

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om det digitale tinglysningsprojekt

April
2014

revision
revision

revision

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

7. april 2014

RN 1101/14

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

KONKLUSION

Justitsministeriet har håndteret det udestående punkt i Rigsrevisionens opfølgning, der handler om effektvurdering af det digitale tinglysningsystem. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Den planlagte AMVAB-måling er foretaget og anvendes fremadrettet som nul-punktsmåling til at vurdere effekten af det digitale tinglysningsystem.
- Tinglysningsretten, Domstolsstyrelsen og Justitsministeriet vil løbende være opmærksomme på behovet og mulighederne for at foretage justering af tinglysnings-systemet for at lette de administrative byrder, der er forbundet hermed.

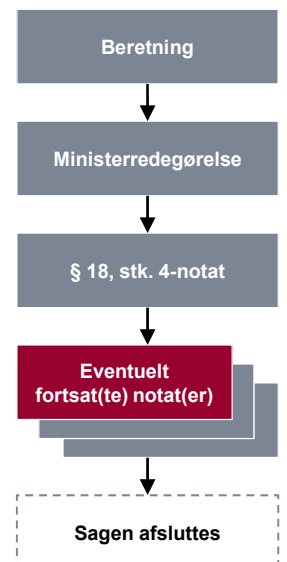
I. Baggrund

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

Beretningen viste, at den organisatoriske forberedelse af den digitale tingbog var mangelfuld og ikke var baseret på grundige beregninger af resurser og dimensionering af opgaverne, og at der efter idriftsættelsen af den digitale tingbog var en række indkøringsproblemer, hvilket medførte en ophobning af sager og en lang sagsbehandlingstid.

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

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

4. Som svar på beretningen afgav justitsministeren en redegørelse, og Domstolsstyrelsen en udtalelse til Statsrevisorerne i oktober 2010. Det fremgik af redegørelsen, 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 angik 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.

5. På baggrund af ministerredegørelsen afgav Rigsrevisionen i november 2010 et notat i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, hvori Rigsrevisionens planer for den videre opfølgning på beretningen fremgik. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2009. Det fremgik af notatet, at Rigsrevisionen ville følge udviklingen på følgende områder:

- overholdelsen af tidsrammen for implementeringen af den resterende del af det digitale tinglysningsystem
- aflæggelsen af projektregnskabet 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 tinglysningsystem.

6. Rigsrevisionen konkluderede i et opfølgende notat til Statsrevisorerne i marts 2013, at implementeringen var sket i overensstemmelse med den reviderede tidsplan, og at den driftsmæssige performance var tilfredsstillende. Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten havde foretaget løbende opfølgning på driften, bl.a. gennem brugerundersøgelser for at belyse oplevelserne hos brugerne af tinglysningsportalen.

Den planlagte AMVAB-måling (Aktivitetsbaseret Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder), der skal vurdere effekterne af tinglysningssystemet, var dog endnu ikke foretaget. Rigsrevisionen ville derfor følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

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

7. Rigsrevisionen redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen.

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

II. Justitsministeriets initiativer

8. Rigsrevisionen gennemgår i det følgende Justitsministeriets initiativer i forhold til det udestående punkt. Gennemgangen er baseret på brevveksling med Justitsministeriet.

AMVAB-målingen, som forventedes gennemført i løbet af 2013

9. Beretningen viste, at Domstolsstyrelsen ikke havde undersøgt, om effekterne af det digitale tinglysningsystem var blevet realiseret, men styrelsen oplyste efterfølgende, at de planlagde at gennemføre en AMVAB-måling i efteråret 2010.

Det fremgik af Rigsrevisionens notat fra marts 2013, at et konsulentfirma havde gennemført en AMVAB-måling i april 2011, men at konsulentfirmaet vurderede, at det ikke var muligt at opgøre de løbende administrative byrder korrekt midt i en overgangsfase. Det blev derfor besluttet at udskyde målingen, til overgangsfasen var afsluttet i løbet af 2013, og tinglysningsystemet fungerede efter hensigten.

AMVAB måler de administrative byrder, der er forbundet med, at virksomheder skal efterleve konkrete lovkrav.

Byrden måles ved, at et mindre antal virksomheder opgør, hvor lang tid det administrativt tager at gennemføre en given lovpligtig opgave. Tidsforbruget omregnes herefter til kroner baseret på lønniveauet for den typiske personalekategori, der udfører opgaven. Derefter undersøges det, hvor mange gange opgaven skal gennemføres årligt, og hvor mange virksomheder der årligt udfører opgaven. På den baggrund opgøres AMVAB-byrden på samfundsniveau.

10. Justitsministeriet har oplyst, at Erhvervsstyrelsen for Erhvervs- og Vækstministeriet fra ultimo april 2013 til primo juni 2013 har gennemført en nulpunktsmåling af de administrative byrder forbundet med det samlede digitale tinglysningssområde, idet de administrative konsekvenser af indførelsen af digital tinglysning ikke tidligere er målt efter AMVAB-metoden. Basismålingen fra 2004-2005 tog udgangspunkt i de informationsforpligtelser og oplysningskrav, der fulgte af tinglysningsloven, hvorfor der ikke kan foretages en sammenligning af den nye nulpunktsmåling og basismålingen fra 2004-2005.

AMVAB-målingen er foretaget for at etablere en valid nulpunktsmåling af de administrative byrder ved digital tinglysning og skal give et retvisende billede af, hvor store byrder virksomhederne havde med tinglysningerne i 2011, da det digitale tinglysningssystem var fuldt idriftsat. Målingen er foretaget med udgangspunkt i 10 udvalgte dokumenttyper under de 4 tingbøger og indebærer, at den administrative byrde for hvert dokument er blevet estimeret. Det fremgår af rapporten om nulpunktsmålingen, at de administrative byrder fordeles på Justitsministeriet og Skatteministeriet, da håndteringen af tinglysningsafgiften hører under Skatteministeriet, mens resten af anmeldelsesarbejdet hører under Justitsministeriet. De samlede administrative byrder for virksomheder i relation til digitale tinglysninger vurderes i nulpunktsmålingen til at være på ca. 142,3 mio. kr. på samfundsniveau, hvor ca. 92 % hører under Justitsministeriet, mens de resterende 8 % hører under Skatteministeriet.

Det samlede tinglysningssystem består af 4 "bøger", der registrerer rettigheder over:

- Fast ejendom (tingbogen)
- Biler (bilbogen)
- Løsøre og ægtepagter (personbogen)
- Andele (andelsboligbogen)

Nulpunktsmålingen skal også anvendes fremadrettet i forbindelse med vurderinger af de administrative byrder af det digitale tinglysningssystem, når der sker ændringer i systemet. Erhvervsstyrelsen har oplyst, at der foretages nye beregninger af de administrative byrder for virksomheder, når der sker ændringer heri, fx ved ændrede lovkrav, eller hvis der kommer tilføjelser til et system. Ændringerne kan både resultere i administrative lettelser og øgede byrder. Beregningen kaldes en ex ante-måling og foretages med udgangspunkt i nulpunktsmålingen.

I maj 2013 kom der en ændring til det digitale tinglysningssystem, hvor lov nr. 519 af 28. maj 2013 om ændring af lov om retsafgifter, tinglysningsafgiftsloven og lov om tinglysning blev vedtaget. Loven har bl.a. forenklet afgiftssystemet for tinglysninger, hvilket har medført 3 AMVAB-relaterede ændringer for virksomheder i Danmark. Erhvervsstyrelsen har derfor ud over nulpunktsmålingen også foretaget en ex ante-måling af konsekvenserne af lovændringen for brugerne af det digitale tinglysningssystem. Målingen viste, at lovændringen medførte administrative lettelser, som i alt udgør ca. 5,9 mio. kr. på samfundsniveau.

Den samlede administrative byrde for digital tinglysning er derfor senest opgjort til 136,4 mio. kr. på samfundsniveau.

Justitsministeriet har oplyst, at Tinglysningsretten, Domstolsstyrelsen og ministeriet løbende er opmærksomme på behovet og mulighederne for at foretage justering af tinglysningssystemet for at lette de administrative byrder, der er forbundet hermed. Justitsministeriet har videre oplyst, at der – på baggrund af resultatet af nulpunktsmålingen – efter ministeriets opfattelse ikke er behov for særskilt opfølgning herpå.

11. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der er gennemført en måling af virksomhedernes administrative byrder ved at anvende den digitale tinglysning, som kan anvendes fremadrettet i forbindelse med kommende AMVAB-målinger.

Rigsrevisionen finder det videre tilfredsstillende, at Justitsministeriet, Domstolsstyrelsen og Tinglysningsretten fortsat vil være opmærksomme på behovet og mulighederne for at foretage yderligere administrative lettelser af tinglysningssystemet.

III. Afslutning

12. Rigsrevisionen finder Justitsministeriets initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Lone Strøm
