugere.
- Endelig har spørgsmål fra brugerne via e-mail og telefon udgjort en meget stor belastning af Tinglysningsretten. Det betød, at flere medarbejdere end forventet skulle bruge deres tid på at svare på spørgsmål i hotlinen eller på e-mail. Det store antal brugerhenvendelser må i et vist omfang tilskrives den forventede tilvænnning til systemet, men spørgsmål til anskaffelse af digital signatur, lokal browseropsætning mv. havde et større omfang end forventet. Belastningen af både den telefoniske hotline og fra mængden af indkomne e-mails trak et betydeligt antal medarbejdere væk fra den egentlige sagsbehandling. Samtidig kom de mange spørgsmål på et tidspunkt, hvor der ikke var oparbejdet rutiner i håndtering af kundehenvendelser, der sikrede tilstrækkeligt hurtige, ensartede og korrekte svar.

De ekstraordinært mange henvendelser var dog også en konsekvens af, at de vejledninger, som var tilgængelige for brugerne, ikke var gode nok. Der er siden udarbejdet en række bedre og mere let forståelige vejledninger til tinglysningsystemet.

Som det fremgår af boks 7, var årsagerne til den lange sagsbehandlingstid ifølge Domstolsstyrelsens notat fejl i skanningen af papirfuldmagter, mange begynderfejl i de indsendte fuldmagter, ligesom antallet af fuldmagter var voldsomt, en række fejl og mangler i tinglysningsystemet og datakonverteringen, uventet mange papirekspeditioner, herunder fejlrettelser og konvertering af pantebreve, og mange brugerhenvendelser. Endelig fremgår det, at de vejledninger, som var tilgængelige for brugerne, ikke var gode nok. Hertil kom, jf. boks 6, at den lange sagsbehandlingstid for sager udtaget til manuel behandling, ifølge Domstolsstyrelsens notat af 15. januar 2010, også kunne tilskrives manglende tilvænnning og rutine hos medarbejderne.

Fuldmagtsskannere og papirfuldmagter

176. Med hensyn til skanningen af papirfuldmagter og begynderfejl i de indsendte fuldmagter har Domstolsstyrelsen efterfølgende oplyst, at Tinglysningsretten kom bagud med indskanningen af papirfuldmagterne, fordi 2 ud af 3 skannerne var fejlbehæftede og ikke fungerede. Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist, at brugerne af systemet fandt, at en af de største udfordringer ved systemet var vejledninger og manualer. Endvidere fremgår det af Domstolsstyrelsens notat fra 15. januar 2010, jf. uddraget i boks 7, at vejledningen omkring fuldmagterne og fuldmagtsformularens udformning var en del af årsagen til de mange brugerfejl.

177. Domstolsstyrelsen har i relation til fuldmagterne efterfølgende oplyst, at det som udgangspunkt ikke var noget problem at håndtere ca. 4.000 fuldmagter om dagen, og at det efterfølgende har vist sig, at årsværksforbruget til at håndtere opgaven svarer til den normering, som oprindeligt var afsat til formålet, nemlig 5 årsværk. Når de mange fuldmagter var et problem, og offentligt blev meldt ud som et problem, var det ifølge Domstolsstyrelsen, fordi 2 ud af 3 skannere i Tinglysningsskanningsretten var fejlbehæftede i en 3-ugers-periode, og fordi der var mange begynderfejl. Domstolsstyrelsen har videre oplyst, at der i forbindelse med idriftsættelsen af den digitale tingbog opstod en lang række fejl i de programmer, der styrer skanningen. Således fungerede den ene af de 3 skannere ifølge Domstolsstyrelsen "nogenlunde", mens de resterende 2 skannere var helt ude af drift. Der var ikke tale om generelle fejl, men om fejl, herunder indlæsningsfejl, på den enkelte skanner, som bl.a. betød, at skannede fuldmagter skulle kontrolleres af en medarbejder. Der var således ikke tale om en enkelt fejl, der blev fejlmeldt og rettet, men om en række fejl, der løbende blev rettet over perioden, dels af skannerleverandøren, dels af leverandøren af det digitale tinglysningssystem. Domstolsstyrelsen har i øvrigt oplyst, at der forud for idriftsættelsen blev foretaget test af skannerne af styrelsens rådgivningsfirma og af systemleverandøren på basis af fuldmagter udfyldt af den finansielle sektor. Ifølge Domstolsstyrelsens projektleder (præsidenten for Tinglysningsskanningsretten i Hobro) blev der ikke meldt fejl i testen. Domstolsstyrelsen har endvidere oplyst, at skannerfejlene var rettet ultimo september, og at bunken af fuldmagter var nedbragt den 1. november 2009 (uge 44, jf. figur 4). Domstolsstyrelsen har endvidere anført, at vejledningen til fuldmagten ikke var mangelfuld, men fulgte adgangsbekendtgørelsens retningslinjer, og at den siden er blevet udbygget i lyset af brugernes spørgsmål og kommentarer.

Justitsministeriet har efterfølgende oplyst, at ministeriet er enig med styrelsen, og har supplerende anført, at Domstolsstyrelsen, straks da problemerne med fuldmagterne viste sig, tog skridt til at afhjælpe situationen, både i forhold til at udrede de tekniske problemer i forhold til skanningsudstyret og ved en personalemæssig opnormering, som muliggjorde, at der i en periode blev arbejdet i 3-holdsskift for at nedbringe bunken af fuldmagter.

178. Rigsrevisionen finder fortsat, at vejledning om udfyldelsen af fuldmagterne og fuldmagtsformularens udformning – der i øvrigt er ændret i lyset af brugernes spørgsmål og kommentarer – bærer en del af ansvaret for fuldmagtsproblemerne.

Konvertering af (papir)pantebreve

179. Det fremgår af loven om digital tinglysning, at papirpantebreve skal konverteres til digitale pantebreve inden tinglysning af nye eller ændrede rettigheder over disse, ligesom pantebreve i øvrigt – efter anmodning – kan konverteres til digitale pantebreve. Dog skal rettigheder i ejerpantebreve konverteres inden 5 år, hvilket vil sige senest den 7. september 2014. Ejerpantebreve med tinglyst meddelelspåtegning og en hovedstol på maks. 45.000 kr. og realkreditpantebreve bliver automatisk konverteret og skal derfor ikke indsendes til Tinglysningsskanningsretten.

Domstolsstyrelsen har efterfølgende oplyst, at der var en klar aftale med den finansielle sektor om, at brugerne ikke belastede Tinglysningsskanningsretten med fremsendelse af papirpantebreve til konvertering i indkøringsperioden. Domstolsstyrelsen henviser til, at der i Tinglysningsskanningsudvalget var enighed om, at man – i hvert fald i den første tid efter lovens ikrafttræden – skulle afholde sig fra at sende pantebreve ind til konvertering, medmindre det var nødvendigt på grund af fx behovet for at få tinglyst en påtegning eller aflyst et pantebrev. Dette skal ses i lyset af, at alle almindelige pantebreve bevarer deres gyldighed uden konvertering efter digitaliseringen af tinglysningen. Det fremgår af et notat udarbejdet af Domstolsstyrelsen den 30. juni 2009, tilgængeligt på Domstolsstyrelsens hjemmeside og sendt i høring i Domstolsstyrelsens brugergruppe, at "anmodning om konvertering af et større antal (ejer)pantebreve, uden at dette sker i forbindelse med tinglysning af ændringer til disse, skal aftales nærmere med Tinglysningsskanningsretten". Tinglysningsskanningsretten havde i sin planlægning af ressourcerne til konvertering af pantebreve (kapacitetsberegninger) forudsat, at der var en klar aftale med den finansielle sektor og de øvrige brugere om, at der ikke skulle indsendes pantebreve til Ting-

lysningsretten til konvertering, medmindre de respektive pantebreve skulle påtegnes. Øvrige pantebreve kunne kun indsendes efter konkret aftale med Tinglysningsretten. Det betød, at Tinglysningsretten forventede, at der kun skulle konverteres ca. 15.000 pantebreve om måneden, og heraf var det forventningen, at brugerne selv skulle stå for at konvertere de 80 %. Tallet var beregnet på grundlag af antallet af tinglyste påtegninger i de forudgående år.

180. I relation til konverteringen af papirpantebreve har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at den finansielle sektor kun i begrænset omfang valgte at gøre brug af muligheden for selv at konvertere (ejer)pantebrevene. Domstolsstyrelsen har oplyst, at der i efteråret 2009 blev modtaget ca. 150.000 pantebreve til konvertering (Domstolsstyrelsen har efterfølgende ændret dette tal til 200.000), og at Tinglysningsretten i den efterfølgende periode modtog et mindre antal pantebreve. Det er Tinglysningsrettens vurdering, at retten frem til medio juni 2010 har konverteret ca. 140.000 pantebreve (Domstolsstyrelsen har efterfølgende ændret dette tal til 150.000). Tinglysningsretten anvendte betydelige resurser på at håndtere denne opgave. Ifølge Tinglysningsretten er der i perioder anvendt op mod 30 medarbejdere på denne opgave, og det reducerede den tid, der kunne anvendes på behandling af andre anmeldelser.

I december 2009 indledte Domstolsstyrelsen drøftelser med den finansielle sektor om selv at forestå opgaven med konvertering af pantebreve. Den 11. februar 2010 indgik Tinglysningsretten aftale med den finansielle sektor herom. Aftalen betød, at pantebreve, som tidligere var fremsendt til Tinglysningsretten, blev sendt retur til den finansielle sektor, som så selv varetager konverteringen. Som følge af aftalen blev der, ifølge Domstolsstyrelsen, sendt ca. 50.000 pantebreve retur til den finansielle sektor.

Rigsrevisionen kan konstatere, at der ikke før aftalen indgået den 11. februar 2010 om returnering af papirpantebreve til den finansielle sektor foreligger en klar og skriftlig aftale med sektoren om ikke at belaste Tinglysningsretten med fremsendelse af pantebreve. Ligeledes kan Rigsrevisionen konstatere, at der ikke foreligger nogen aftaler (anmodning om konvertering af pantebreve) med Tinglysningsretten om konvertering af et større antal (ejer)pantebreve, på trods af at der ifølge Domstolsstyrelsen blev fremsendt mange pantebreve til Tinglysningsretten i indkøringsperioden, og at Tinglysningsretten i perioder anvendte betydelige resurser på at behandle disse. Rigsrevisionen finder, at Tinglysningsretten burde have indgået en skriftlig aftale med den finansielle sektor frem for at påbegynde konverteringen af den store mængde indsendte pantebreve, hvilket vurderes at være en uhensigtsmæssig disponering af resurserne.

Fejlrettelser i papirsager

181. Det viste sig efter den 8. september 2009, at der var begået en del fejl i perioden, der afsluttede den papirbaserede tinglysning. Tinglysningsretten måtte anvende flere resurser end forventet på at berigtige disse fejl.

Domstolsstyrelsen har oplyst, at det forhold, at de ekstraordinære mange papirsager var årsagen til lav produktion af nye sager og en for lille rutine i systemet, bekræftes af, at medarbejderne efter nytår – hvor disse ekstraordinære opgaver var reduceret betydeligt og en større rutine var opnået – kunne følge med tilgangen af sager og samtidig nedbringe sagsbunken. Rigsrevisionen kan konstatere, at de sager, som skulle fejlrettes, indgår i Tinglysningsrettens opgørelser over antal modtagne og ekspederede sager, hvorfor disse sager efter Rigsrevisionens vurdering ikke umiddelbart kan forklare, at Tinglysningsrettens produktivitet efter idriftsættelsen af den digitale tingbog var lavere end forventet.

Manglende rutine hos medarbejderne

182. Som Rigsrevisionen tidligere har behandlet, var der en manglende rutine hos medarbejderne ved Tinglysningssretten både i relation til den tinglysningssfaglige opgave og i brugen af systemet. Domstolsstyrelsen havde forudset, at medarbejderne ved Tinglysningssretten ville have en tilvænningsperiode til systemet og til helt nye arbejdsgange. Samtidig har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at der var ansat mange nye medarbejdere, som for en dels vedkommende var under oplæring i de tinglysningssfaglige færdigheder. Konverteringen af pantebreve og fejlrettelser af gamle papirsager forsinkede opbygningen af rutine hos medarbejderne. Arbejdstilrettelæggelsen var fra den 8. september 2009 baseret på generalistprincippet, men Tinglysningssretten forlod dette princip i forbindelse med en organisationsændring den 1. december 2009, hvorefter medarbejderne blev opdelt i specialiserede team for de enkelte sagstyper. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten undervurderede kompetencebehovet, herunder især de tinglysningssrettlige færdigheder, hvilket organisationsændringen – som medførte stigende produktivitet – også afspejler.

Domstolsstyrelsen har i relation til den tinglysningssfaglige rutine hos Tinglysningssrettens medarbejdere efterfølgende oplyst, at Tinglysningssretten vurderede, at medarbejderne var fuldt kvalificerede til at håndtere opgaven, men er enig i, at medarbejderne først skulle opbygge rutine i det digitale tinglysningssystem, og rutinen var forudsat at komme gradvist. Når det gik langsommere end forventet, og når "produktiviteten" var lavere end forventet, så skyldtes det ifølge styrelsen i høj grad de papirsager, som kom i langt større omfang end forventet. Samtidig har styrelsen oplyst, at når produktiviteten var lav, var det ikke udtryk for, at der ikke blev bestilt noget, men at kræfterne blev brugt på de ekstraordinært mange papirsager, herunder sagsbehandlingsfejl i sager fra før 8. september 2009, papirfuldmagter og konvertering af pantebreve. Når medarbejderne anvendte færre timer på at sagsbehandle de "nye" sager, gik det også langsomt med at opnå rutine i det nye system.

Opgaver og tidsforbrug

183. Rigsrevisionen har spurgt nærmere ind til tidsforbrug og dokumentation i forhold til:

- fejlrettelser i sager fra det gamle system
- behandling af fuldmagter, herunder skanningen af disse
- konvertering af pantebreve
- behandling af anmeldelser i det digitale tinglysningssystem i perioden 8. september 2009 - juni 2010
- brugerhenvendelser og hotlinen.

Tinglysningssretten opgør imidlertid ikke tidsforbruget på de enkelte opgaver, hvorfor der ikke findes data herfor. Tinglysningssretten har endvidere ikke opgjørt antallet af modtagne og behandlede papirsager modtaget før idriftsættelsen af den digitale tingbog, herunder opgjørt, hvor mange af disse sager som skulle fejlrettes af Tinglysningssrettens medarbejdere. Domstolsstyrelsen kan således ikke dokumentere fordelingen af tidsforbruget på henholdsvis tinglysning af anmeldelser og håndtering af andre opgaver, jf. boks 7. Således kan omfanget af de problemer, som styrelsen tillægger størst vægt, ikke opgøres. Ligeledes kan tidsforbruget på tinglysning af anmeldelser ikke opgøres, og der er derfor ingen data og dokumentation, der kan vise noget om den faktiske produktivitet efter idriftsættelsen af den digitale tingbog. Domstolsstyrelsen har efterfølgende oplyst, at tidsregistrering først trådte i kraft fra den 1. januar 2010 i Tinglysningssretten. Det er derfor ikke muligt at beregne, hvad de enkelte årsager har betydet for den manuelle sagsbehandlingstid.

Initiativer til nedbringelse af sagsbehandlingstiden

184. Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten har i indkøringsperioden iværksat en række initiativer med henblik på at nedbringe sagsbehandlingstiden og forbedre vejledningen af brugerne:

- Tinglysningssretten har i december 2009 udarbejdet en *10-punkts handlingsplan for stabil drift af den digitale tinglysning*. Initiativerne har bl.a. været en ændret organisering og styrkelse af bemanningen i Tinglysningssretten. Der er således etableret specialiserede team, som alene behandler bestemte sagstyper, da den hidtidige organisering ikke var hensigtsmæssig.
- Derudover har Tinglysningssretten i november 2009 omstruktureret hotlinen og ansat en række vikarer til hotlinefunktionen. Vikarerne valgte imidlertid at sige op efter kort tid, og Tinglysningssretten besluttede derfor at ansætte 3 yderligere medarbejdere i hotlinen, så der samlet var tilknyttet 7 årsværk til denne funktion.
- Tinglysningssretten har endvidere udarbejdet en brugerformular til e-mails og nye vejledninger vedrørende brugen af den eksterne portal (www.tinglysning.dk) i samarbejde med nogle af de professionelle brugere.
- Endelig har Tinglysningssretten løbende etableret yderligere og forbedrede hjælpetekster på den eksterne portal og forbedret kommunikationen med det digitale tinglysningssystems brugere.

185. Domstolsstyrelsen udarbejdede den 13. januar 2010 – på Justitsministeriets foranledning – en *handlingsplan for nedbringelse af sagsbunker* for 17 af de mest almindelige ekspeditionstyper. Handlingsplanen indeholder mål om at nedbringe sagsbehandlingstiden, så 95 % af alle dokumenter tinglyses inden for 10 dage fra den 6. april 2010 (for matrikulære sager gælder fristen først fra den 10. maj 2010). Fristen vedrørende de matrikulære sager blev efterfølgende udskudt til den 31. maj 2010. De sidste 5 % af sagerne skal ekspederes inden for 1 måned. Tabel 8 viser de opstillede mål og det realiserede antal sagsbehandlingdage frem til den 6. april 2010.

Tabel 8. Delmål for og realiserede sagsbehandlingsdage frem til den 6. april for 95 % af anmeldelserne, fordelt på 17 sagstyper (Antal)

Sagstype	11. januar 2010	8. februar 2010		8. marts 2010		6. april 2010	
	Faktisk sags- behandlingstid	Delmål	Realiseret	Delmål	Realiseret	Delmål	Realiseret
Administrative sager	10	10	0	10	0	10	0
Aflysninger	62	20	18	10	10	10	10
Bodelinger	60	20	19	15	14	10	2
Ejerpantebreve	60	40	34	20	19	10	5
Matrikulære sager	100	90	128	70	145	40	149
Meddelelser	60	25	17	20	3	10	2
Pantebreve i øvrigt	60	40	32	25	12	10	8
Pantebrevsvilkår	60	40	73	25	24	10	9
Realkreditpantebreve	38	45	16	35	27	10	10
Respekter	60	40	34	25	14	10	8
SDRO-pantebreve	81	55	48	35	21	10	8
Servitutter	69	40	34	25	24	10	9
Skadesløsbreve	10	10	0	10	0	10	0
Skifteretsattester	60	50	48	25	20	10	9
Skøder	68	50	48	30	28	10	10
Udlæg	60	40	33	20	3	10	1
Underpant	60	40	20	20	3	10	1
Totalt antal sagstyper, som overholder delmål			15		16		16

Kilde: Domstolsstyrelsens handlingsplan for nedbringelse af sagsbunkerne og status herpå modtaget fra Domstolsstyrelsen.

Det ses af tabel 8, at Domstolsstyrelsen i februar 2010 havde nået delmålene for 15 ud af 17 sagstyper. I april 2010 havde styrelsen nået delmålene for alle sagstyper med undtagelse af de matrikulære sager. Sagsbehandlingstiden for denne sagstype er steget fra 128 dage i februar måned til 149 dage (knap 5 måneder) i april 2010.

186. 5 medarbejdere fra Kort & Matrikelstyrelsen har fra den 12. april 2010 deltaget i arbejdet med at behandle matrikulære sager hos Tinglysningssretten i Hobro. Medarbejderne fra Kort & Matrikelstyrelsen har ifølge Domstolsstyrelsen et højt fagligt vidensniveau inden for netop det matrikulære område og kan derfor – efter en kort oplæring – forholdsvis hurtigt assistere de nuværende medarbejdere i Hobro.

Indhøstning af effektiviseringsgevinsten

187. Det var oprindeligt forudsat, at effektiviseringsgevinsten først skulle realiseres, efter at systemet havde været i drift i ca. 3 måneder. Som følge af forsinkelserne blev denne 3-månedersperiode imidlertid ikke opretholdt. Personalebesparelsen på de 200 årsværk blev effektueret allerede på idriftsættelsestidspunktet for den digitale tingbog. Principielt er det Rigsrevisionens vurdering, at en effektiviseringsgevinst som følge af implementeringen af et nyt it-system bør høstes, i takt med at fejl og mangler i systemet bliver håndteret, medarbejderne opnår den fornødne rutine, og systemet bliver godt forankret i hele organisationen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet høstede effektiviseringsgevinsten ved systemet for tidligt. Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet i samarbejde med Domstolsstyrelsen skulle have foranlediget, at effektiviseringsgevinsten blev effektueret over en længerevarende periode, og i takt med at tinglysningssmedarbejderne og

brugerne vænnede sig til systemet, fik rutine i håndtering af tinglysningssagerne, og systemet blev optimeret. En del af de 200 årsværk burde således efter Rigsrevisionens opfattelse have været anvendt som et beredskab i en overgangsperiode. Dette specielt set i lyset af, at projektet var et højrisikoprojekt, herunder at systemet blev idriftsat som et big-bang-projekt, hvorved der efter idriftsættelsen ikke var mulighed for en "fallback" til det gamle tinglysningssystem, og der derfor var store krav til, at den digitale tingbog skulle fungere fra idriftsættelsestidspunktet, ligesom der var tale om et system, som har vital betydning for omsætning og belåning af fast ejendom.

188. Justitsministeriet har efterfølgende oplyst, at ministeriet er enig i det principielle synspunkt om, at man generelt skal indhøste effektiviseringsgevinster i forbindelse med it-projekter, i takt med at de opstår. Justitsministeriet finder imidlertid ikke, at indhøstningen af de 200 årsværk i forbindelse med idriftsættelsen af det digitale tinglysningssystem er i modstrid med dette principielle synspunkt, og ministeriet deler derfor ikke Rigsrevisionens opfattelse af, at effektiviseringsgevinsten blev indhøstet for tidligt, og at dette skulle have haft betydning for projektet. I den konkrete sag ville det efter Justitsministeriets opfattelse ikke have haft nogen reel betydning for Tinglysningssagen, hvis man havde ventet med at realisere effektiviseringsgevinsterne, idet de 200 årsværk, som var placeret rundt om i byretternes tinglysningsskriverier, ikke havde kunnet udnyttes efter idriftsættelsen. Dette skyldes, at der ikke var tinglysningssager tilbage i byretterne, og at det ikke var muligt at tinglyse i det digitale system andre steder end i Hobro. Endvidere ville de 200 medarbejdere heller ikke uden væsentlig oplæring have kunnet tinglyse i det digitale tinglysningssystem. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at oplæringen af de almindelige brugere i Tinglysningssagen – ud over en generel introduktion i juni 2009 – var planlagt til at finde sted i lukkeperioden fra den 20. august 2009 til den 7. september 2009, dvs. over en periode på ca. 3 uger. Rigsrevisionen finder således, at en uddannelsesperiode på 3 uger af yderligere medarbejdere ikke i sig selv burde være en hindring for at anvende nogle af de 200 årsværk i en overgangsperiode.

Brugernes oplevelse af den organisatoriske implementering

189. På Domstolsstyrelsens workshop den 12. februar 2010 identificerede brugerne de 4 største udfordringer ved den organisatoriske forberedelse til at være: vejledning og manualer, hotlinen, oprettelse af en juridisk rådgiverenhed og nedbringelse af ventetider.

190. Brugerne identificerede på workshoppen i februar 2010 følgende udfordringer ved de eksisterende *vejledninger*. Vejledningerne var vildledende og ukorrekte. Endvidere blev anmeldelser afvist, selv om vejledningen var fulgt. Domstolsstyrelsen har oplyst, at der løbende arbejdes på at udarbejde nye vejledninger og ajourføre eksisterende vejledninger, efterhånden som der indhentes erfaringer og opbygges en mere entydig praksis. Ligeledes arbejdes der på at skabe bedre henvisninger til vejledningerne. Domstolsstyrelsen har efterfølgende oplyst, at der ikke har været tale om vildledende vejledninger, men om vejledninger, der ikke er blevet oplevet som tilstrækkeligt pædagogiske og i perioder ikke har været fuldt opdaterede.

Endvidere påpegede brugerne af systemet, at Tinglysningssagens *hotline* gav mangelfuld rådgivning og i nogle tilfælde ukorrekte oplysninger. Ligeledes gav brugerne udtryk for, at der er behov for en *juridisk enhed*, som kunne besvare juridiske spørgsmål vedrørende tinglysning. Domstolsstyrelsen har oplyst, at der arbejdes på at forbedre servicen og på at få kanaliseret spørgsmålene videre til relevante medarbejdere. Ligeledes var det hensigten, at der ville blive frigjort flere medarbejdere til hotlinefunktionen efter den 6. april 2010. Domstolsstyrelsen har dog påpeget, at Tinglysningssagen ikke har mulighed for at yde juridisk rådgivning, som det ofte forventes af brugerne.

Endelig påpegede brugerne, at *ventetiden* på sagsbehandling er lang. Brugere udtrykte, at der går 2-3 måneder, før der kommer svar på, om en anmeldelse bliver tinglyst, og hvis anmeldelsen afvises, skal der ske genanmeldelse, og brugeren skal igen vente 2-3 måneder. I overensstemmelse med Domstolsstyrelsens handlingsplan for nedbringelse af sags-

Brugerproblemer – fra workshoppen i februar 2010

1. Vejledninger og manualer.
2. Hotline.
3. Oprettelse af en juridisk rådgiverenhed.
4. Nedbringelse af ventetider.

bunker var ekspeditionstiden for 95 % af sagernes vedkommende for alle sagstyper, på nær de matrikulære sager, nedbragt til 10 dage pr. 6. april 2010. Der er således igangsat initiativer til at imødekomme nogle af brugernes identificerede udfordringer i relation til den mangelfulde organisatoriske forberedelse og idriftsættelse af den digitale tingbog.

Vurdering

191. Ifølge Domstolsstyrelsen var de væsentligste årsager til den lange sagsbehandlings-tid i efteråret 2009 *mange fejlrettelser af papirsager* fra det gamle tinglysningssystem, *problemer med fuldmagtsskannere og begynderfejl i de fremsendte fuldmagter, konvertering af pantebreve og manglende rutine hos medarbejderne*, hvilket forårsagede en lavere produktivitet end forventet hos Tinglysningssretten medarbejdere efter idriftsættelsen af den digitale tingbog.

192. *Fejlrettelser af papirsager*: Op til lukkeperioden modtog Tinglysningssretten mange anmeldelser. Medarbejderne i byretterne var rutinerede og ekspederede alle sagerne før idriftsættelsen af den digitale tingbog. Efter idriftsættelsen blev der imidlertid konstateret mange fejl i disse sager, som medarbejderne i Tinglysningssretten skulle bruge tid på at rette. Domstolsstyrelsen har oplyst, at når produktiviteten var lav, var det ikke udtryk for, at der ikke blev bestilt noget, men at kræfterne blev brugt på de ekstraordinært mange papirsager. De papirsager som skulle fejlrettes, indgår imidlertid i Tinglysningssretten opgørelser over antal modtagne og ekspederede sager og dermed i retten opgørelser af produktiviteten, hvorfor disse sager efter Rigsrevisionens vurdering ikke kan forklare, at Tinglysningssretten produktivitet efter idriftsættelsen af den digitale tingbog var lavere end forventet.

193. *Fuldmagtsskannere og papirfuldmagter*: Fejl i skannerne til brug for skanningen af papirfuldmagter og mange begynderfejl hos brugerne i de indsendte fuldmagter betød, at alle papirfuldmagter skulle kontrolleres manuelt af medarbejderne i Tinglysningssretten og derfor reducerede den tid, der kunne anvendes til behandling af anmeldelser. Rigsrevisionen vurderer, at Domstolsstyrelsens vejledning om fuldmagterne og fuldmagtsformulærens udformning bærer en del af ansvaret for fuldmagtsproblemerne.

194. *Konvertering af pantebreve*: Domstolsstyrelsen forudsatte, at der var en klar aftale med den finansielle sektor og de øvrige brugere om, at der ikke skulle indsendes pantebreve til Tinglysningssretten til konvertering, medmindre et pantebrev skulle påtegnes, eller der forelå en konkret aftale med Tinglysningssretten herom. Tinglysningssretten modtog imidlertid – efter det oplyste – 200.000 pantebreve til konvertering *i perioden frem til ultimo 2009* og anvendte betydelige resurser – efter det oplyste i perioder op mod 30 medarbejdere – på at håndtere denne opgave. Rigsrevisionen kan konstatere, at der ikke før februar 2010 var indgået en skriftlig aftale med den finansielle sektor om konvertering af pantebreve. Rigsrevisionen finder, at Tinglysningssretten på et tidligere tidspunkt burde have indgået en skriftlig aftale med den finansielle sektor frem for at påbegynde konverteringen af den store mængde indsendte pantebreve, hvilket vurderes at være en uhensigtsmæssig disponering af resurserne.

195. *Medarbejdernes rutine*: Domstolsstyrelsen havde forudset, at medarbejderne ved Tinglysningssretten ville have en tilvænningsperiode til systemet og til helt nye arbejdsgange. Samtidig har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at der var ansat mange nye medarbejdere, som for en dels vedkommende var under oplæring i de tinglysningssretten faglige færdigheder. Konverteringen af pantebreve og fejlrettelser af gamle sager forsinkede opbygningen af rutine hos medarbejderne. Arbejdstilrettelæggelsen var fra tidspunktet for idriftsættelsen af den digitale tingbog baseret på generalistprincippet, men Tinglysningssretten forlod dette princip i forbindelse med en organisationsændring den 1. december 2009, hvorefter medarbejderne blev opdelt i specialiserede team for de enkelte sagstyper. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Domstolsstyrelsen undervurderede kompetencebehovet for så vidt angik de tinglysningssretten færdigheder, hvilket organisationsændringen – som medførte stigende produktivitet – også afspejler.

196. De årsager, som Domstolsstyrelsen fremfører til den meget lange sagsbehandlingstid, er ikke dokumenteret ved opgørelser af antal sager og tidsforbrug. Tidsregistrering trådte først i kraft den 1. januar 2010 i Tinglysningssretten. Det er derfor ikke muligt at beregne, hvad de enkelte forhold har betydet for den manuelle sagsbehandlingstid. Som Rigsrevisionens undersøgelse af forberedelsen har vist, var den forventede produktivitet for Tinglysningssrettens medarbejdere imidlertid urealistisk høj, og Domstolsstyrelsens angivelse af årsager til sagsophobningen viser, at styrelsen undervurderede opgavens omfang. En så kompleks opgave som digitalisering af tinglysningssopgaven – med en relativt uprøvet teknologi, samspil til andre systemer og med involvering af en række eksterne interessenter – burde have medført, at Domstolsstyrelsen havde sikret sig et solidt beredskab i indkøringsperioden til at håndtere såvel forudsete som uforudsete problemer. Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet høstede effektiviseringsgevinsten ved systemet for tidligt. Oprindeligt var det planlagt, at personalebesparelsen skulle realiseres 3 måneder efter idriftsættelsen af systemet. Som følge af udskydelsen af idriftsættelsen af den digitale tingbog ændrede denne forudsætning sig, og Domstolsstyrelsen skulle i stedet realisere besparelsen på idriftsættelsestidspunktet. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet i samarbejde med Domstolsstyrelsen burde have foranlediget, at personalebesparelsen i stedet skete, i takt med at fejl og mangler i systemet blev håndteret, at medarbejderne fik den fornødne rutine, og at systemet blev godt forankret i hele organisationen.

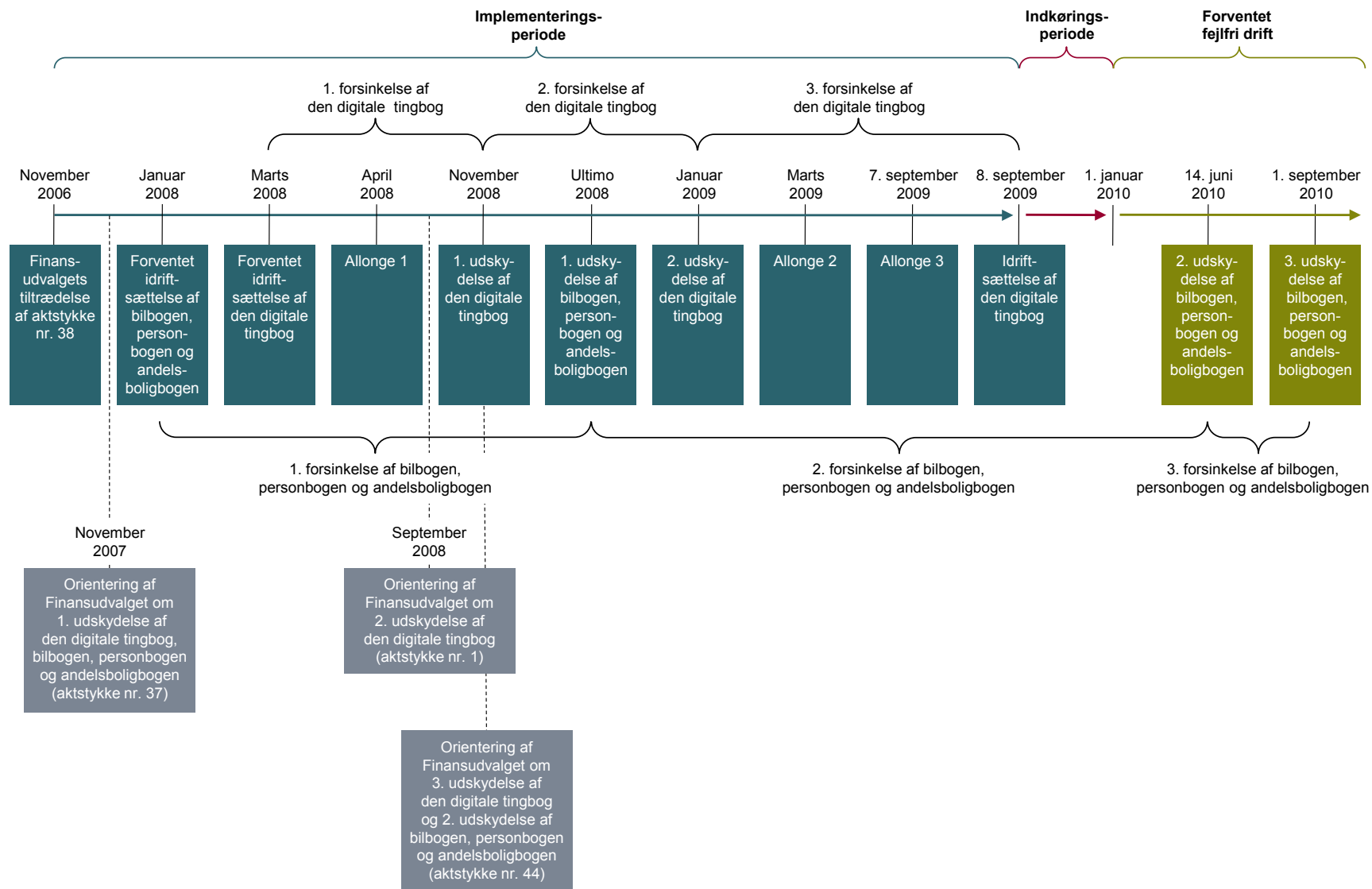
197. Domstolsstyrelsen har oplyst, at styrelsen i januar 2010 har taget initiativer, som har medført, at sagsbehandlingstiden for 95 % af alle sager primo april er nedbragt til 10 dage eller derunder for alle sagstyper, på nær de matrikulære sager.

Rigsrevisionen, den 10. august 2010

Henrik Otbo

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Tidslinje for implementering af det digitale tinglysningsprojekt



Note: Rigsrevisionen skal bemærke, at Domstolsstyrelsen har oplyst, at de 3 små bøger sandsynligvis vil blive udskudt for 4. gang. Således forventes det, at bilbogen idriftsættes den 2. november 2010, og personbogen og andelsboligbogen idriftsættes den 21. marts 2011.

Bilag 2. Ordliste

Aflysning	Et dokument kan aflyses, når kreditor, påtaleberettiget eller andre rettighedshavere skriver under på dette. Derved slettes rettigheden fra tingbogen.
AMVAB	AMVAB står for Aktivitetsbaseret Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder. AMVAB er en metode, der gennem kortlægning af private, danske virksomheders tidsforbrug måler erhvervslivets administrative omkostninger ved at efterleve erhvervsrettet regulering.
Bea-licens	En licens, der giver køberen adgang til at benytte software, som stilles til rådighed af virksomheden BEA Systems, Inc.
CPR	Det Centrale Personregister.
CVR	Det centrale virksomhedsregister.
DanID	En virksomhed, der laver sikkerhedsløsninger til offentlige og private virksomheder. DanID står bag Digital Signatur.
DIBS	En virksomhed, der udbyder betalingsløsninger på internettet.
Effektvurdering	Vurdering af, om målene for et digitaliseringsprojekt er realiseret. Anvendes til at skabe et overblik over de samlede effekter af et digitaliseringsprojekt.
Ejerpantebrev	Pantebrev, der er udstedt af ejeren til sig selv i formuegode.
e-TL	e-TL står for elektronisk tinglysning og er betegnelsen for det digitale tinglysnings-system.
Fokusgruppe	En gruppe af personer, der forholder sig til et bestemt emne eller en særlig problemstilling. I fokusgruppen får deltagerne mulighed for at diskutere emnet og fremkomme med deres synspunkter og erfaringer.
Kladde i det digitale tinglysningsystem	En anmeldelse, der ikke bliver færdig til anmeldelse i én arbejdsgang, kan gemmes som kladde i systemet. Efterfølgende kan kladden færdiggøres til endelig anmeldelse.
Matrikulære sager	Sager vedrørende fx overdragelse af landbrugsejendomme, arealoverførsler, sammenlægning og udstykning.
Monitorering	Måling/overvågning af projektets fremdrift.
Pantebrev	Et gælds-brev med pant i et aktiv, fx en fast ejendom.
Retsanmærkning	Tinglysningsdommerens påtegning på et dokument, som er sendt til tinglysning om, at dokumentets indhold ikke er i overensstemmelse med det, der står i tingbogen.
SDRO-pantebreve	Særligt dækkede realkreditobligationer er en betegnelse for obligationer, der af investorerne betragtes som særligt sikre.
Servitut	En disponeringsbegrænsende bestemmelse for en ejendom, grund eller andet.
Skadesløsbrev	Pantebrev, der giver kreditor sikkerhed for en gæld, hvis størrelse ikke er endeligt fastsat. Ved tinglysning skal der dog angives et maksimumbeløb, som kreditor har pantsikkerhed inden for.
Skifteretsattester	En attest fra skifteretten, der angiver, hvordan et dødsbo skal behandles, og legitimerer ægtefællen eller andre arvinger til at råde over boet.
Skøde	Et dokument, som fastlægger vilkårene for overdragelsen af en fast ejendom. Skødet er dokumentation for, hvem der ejer den pågældende ejendom.
Styregruppe	Den arbejdsgruppe i organisationen, som tager de overordnede beslutninger om it-projektet. Den er ofte forankret i organisationens ledelse.

Tinglysningsakter	Papirbaserede aktmapper vedrørende tinglysning.
Tinglysningsgenpart	I det gamle tinglysningsystem skulle der for alle dokumenter, som skulle tinglyses, vedlægges en kopi (genpart). Tinglysningsgenparterne blev opbevaret på tinglysningskontorerne.
Udlæg	Et udlæg giver kreditor sikkerhed i det udlagte aktiv.
Underpant	En særlig form for pant, hvor den pantsatte genstand forbliver i pantsætters besiddelse i modsætning til håndpant.