

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om det digitale tinglysningsprojekt

Marts
2013

revision
revision
revision

Opfølgning i sagen om det digitale tinglysningsprojekt (beretning nr. 14/2009)

12. marts 2013

RN 1401/13

1. I dette notat følger jeg op på sagen om det digitale tinglysningsprojekt, som blev indledt med en beretning i 2010.

Notatet handler om den endelige implementering af det digitale tinglysningsystem og om Justitsministeriets og Domstolsstyrelsens aflæggelse af et samlet projektregnskab samt effektivvurderinger af det digitale tinglysningsystem.

Notatet indeholder følgende konklusion:

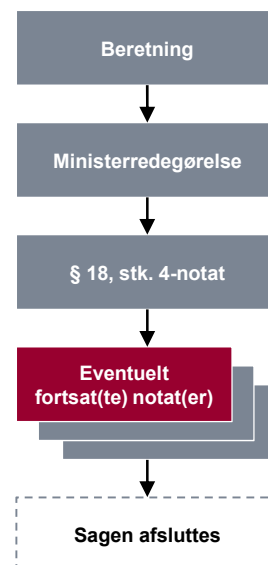
Det digitale tinglysningsystem har været fuldt idriftsat siden marts 2011. Domstolsstyrelsen implementerede også bilbogen, personbogen og andelsboligbogen i henhold til den reviderede tidsplan, som blev forelagt Rigsrevisionen i forbindelse med udarbejdelsen af beretningen i 2010. Systemet fungerer i dag tilfredsstillende.

Denne del af min konklusion bygger jeg på følgende:

- Implementeringen af det digitale tinglysningsystem er afsluttet, og den driftsmæssige performance er tilfredsstillende.
- Implementeringen af tingbogen blev 18 måneder forsinket, bilbogen blev 34 måneder forsinket, og personbogen og andelsboligbogen blev 36 måneder forsinket, men overholdt samlet den reviderede tidsplan.
- Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten foretager løbende opfølgning på driften af det digitale tinglysningsystem, bl.a. gennem brugerundersøgelser, hvilket giver mulighed for at vurdere effekten af det digitale tinglysningsystem.

Rigsrevisionens opfølgning på projektregnskabet for tinglysningssystemet har vist, at der er fejl i det orienterende aktstykke, som Justitsministeriet fremlagde for Folketingets Finansudvalget i september 2012, og som udgjorde den sidste planlagte orientering om status for det digitale tinglysningsystem.

Fejlen har dog ikke indflydelse på det oplyste restbudget eller på det forventede resultat for hele det digitale tinglysningsystem. Gennemgangen af aktstykket har vist, at poster på i alt 155,4 mio. kr., der bl.a. vedrører oplæringscentre og øvrige udgifter, ikke er regnskabstal, men budgettal.

Sagsforløb for en større undersøgelse

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

Rigsrevisionen finder, at Justitsministeriet burde have kvalitetssikret aktstykket og oplyst om, at regnskabet for tinglysningssystemet for nogle poster baserer sig på budgettal.

Rigsrevisionen har endvidere konstateret, at den planlagte AMVAB-måling (Aktivitetsbaseret Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder), der skal vurdere effekterne af tinglysningssystemet, endnu ikke er foretaget.

Jeg vil derfor fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- AMVAB-målingen, som ansvarsmæssigt hører under Erhvervs- og Vækstministeriet, og som forventes gennemført i løbet af 2013.

I. Baggrund

2. Jeg afgav i august 2010 en beretning om det digitale tinglysningssystem på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne. Beretningen handlede om Domstolsstyrelsens implementering af de digitale tinglysningssystemer, herunder beslutningsgrundlaget for implementeringen, projektstyringen, den økonomiske styring, systemets funktionalitet og den organisatoriske forberedelse af systemet.

3. Beretningen viste, at der var 3 væsentlige rammebetingelser for implementeringen af det digitale tinglysningssystem:

- en besparelse på 200 årsværk til tinglysningssystemet på idriftsættelsestidspunktet
- idriftsættelse af systemet som et big-bang-projekt
- centralisering af tinglysningssystemet ved at etablere Tinglysningssystemet i Hobro.

Domstolsstyrelsen idriftsatte den digitale tingbog i overensstemmelse hermed.

Der var efter idriftsættelsen af den digitale tingbog en række indkøringsproblemer, hvilket medførte en ophobning af sager og en lang sagsbehandlingstid, som fik konsekvenser for borgere og virksomheder i forbindelse med køb, salg og belåning af fast ejendom. Domstolsstyrelsen tog efterfølgende initiativ til at rette op på problemerne.

Beretningen viste endvidere, at den organisatoriske forberedelse af den digitale tingbog var mangelfuld og ikke var baseret på grundige beregninger af ressourcer og dimensionering af opgaverne.

4. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, kritiserede de, at den organisatoriske forberedelse af tinglysningssystemet havde været utilstrækkelig, og bemærkede, at projektstyringen og økonomistyringen ikke havde været tilfredsstillende. Statsrevisorerne bemærkede endvidere, at tinglysningssystemet havde været præget af, at Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen havde undervurderet projektets risici og kompleksitet.

5. Som svar på beretningen afgav justitsministeren en redegørelse og Domstolsstyrelsen en udtalelse til Statsrevisorerne i oktober 2010. Det fremgik heraf, at justitsministeren tog Rigsrevisionens kritik til efterretning vedrørende den organisatoriske forberedelse, herunder særligt den risikovurdering, projektet fik. Ministeren ville for fremtiden i endnu højere grad skærpe opmærksomheden vedrørende risikovurderinger i it-projekter.

For så vidt angår projektstyringen var Domstolsstyrelsen enig i, at projektledelsen kunne have været styrket. Domstolsstyrelsen udtalte endvidere, at styrelsen ville sikre større gennemsigthed i det pågældende projektbudget ved i videre omfang at nedbryde budgettet i delbudgetter. Vedrørende økonomistyringen af projektet tog justitsministeren Rigsrevisionens kritik til efterretning.

6. På baggrund af ministerredegørelsen afgav jeg i november 2010 et notat i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, hvori jeg fremlagde mine planer for den videre opfølgning på beretningen. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2009, s. 8. I notatet lovede jeg, at jeg ville følge udviklingen på følgende områder:

- overholdelsen af tidsrammen for implementeringen af den resterende del af det digitale tinglysningssystem
- aflæggelsen af projektreghskabet og budgetopfølgningen i henhold til budgettet i aktstykke nr. 38 af 21. november 2006, herunder også håndtering af fakturaer
- Domstolsstyrelsens projektstyring og effektvurdering af det digitale tinglysningssystem.

7. I dette notat redegør jeg for resultaterne af min opfølgning.

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

II. Justitsministeriets og Domstolsstyrelsens initiativer

8. Jeg gennemgår i det følgende Justitsministeriets og Domstolsstyrelsens initiativer i forhold til de udestående punkter. Gennemgangen er baseret på møder og brevveksling med Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen.

Implementering af den resterende del af det digitale tinglysningssystem

9. Beretningen viste, at implementeringen af den digitale tingbog blev forsinket med næsten 1½ år. Statsrevisorerne bemærkede, at forsinkelsen hovedsageligt skyldtes, at leverandøren ikke kunne levere til tiden, og at der opstod behov for yderligere tests af systemet. På tidspunktet for offentliggørelsen af beretningen (august 2010) var implementeringen tidsmæssigt overskredet for de 3 små bøger: bilbogen, personbogen og andelsboligbogen. De 3 bøger blev idriftsat med henholdsvis 34 og 36 måneders overskridelse i forhold til den oprindelige tidsplan, Domstolsstyrelsen implementerede dog bilbogen, personbogen og andelsboligbogen i henhold til den reviderede tidsplan, som blev forelagt Rigsrevisionen i forbindelse med udarbejdelsen af beretningen i 2010. Bilbogen blev implementeret i november 2010, og i marts 2011 fulgte personbogen og andelsboligbogen.

Det digitale tinglysningssystem har således været fuldt idriftsat siden marts 2011. Justitsministeriet vurderer, at den driftsmæssige performance af det digitale tinglysningssystem i dag er på et meget tilfredsstillende niveau. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er faldet fra 8,1 dag i 2009 til 0,4 dag i 2012, hvor 99,9 % af alle sagerne nu ekspederes inden for 10 dage. De 10 dage er et mål, der er opstillet i tinglysningsloven. Målet betragtes af Justitsministeriet som et internt servicemål. Rigsrevisionen konstaterer, at det digitale tinglysningssystem er implementeret og fungerer tilfredsstillende. Jeg finder dette tilfredsstillende, og det er min opfattelse, at dette punkt kan afsluttes.

Aflæggelse af projektrekskab

10. Beretningen viste, at det oprindelige budget for det digitale tinglysningsprojekt for perioden 2006-2016 ikke omfattede alle driftsudgifter og driftsbesparelser relateret til projektet. Statsrevisorerne bemærkede i den forbindelse, at økonomistyringen ikke var tilfredsstillende. Rigsrevisionen fremhævede i notat til Statsrevisorerne af 29. november 2010, at opstilling af et samlet projektrekskab skal følge de almindelige statslige retningslinjer. Rigsrevisionen forventede derved, at Domstolsstyrelsen fremadrettet ville tilrettelægge en regnskabsregistrering, så der løbende kunne udarbejdes et projektrekskab, der afspejlede de økonomiske forudsætninger i aktstykke nr. 38 af 21. november 2006.

11. Rigsrevisionen konkluderede endvidere, at den økonomiske styring af det digitale tinglysningsprojekt ikke var tilfredsstillende. Det vedrørte budgetlægningen, budgetopfølgningen, håndteringen af fakturaer og bilagsposter samt et samlet projektrekskab, som beskrevet ovenfor. På den baggrund bemærkede Rigsrevisionen i notatet af 29. november 2010, at Rigsrevisionen ville følge Domstolsstyrelsens budgetopfølgning, herunder håndtering af fakturaer, vedrørende den fulde implementering af det digitale tinglysningsprojekt i henhold til budgettet, som fremgår af aktstykke nr. 38 af 21. november 2006.

Samlet projektrekskab

12. Justitsministeriet har med aktstykke nr. 11 af 25. september 2012 orienteret Folketingets Finansudvalg om status for det digitale tinglysningsystem, herunder aflagt et samlet projektrekskab og et forventet budget for perioden 2012-2019. Det fremgår heraf, at Justitsministeriet har opgjort de samlede omkostninger til det digitale tinglysningsystem og skelnet mellem drifts- og udviklingsudgifter. Folketingets Finansudvalg tog orienteringen til efterretning i oktober 2012.

Nedenstående tabel sammenfatter budget, regnskab for perioden 2006-2011 og estimeret forbrug i perioden 2012-2019 (2012-priser) for det digitale tinglysningsystem.

Tabel 1. Oversigt over budget og estimeret forbrug i perioden 2006-2009 (2012-priser)
(Mio. kr.)

	Oprindeligt budget Akt 38 7/12 2006	Revideret budget i alt ¹⁾	Regnskab 2006-2011 i alt	Rest- budget	Forventet forbrug 2012-2019	Forventet resultat
Udvikling i alt	299,4	408,3	387,4	20,9	13,4	7,5
Drift og vedligeholdelse af det digitale tinglysningsystem	155,1	189,5	100,7	88,8	77,0	11,8
Øvrige udgifter i alt	33,1	156,1	181,2	+5,3	15,3	+20,6
I alt	487,6	753,9	669,3	104,4	105,7	+1,3

¹⁾ Det reviderede budget er fremlagt i forbindelse med Akt 11 25/10 2012.

Kilde: Akt 11 25/10 2012.

Tabel 1 viser, at det oprindelige budget var på 487,6 mio. kr., og at budgettet i 2012 blev revideret og nu er på 753,9 mio. kr., altså en stigning på 266,3 mio. kr. i forhold til det oprindelige aktstykke nr. 38 af 21. november 2006. Domstolsstyrelsen oplyser i Akt 11 25/10 2012, at 119,1 mio. kr. af de samlede merudgifter skyldes, at effektiviseringsgevinsterne ikke kunne indhentes som forventet. Derudover har der været merudgifter til udvikling, skanningsopgaver, drift og færdiggørelse af bilbogen, personbogen og andelsboligbogen.

13. Domstolsstyrelsens projektregnskab vedrørende det digitale tinglysningssystem viser ifølge Akt 11 25/10 2012, at Domstolsstyrelsen har et restbudget på 104,4 mio. kr. for 2012 og frem. Således har Domstolsstyrelsen angivet et forventet forbrug på 105,7 mio. kr. for perioden 2012-2019 og altså planlagt et merforbrug på ca. 1,3 mio. kr. Rigsrevisionens gennemgang af tabellen i Akt 11 25/10 2012 over projektregnskabet viser imidlertid et restbudget på 84,6 mio. kr. ($753,9 \text{ mio. kr.} \div 669,3 \text{ mio. kr.} = 84,6 \text{ mio. kr.}$). Der er derfor ikke overensstemmelse mellem de angivne tal i tabel 1.

Justitsministeriet har hertil oplyst, at der i aktstykket var en fortegnfejlsfejl, idet der manglede et minus foran et beløb på 9,9 mio. kr. under "Øvrige udgifter" i rækken "Bod/anden compensation" under kolonnen "Regnskab 2006-2011 i alt". Fejlen havde dog ikke indflydelse på tallet i kolonnen "Restbudget", der således var de angivne 104,4 mio. kr. Endvidere er den samme post opgjort i årets priser og er således ikke reguleret til 2012-priser i overensstemmelse med tabellens øvrige tal. Fejlen betyder, at posten "Øvrige udgifter i alt" skal korrigeres med +20,6 mio. kr. fra 181,2 mio. kr. til 160,6 mio. kr. Dette betyder, at totalen i kolonnen "Regnskab 2006-2011 i alt" skal korrigeres til 648,7 mio. kr. Justitsministeriet har oplyst, at fejlen angår regnskabet for perioden 2006-2011, og at restbudgettet og det forventede resultat stadig er retvisende.

Domstolsstyrelsen har desuden oplyst, at det for dele af posten "Øvrige udgifter i alt" under kolonnen "Regnskab 2006-2011 i alt" ikke er muligt at opgøre forbruget. Disse poster, der bl.a. vedrører oplæringscentre og øvrige udgifter, og som udgør 155,4 mio. kr., består derfor af budgettal.

Rigsrevisionen kan konstatere, at regnskabet for perioden 2006-2011 for tinglysningssystemet, der er fremlagt over for Folketingets Finansudvalg ikke er korrekt. Rigsrevisionen bemærker, at der således endnu engang har været problemer med kvalitetssikringen i Justitsministeriet af aktstykker om tinglysningssystemet. Rigsrevisionen finder, at Justitsministeriet burde have kvalitetssikret tallene i det orienterende aktstykke til Folketingets Finansudvalg, og finder endvidere, at det burde have været oplyst, at regnskabstallene for dele af tinglysningssystemet består af budgettal.

Fakturahåndtering

14. Rigsrevisionen kritiserede i beretningen, at fakturahåndteringen i forbindelse med projektregnskabet ikke var tilfredsstillende. Bl.a. konstaterede Rigsrevisionen, at det ikke fremgik, hvilket projekt konkrete fakturaer henførte til. Domstolsstyrelsen har derefter i 2010 revideret styrelsens regnskabsinstruks, som bl.a. indebærer ændrede krav til faktureringer, herunder skærpede krav til leverandørfakturaer, til rekvirenten og til at tydeliggøre, hvilket projekt fakturaen vedrører. Rigsrevisionen vurderer, at den udspecificering, Domstolsstyrelsen har foretaget af faktureringer, vil medvirke til en større gennemsigtighed i styrelsens fremadrettede budgetopfølgning.

Projektstyring og effektvurdering

15. Beretningen viste, at Domstolsstyrelsen ikke havde fastsat milepælsplaner for projektet, og at der ikke i tilstrækkelig grad var fastsat rolle- og ansvarsfordeling i relation til implementeringen af det digitale tinglysningssystem. Statsrevisorerne bemærkede hertil, at projektstyringen ikke havde været tilfredsstillende.

Beretningen viste endvidere, at Domstolsstyrelsen på tidspunktet for beretningens offentliggørelse ikke havde undersøgt, hvorvidt effekterne af det digitale tinglysningssystem var blevet realiseret. Domstolsstyrelsen oplyste i sin redegørelse af 27. oktober 2010, at styrelsen planlagde at gennemføre en AMVAB-måling (Aktivitetsbaseret Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder) og en brugerundersøgelse i efteråret 2010.

Ændret praksis vedrørende projektstyring

16. Rigsrevisionen har fulgt op på Domstolsstyrelsens praksis for projektstyring, herunder om Domstolsstyrelsen sikrer klart definerede roller og ansvar i relation til implementering af it-projekter.

17. Domstolsstyrelsen har fremsendt materiale vedrørende et nyere it-projekt, som er en del af den fællesstatslige it-projektmodel. Det fremgår heraf, at der er en klar projektorganisation med fordeling af roller på direktionsniveau og chefniveau, for projektledelsen og på arbejdsgruppeniveau. Der er også fordelt roller og ansvar for projektejer, brugere, leverandører og projektledere. Strukturen omkring dette nyere it-projekt understøttes af et projektinitieringsdokument, som danner baggrund for styringen af projektet. Projektets milepæle fremgår også af projektinitieringsdokumentet. Jeg finder dette tilfredsstillende.

Effektvurderinger af det digitale tinglysningssystem

18. Rigsrevisionen ville følge Domstolsstyrelsens undersøgelser af, om effekterne af det digitale tinglysningssystem bliver realiseret. Undersøgelserne skulle ske på baggrund af en AMVAB-måling og brugerundersøgelser.

19. Det fremgår af den seneste AMVAB-måling fra april 2011, at konsulentfirmaet, der havde til opgave at udføre målingen, vurderede, at det ikke var muligt at opgøre de løbende administrative byrder korrekt på grund af overgangsfasen. Det blev således besluttet at udskyde målingen, til overgangsfasen var afsluttet, og tinglysningssystemet fungerede efter hensigten. Justitsministeriet har oplyst, at det forventes, at der i løbet af 2013 vil blive foretaget en AMVAB-måling, hvor den digitale tinglysning vil indgå. Denne forventning bekræftes også i erhvervs- og vækstministerens redegørelse til Folketinget af 30. maj 2012 om erhvervslivet og reguleringen, herunder anvendelsen af AMVAB-målinger.

20. Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten har gennemført en brugerundersøgelse i efteråret 2010 og i januar 2012. Formålet med brugerundersøgelserne var først og fremmest at belyse oplevelserne hos brugerne af tinglysningssystemet. Domstolsstyrelsen har i et notat redegjort for, at tilfredshedsniveauet blandt brugerne er forbedret fra brugerundersøgelsen i 2010 til undersøgelsen i 2012. Der er dog også en række kritikpunkter og forslag til forbedringer, fx at systemet ikke er tilstrækkeligt brugervenligt, at systemet er for langsomt, eller at medarbejdere ikke er i stand til at besvare de spørgsmål, der stilles. Det fremgår ligeledes af notatet, hvordan Tinglysningsretten har eller vil iværksætte tiltag for at imødekomme de enkelte kritikpunkter. Rigsrevisionen konstaterer, at der er gennemført brugerundersøgelser, som Tinglysningsretten har fulgt tilfredsstillende op på. Jeg finder dette tilfredsstillende, og det er derfor min opfattelse, at dette punkt kan afsluttes.

III. Næste skridt i sagen

21. Jeg vil følge udviklingen på følgende område:

- AMVAB-målingen, som ansvarsmæssigt hører under Erhvervs- og Vækstministeriet, og som forventes gennemført i løbet af 2013.

Lone Strøm