



JUSTITS MINISTERIET

Justitsministeren

Statsrevisoratet
Prins Jørgens Gård 2
1240 København K

Dato: 29. oktober 2010
Sagsnr.: 2010-001-0027
Dok.: 17566

Kære Statsrevisorer

1. Ved brev af 25. august 2010 har Statsrevisorernes sekretariat fremsendt Statsrevisorernes beretning nr. 14/2009 om det digitale tinglysningsprojekt med anmodning om, at jeg redegør for, hvilke foranstaltninger der skal iværksættes på baggrund af beretningen. Redegørelsen skal samtidig forholde sig til såvel beretningens indhold og konklusioner som til Statsrevisorernes bemærkninger.

Med beretningen kritiserer Statsrevisorerne skarpt, at den organisatoriske forberedelse af tinglysningsprojektet har været utilstrækkelig, og at projektstyringen og økonomistyringen ikke har været tilfredsstillende. Endvidere konstaterer Statsrevisorerne, at tinglysningsprojektet har været præget af, at Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen har undervurderet projektets risici og kompleksitet. Statsrevisorerne understreger i den forbindelse, at der af beretningen fremgår en lang række årsager til tinglysningsprojektets indkøringsproblemer.

2. Som det fremgår af beretningen, var det efter idriftsættelsen af det digitale tinglysningsystem forventet, at der frem til årsskiftet 2009/2010 ville være en indkøringsperiode. Som anført af Statsrevisorerne opstod der imidlertid efter idriftsættelsen indkøringsproblemer, som betød, at der for visse sager opstod lange sagsbehandlingstider. En normalisering af sagsbehandlingstiden skete for hovedparten af sagstyperne primo april 2010.

Tinglysningsystemet spiller en afgørende rolle i forbindelse med handel med og belåning af fast ejendom. Et meget stort antal borgere har som følge heraf hvert år berøring med tinglysningsystemet, og et stort antal

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

borgere blev derfor beklageligvis også berørt af de lange sagsbehandlingstider.

Jeg ved, at både Domstolsstyrelsen og Tinglysningssretten har brugt mange kræfter på forberedelsen og gennemførelsen af det digitale tinglysningssystem. Derfor er jeg også meget tilfreds med, at Statsrevisorerne konstaterer, at den digitale tingbog, da beretningen blev afgivet, i al væsentlighed fungerede efter hensigten.

Som det også fremgår af beretningen, er der efter idriftsættelsen gjort meget for at rette op på de problemer, der opstod i indkøringsperioden. Jeg er derfor også glad for, at Statsrevisorerne konstaterer, at antallet af ophobede sager og sagsbehandlingstiderne er reduceret, og at målet om, at 70 pct. af alle sager behandles automatisk, er nået. Endvidere er jeg glad for, at det fremgår af beretningen, at Domstolsstyrelsen har rettet op på de væsentlige fejl og mangler ved systemet som blev konstateret efter idriftsættelsen, og at Domstolsstyrelsen i øvrigt løbende har forbedret systemet.

Jeg er naturligvis også tilfreds med at konstatere, at Rigsrevisionen – og den it-sagkyndige som har bistået Rigsrevisionen – konkluderer, at de fejl i systemet, som var identificeret, men ikke rettet forud for idriftsættelsen, ikke var af betydning for den normale drift af systemet og ikke indebar en sikkerhedsrisiko.

Som det også fremgår af beretningen, er det Domstolsstyrelsen, der har været ansvarlig for implementeringen af det digitale tinglysningssystem, og som har stået for projektets nærmere planlægning og gennemførelse. Som også anført i Statsrevisorernes bemærkning, er Domstolsstyrelsen en uafhængig institution under Justitsministeriet. Dette betyder, at Justitsministeriet ikke har instruktionsbeføjelse over for styrelsen. Justitsministeriet har imidlertid det overordnede ansvar for bevillingerne og for lovgivningen på området.

Jeg har derfor i anledning af Statsrevisorernes høring indhentet en udtalelse fra Domstolsstyrelsen for så vidt angår de dele af Statsrevisorernes bemærkning og beretningens vurderinger og konklusioner, som vedrører Domstolsstyrelsen.

Udtalelsen fra Domstolsstyrelsen vedlægges, idet jeg for de dele af beretningen, der vedrører Domstolsstyrelsen, kan henvise hertil. Jeg har i

den forbindelse noteret mig Domstolsstyrelsens bemærkninger til beretningens kritik.

I forhold til beretningens henstilling om at Folketingets Finansudvalg orienteres om tidsplanen for idriftsættelse af de tre små bøger, skal jeg bemærke, at der den 9. juli 2010 blev oversendt et orienterende aktstykke til Folketingets Finansudvalg om bil-, person- og andelsboligbogen i forbindelse med implementeringen af digital tinglysning samt en generel orientering om tinglysningsprojektet.

3. I forhold til Statsrevisorernes kritik i relation til Justitsministeriet skal jeg bemærke følgende:

Statsrevisorerne kritiserer skarpt, at den organisatoriske forberedelse af tinglysningsprojektet har været utilstrækkelig, herunder at Justitsministeriet for tidligt har høstet digitaliseringsprojektets effektiviseringsgevinst.

Det fremgår af beretningen, at Rigsrevisionen finder, at Justitsministeriet høstede effektiviseringsgevinsterne ved systemet – besparelsen af 200 årsværk som det nye system ville medføre – 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. Rigsrevisionen henviser i den forbindelse til, at det i det første aktstykke vedrørende den digitale tinglysning fra november 2006 fremgår, at der var budgetteret med, at effektiviseringsgevinsterne først skulle realiseres tre måneder fra idriftsættelsen.

Endvidere konkluderer Rigsrevisionen, at Justitsministeriet i samarbejde med Domstolsstyrelsen kunne have sikret yderligere ressourcer til Tinglysningsretten ved at have indgået aftaler om i en overgangsperiode at fastholde nogle af de 200 årsværk.

Jeg er som udgangspunkt helt enig med Statsrevisorerne i det principielle synspunkt om, at man generelt skal indhøste effektiviseringsgevinsterne ved større it-projekter i takt med, at de opstår.

Jeg noterer mig endvidere Statsrevisorernes kritik. Det er imidlertid min opfattelse, at der ikke i forbindelse med det digitale tinglysningsprojekt var grundlag for at udskyde indhøstningen af effektiviseringsgevinsterne ved at fastholde det hidtidige tinglysningspersonale ved byretterne eller dele heraf.

En udskydelse af indhøstningen af effektiviseringsgevinsterne ville – som Justitsministeriet også har redegjort for over for Rigsrevisionen – ikke kunne have bidraget til en løsning af den situation, der opstod ved Tinglysningssretten efter idriftsættelsen af det digitale tinglysningssystem. Det skyldes, at tinglysning efter idriftsættelsen af det nye digitale system kun kunne ske fra Tinglysningssretten i Hobro, og at det derfor ikke havde været muligt for det hidtidige tinglysningsspersonale ved byretterne rundt om i landet at assistere med tinglysningssopgaven i det nye digitale system. De 200 årsværk, som var placeret rundt om i byretternes tinglysningsskontorer, kunne derfor ikke have været udnyttet efter idriftsættelsen.

Endvidere mener jeg, at det er væsentligt at holde sig for øje, at baggrunden for, at der oprindeligt var budgetteret med, at effektiviseringsgevinsterne først skulle realiseres tre måneder fra idriftsættelsen, var hensynet til retternes generelle organisering, herunder at sikre personalestabilitet. Det var således sigtet, at der med udskydelsen i videst muligt omfang skulle kunne planlægges efter en afvikling baseret på naturlig afgang og frivillige fratrædelsesordninger.

I takt med at projektets idriftsættelse trak ud, var der ikke grundlag for at opretholde en bevilling, der gav mulighed for en tilrettelagt afvikling af tinglysningsspersonale ved byretterne efter projektets idriftsættelse. Derimod blev den personalemæssige udfordring i den sidste del af projektet at fastholde tinglysningsspersonale rundt om i byretterne frem til idriftsættelsen af det digitale tinglysningssystem.

Derfor mener jeg også, at en senere realisering af effektiviseringsgevinsterne havde været ubegrundet, idet der ikke var et sagligt grundlag for at fastholde de 200 årsværk – eller dele heraf – efter idriftsættelsen.

Det er efter min opfattelse væsentligt at adskille spørgsmålet om at fastholde en del af det hidtidige tinglysningsspersonale ved byretterne fra spørgsmålet om den tilstrækkelige størrelse af det ekstrapersonale, der var behov for til at bistå det faste tinglysningsspersonale ved Tinglysningssretten i Hobro i projektets indkøringsfase.

I lyset af de lange ekspeditionstider i indkøringsperioden må man i dag konstatere, at der i de første måneder efter projektets idriftsættelse viste sig problemer, som ikke kunne klares af det personale, herunder det ekstrapersonale, der var til rådighed. Dette spørgsmål om tilstrækkeligheden

af beredskabets størrelse er imidlertid et andet end spørgsmålet om nedlæggelsen af de hidtidige tinglysningsstillinger ved byretterne.

Som anført ovenfor ville en udskydelse af indhøstningen af de forudsatte effektiviseringsgevinster ikke have betydet, at de pågældende medarbejdere ville have været en yderlig ressource, som Tinglysningsretten havde kunnet drage nytte af, da indkøringsproblemerne viste sig. Endvidere var Tinglysningsretten af Domstolsstyrelsen blevet tilført ekstraressourcer i form af ti årsværk udover grundnormeringen, ligesom der herudover var disponeret med et beredskab i form af mulighed for at trække på 20 erfarne tinglysningsmedarbejdere fra de omkringliggende retter i indkøringsperioden, som på forhånd var oplært i det nye digitale tinglysnings-system. Tinglysningsretten havde således det beredskab, som Domstolsstyrelsen sammen med Tinglysningsretten efter de to institutioners bedste skøn vurderede var nødvendigt og tilstrækkeligt i indkøringsperioden. Jeg henviser i øvrigt til Domstolsstyrelsens bemærkninger vedrørende overvejelserne i relation til beredskabet og bemanningen i indkøringsperioden.

Pilotdrift

I beretningen anfører Rigsrevisionen endvidere, at idriftsættelse af tinglysningsystemet som et big-bang-projekt, som indebar samtidig idriftsættelse for hele landet og uden pilotdrift, var en rammebetingelse for projektet, som var fastsat ved lov. Rigsrevisionen vurderer imidlertid, at en forudgående pilotdrift, fx i enkelte retskredse, kunne have identificeret fejl og mangler i systemet, inden systemet blev implementeret i hele landet

Jeg er enig i, at pilotdrift af et system kan være med til at identificere uhensigtsmæssigheder i systemet, og derfor også bør anvendes, når dette er en mulighed. Jeg tager derfor også Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning. Jeg bemærker dog samtidig, at det både af Tinglysningsudvalgets betænkning nr. 1471/2006 og af bemærkningerne til lovforslaget om digital tinglysning fremgår, at det i forhold til den enkelte del af tinglysningsystemet (ting-, bil-, person- og andelsboligbogen) var hensigten at sætte det nye digitale tinglysningsystem i drift for hele landet samlet ("big bang"). Jeg bemærker i den forbindelse, at et pilotprojekt ville have medført store vanskeligheder for især den finansielle sektor, som skulle have haft to parallelle systemer i samtidig drift. Jeg mener derfor ikke, at en pilotdrift af den digitale tingbog i en eller flere retskredse havde været en realistisk mulighed.

Statsrevisorerne kritiserer endvidere skarpt, at projektstyringen og økonomistyringen ikke har været tilfredsstillende.

Rigsrevisionen kritiserer, at der i det oprindelige budget for det digitale tinglysningsprojekt, som fremgår af aktstykke nr. 38 af 21. november 2006, ikke var medtaget alle driftsudgifter og besparelser relateret til projektet. Rigsrevisionen finder, at ministeriet burde have foretaget en bedre kvalitetssikring af aktstykket.

Jeg er enig i, at det som udgangspunkt ikke er hensigtsmæssigt, at medtagne budgetposter ikke alle vedrører den samlede periode. Der er imidlertid tilfælde, hvor det kan være nødvendigt at opstille et budget, hvor sådanne asymmetriske oplysninger om driftsudgifter og driftsbesparelser forekommer. Det kan f.eks. være fordi, at nogle udgiftsposter kun kan fastsættes for en kortere periode, end det samlede budget relaterer sig til. I så fald bør sådanne asymmetriske oplysninger ledsages af en kommentar.

Som det fremgår af beretningen, var baggrunden for, at driftsudgifterne for det nye system alene var medtaget i 2007-2012 – og ikke helt frem til 2016 – at driftsudgifterne i 2007-2012 var en del af den samlede kontraktsum med CSC. Staten ville således ved kontraktindgåelsen være kontraktretligt forpligtet til at afholde denne udgift. Derfor indgik posten som en del af den budgetterede udgift, som der blev søgt tilslutning til at afholde.

Driftsudgiften for 2013-2016 ville derimod bero på en genforhandling af driftskontrakten med leverandøren. At driftskontrakten kun løb til og med 2012, fremgik af aktstykket.

Endvidere fremgik det af bilaget til aktstykket i tabellen over de skønnede økonomiske konsekvenser af en tinglysningsreform, at der ikke var indregnet udgifter til drift af systemet i 2013-2016. I en note hertil var det anført, hvorfor driftsudgiften kun blev medregnet for 2007-2012. Endvidere var der i noten anført en bemærkning om driftsudgifterne til det eksisterende system.

Jeg er imidlertid opmærksom på, at kommentaren i selve aktstykket ikke fremhævede, at der ikke i de samlede udgifter var indregnet omkostninger til drift i 2013-2016.

Som anført er jeg som udgangspunkt enig med Rigsrevisionen i, at det ikke er hensigtsmæssigt at gengive asymmetriske oplysninger om drifts-udgifter og driftsbesparelser, og at dette under alle omstændigheder ikke bør ske, uden at det kommenteres. Jeg tager derfor også Rigsrevisionens kritik til efterretning.

I forhold til den økonomiske styring kritiserer Rigsrevisionen, at Domstolsstyrelsen ikke har sikret korrekt regnskabsmæssig tilrettelæggelse, herunder at der ikke har været udarbejdet et samlet projektregnskab, hvor alle omkostninger til det digitale tinglysningsprojekt indgår. Som følge heraf har budgetopfølgningen ikke sikret fuldstændig overblik over omkostningerne relateret til projektet.

Som det fremgår af Domstolsstyrelsens udtalelse, er økonomistyringen sket i to parallelle projekter vedrørende henholdsvis it-projektet og centraliseringen af tinglysningen, herunder etableringen af Tinglysningsretten. Centraliseringen af tinglysningsopgaven var et led i den overordnede reform af domstolenes organisering, som bl.a. indebærer sammenlægning af 82 retskredse til 24 retskredse og etablering af Tinglysningsretten i Høbro. Under hensyn hertil er jeg enig med Domstolsstyrelsen i, at en opdeling af projekterne var mest hensigtsmæssig. Ligesom Domstolsstyrelsen noterer jeg mig imidlertid, at Rigsrevisionen havde fundet det rigtigst at opstille et samlet projektregnskab på tværs af de to projekter.

Statsrevisorerne anfører, at tinglysningsprojektet har været præget af, at både Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen har undervurderet projektets risici og kompleksitet.

Som det fremgår af beretningen, har Domstolsstyrelsen søgt at mindske projektets risici, ved bl.a. at få udarbejdet en udførlig risikoanalyse, inddrage interessenterne i projekt- og udviklingsfasen samt foretage en grundig analyse af leverandøren forud for kontraktindgåelsen.

I relation til spørgsmålet om, hvorvidt risiciene ved projektet fra både Justitsministeriets og Domstolsstyrelsens side var undervurderet, er jeg enig i, at det, set med den viden vi har i dag, må virke overraskende, at et så stort og komplekst projekt oprindeligt blev vurderet som et middelrisikoprojekt. Dette også selvom risikovurderingerne i de senere aktstykker blev hævet.

Som anført i Domstolsstyrelsens udtalelse blev det imidlertid på daværende tidspunkt vurderet, at der ikke var grundlag for at vurdere risikoni-

veauet højere. Jeg tager imidlertid kritikken til efterretning, og kan oplyse, at Justitsministeriet for fremtiden i endnu højere grad vil skærpe opmærksomheden vedrørende risikovurderingerne i it-projekter.

Jeg har endvidere noteret mig Rigsrevisionens bemærkning om, at en del af problemet med risikovurderingerne er, at det med et samlet tal for hvert område, kan forekomme, at et af underpunkterne kan have betydelig risiko, uden at det giver sig udslag i, at den samlede risiko er særlig høj. Jeg er for så vidt enig heri. Jeg vil derfor også for fremtiden være opmærksom på, om der – for at imødegå denne risiko – kan være anledning til at fremhæve, hvis der er sådanne særlige risikobetonede underpunkter. Jeg bemærker dog, at sådanne underpunkter efter min opfattelse ganske ofte vil være omfattet af den beskrivelse af de væsentligste risikoelementer, som redegørelsen til Folketingets Finansudvalg om risikovurderingen af projektet også skal indeholde.

Jeg bemærker i øvrigt, at regeringen efter anbefalinger fra en arbejdsgruppe vedrørende bedre statslige it-projekter – arbejdsgruppen omtales også i beretningen – i forsommeren 2010 bl.a. besluttede at etablere et tværgående it-projektråd, et fælles projektkontor og en fælles projektleder- og ressourceenhed. Med disse initiativer søges det sikret, at ministerierne har de rette værktøjer, kompetencer og ressourcer til rådighed, når de igangsætter et it-projekt. Målet med initiativerne er at sikre flere it-projekter til tiden og til den budgetterede pris.

Justitsministeriet vil selvfølgelig i forbindelse med igangsætning af fremtidige it-projekter være opmærksomme på disse tværgående og fælles enheder. Endvidere vil erfaringerne for tinglysningsprojektet indgå ved den fremtidige håndtering af nye it-projekter. Som anført i beretningen har Domstolsstyrelsen endvidere anvendt erfaringerne fra projektførløbets første fase frem til den første udskydelse – herunder især erfaringerne med leverandørstyring – som grundlag for planlægningen af og opfølgningen på projektet i dets efterfølgende faser. Som videre anført vil erfaringerne fra projektet indgå i arbejdet med den fortsatte udvikling af det digitale tinglysningssystem, og Domstolsstyrelsen vil – som anført i styrelsens udtalelse – også bruge erfaringer fra tinglysningsprojektet i forbindelse med fremtidige projekter.

Som Statsrevisorerne er bekendt med, og som det også fremgår af beretningen, er Kammeradvokaten blevet bedt om at foretage en erstatningsretlig undersøgelse af forsinkelser i forbindelse med det digitale tinglysningsprojekt. Undersøgelsen baserer sig bl.a. på Rigsrevisionens beret-

ning. Kammeradvokaten afleverede sin undersøgelse den 14. september 2010. Jeg har i forlængelse heraf tilkendegivet, at der i lyset af Kammeradvokatens konklusioner vil kunne ydes fri proces til et antal principielle enkeltsager, der er egnede til at belyse spørgsmålet om et erstatningsansvar, og i givet fald til det varslede gruppesøgsmål.

Afslutningsvis vil jeg bemærke, at jeg med tilfredshed har konstateret, at det af beretningen fremgår, 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.

Denne redegørelse er samtidig hermed sendt til rigsrevisor, Landgreven 4, Postboks 9009, 1022 København K.

Med venlig hilsen

Lars Barfoed