

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om styring af statslige digitaliseringsprojekter

Maj
2012

revision
revision
revision

Opfølgning i sagen om styring af statslige digitaliseringsprojekter (beretning nr. 2/2008)

30. april 2012

RN A407/12

1. Dette notat følger op på sagen om styring af statslige digitaliseringsprojekter, som jeg indledte med en beretning i 2008. Notatet handler om institutionernes arbejde med effektivisering i relation til projekterne og ministeriernes arbejde med at fremme opmærksomheden på de nationale digitaliseringsværktøjer. Opfølgningen handler om it-projekter på følgende ministerområder: Justitsministeriet, Miljøministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Erhvervs- og Vækstministeriet (tidligere Økonomi- og Erhvervsministeriet).

Notatet indeholder følgende konklusion:

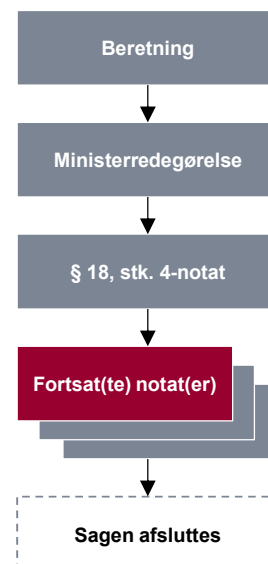
Ministerierne har fokus på effekten af de digitaliseringsprojekter, der er igangsat, og på styringen af it-projekter fremadrettet.

Denne del af min konklusion bygger jeg på følgende:

- Der er gennemført vurderinger af anvendelse og effekt af Kort- og Matrikelstyrelsens projekt miniMAKS, Erhvervs- og Selskabsstyrelsens projekt Virk.dk og af Civilstyrelsens projekt Elektronisk Lovtidende.
- Ministerierne har taget organisatoriske initiativer til at styrke styringen af deres digitaliseringsprojekter, herunder etableret it-fora og screeningsprocesser samt udviklet ministerielle porteføljeværktøjer.

2 af de 5 projekter, som indgik i beretningen om styring af statslige digitaliseringsprojekter, var ikke idriftsat på afgivelsestidspunktet i december 2008. Det drejer sig om CAP-projektet under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og POLTACHOVIRK under Justitsministeriet. Denne opfølgning har vist, at projekterne endnu ikke er idriftsat. Jeg har noteret mig, at projekterne er forsinket med 2-4 år, men at ministerierne ikke forventer merudgifter som følge af forsinkelserne. Jeg vil følge op på CAP-projektet og POLTACHOVIRK, når de er idriftsat.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

I. Baggrund

2. Jeg afgav i december 2008 en beretning om styring af statslige digitaliseringsprojekter. Beretningen handlede om styring og effektvurdering af 5 statslige digitaliseringsprojekter med udviklingsbudgetter på mellem 20,6 mio. kr. og 131,5 mio. kr. Følgende 5 projekter var udvalgt som eksempler på statslige digitaliseringsprojekter:

- miniMAKS (20,9 mio. kr.), Kort & Matrikelstyrelsen (Miljøministeriet)
- CAP (131,5 mio. kr.), FødevarerErhverv (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri)
- Virk.dk (27,6 mio. kr.), Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (Økonomi- og Erhvervsministeriet)
- Elektronisk Lovtidende (20,9 mio. kr.), Civilstyrelsen (Justitsministeriet)
- POLTACHOVIRK (20,6 mio. kr.), Rigspolitiet (Justitsministeriet).

I beretningen blev projekterne vurderet i relation til, hvordan beslutningsgrundlag, projektstyring og effektvurdering havde været håndteret i de 5 institutioner.

Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at beslutningsgrundlaget for de 5 digitaliseringsprojekter i flere tilfælde ikke var fyldestgørende, at styringen af projekterne ikke i alle tilfælde levede op til begrebet god projektstyring, og at de opstillede projektmål ikke var tilstrækkeligt klare. Ligeledes konstaterede Statsrevisorerne, at institutioner i flere tilfælde havde undladt at følge de råd og vejledninger, som findes i en lang række nationale digitaliseringsværktøjer, der bl.a. er stillet til rådighed af Den Digitale Taskforce, IT- og Telestyrelsen og Finansministeriet.

Som svar på beretningen afgav ministerierne hver en ministerredegørelse til Statsrevisorerne primo 2009.

På baggrund af ministerredegørelserne afgav jeg i april 2009 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 2008, s. 37-39. I notatet lovede jeg, at jeg ville følge udviklingen på følgende områder:

- Institutionernes arbejde med vurdering af anvendelse og effekt i relation til projekter omfattet af undersøgelsen.
- Ministeriernes arbejde med at fremme opmærksomheden på de nationale digitaliseringsværktøjer. Jeg ville imidlertid afvente Finansministeriets nedsatte arbejdsgruppes anbefalinger til den fremtidige projektering, budgettering, styring, organisering og gennemførelse af de statslige it-projekter.

I dette notat redegør jeg for resultaterne af min opfølgning.

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

II. Ministeriernes foranstaltninger og overvejelser vedrørende effektvurdering af digitaliseringsprojekterne

3. 2 af de 5 projekter, som indgik i beretningen om styring af statslige digitaliseringsprojekter, var ikke idriftsat på afgivelsestidspunktet i december 2008. Det drejede sig om CAP-projektet og POLTACHOVIRK. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at det komplette CAP-projekt først er endeligt implementeret i 2013 med ca. 4 års forsinkelse i forhold til den oprindelige implementeringsdato, som var 1. februar 2009. De dele af systemet, der er målrettet styrelsens kunder, er dog idriftsat i 2011. Ministeriet har endvidere oplyst, at den senere igangsættelse af det samlede CAP-projekt ikke forventes at medføre meromkostninger i forhold til den samlede udviklingsbevilling til CAP-projektet. Justitsministeriet har oplyst, at POLTACHOVIRK forventes idriftsat primo maj 2012. Implementeringen af projektet er således foreløbig forsinket ca. 2½ år. Ministeriet har oplyst, at der ikke er forbundet yderligere omkostninger med forsinkelsen af implementeringen af projektet.

4. Det fremgik af beretningen, at der for 3 af de 5 projekter var planlagt en samlet effektivvurdering. For Elektronisk Lovtidende og for POLTACHOVIRK var der ikke planlagt nogen effektivvurderinger.

5. Det fremgik af mit notat fra april 2009, at miljøministeren i sin redegørelse oplyste, at Kort & Matrikelstyrelsen havde planlagt en evaluering af *miniMAKS-projektet* og en tilhørende effektivvurdering, når systemet var i konsolideret drift. Miljøministeriet har oplyst, at Kort & Matrikelstyrelsen har gennemført den afsluttende evaluering af projektet samt udarbejdet en afsluttende evalueringsrapport i november 2010. Det fremgår af evalueringsrapporten, at projektet overskred både tidsplan og budget, men at det færdige system vurderes at være en succes, der bidrager til, at sagsbehandlingen kan gennemføres mere smidigt i en sammenhængende digital arbejdsproces og hurtigere end tidligere. Det fremgår endvidere af evalueringen, at de opstillede projektmål er nået, bortset fra integrationen med Miljøministeriets journaliseringssystem, som er udskudt til implementering på et senere tidspunkt, og tilgængeligheden af historiske matrikeldata, som håndteres uden for projektet. Miljøministeriet har herudover oplyst, at der er gennemført en effektivvurdering med fokus på gevinsterne hos de eksterne brugere i 2011. Undersøgelsens hovedkonklusion var, at de adspurgte vurderede ændringerne, som brugen af MIA (Matrikulært Informations- og Ajourføringssystem) havde medført, overvejende positivt – bl.a. oplevede 1/3 af brugerne, at de brugte færre arbejdstimer end tidligere, mens 1/2 havde samme tidsforbrug. Dette på trods af at landinspektørerne i samme tidsrum, som implementeringen af projektet fandt sted, fik flere opgaver. Jeg har noteret mig, at miniMAKS blev både dyrere, tog længere tid, og at ikke alle projektmål blev nået, men at effektivvurderingen var overvejende positiv. Jeg finder ministeriets fokus på arbejdet med vurdering af anvendelse og effekt tilfredsstillende.

6. Det fremgik af mit notat, at fødevarerministeren i sin redegørelse oplyste, at *CAP-projektets* effekter ville blive vurderet efter opstillede succeskriterier, når projektet var sat i drift. Endvidere oplyste fødevarerministeren i sin redegørelse, at effektivvurderingen bl.a. ville tage udgangspunkt i beslutningsgrundlaget for CAP-projektet, hvor der er redegjort for, at projektet skal medvirke til en mere effektiv drift. Da CAP-projektet endnu ikke er endeligt idriftsat, foreligger der ingen vurderinger af effekten af projektet. Fødevarerministeriet har oplyst, at der vil blive udarbejdet 2 effektivvurderinger i 2012 for de dele af systemet, der blev idriftsat i 2011. Jeg har noteret mig, at dele af projektet er igangsat i 2011, men at det samlede CAP-projekt først vil være implementeret i 2013 med ca. 4 års forsinkelse. Jeg har endvidere noteret mig, at ministeriet ikke forventer meromkostninger som følge af den senere i gang sættelse.

7. Økonomi- og Erhvervsministeriet har i forhold til projekt *Virk.dk* oplyst, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen løbende afrapporterer og orienterer domænebestyrelsen for erhvervsområdet og Styregruppen for Tværoffentlige Samarbejder om anvendelsen af *Virk.dk*. Afrapporteringerne og de løbende orienteringer indeholder en række oplysninger om *Virk.dk*'s anvendelse, og datagrundlaget tilvejebringes gennem systemudtræk, brugerundersøgelser og brugertest. Et centralt nøgletal er bl.a. antallet af indberetninger pr. måned. Det fremgår af redegørelsen, at antallet af indberetninger via *Virk.dk* er steget fra ca. 60.000 om måneden i 2008 til ca. 250.000 om måneden i 2011. Økonomi- og Erhvervsministeriet har endvidere oplyst, at der på nuværende tidspunkt ikke er taget beslutning om nye mål for *Virk.dk* for perioden 2011 og frem til 2015, idet arbejdet med at formulere nye mål afventer regeringens beslutning om en ny digitaliseringsstrategi for den offentlige sektor. Ministeriet har endvidere oplyst, at de har gennemført flere undersøgelser af kendskab, holdning og tilfredshed med *Virk.dk*, som bl.a. viser, at størstedelen af de virksomheder, der kender til *virk.dk*, finder portalen relevant og har et positivt indtryk af portalen. Jeg finder ministeriets fokus på arbejdet med vurdering af anvendelsen tilfredsstillende.

8. Justitsministeriet har i forhold til Civilstyrelsens arbejde med at vurdere effekten af projektet *Elektronisk Lovtidende* oplyst, at der er gennemført en brugerundersøgelse på retsinformation.dk og lovtidende.dk. Brugerundersøgelsen viste, at retsinformation.dk anses for et troværdigt og professionelt retsinformationssystem. Undersøgelsen viste endvidere, at der blandt brugerne var et ønske om etablering af en søgefunktion. Ministeriet har oplyst, at Civilstyrelsen efterfølgende har etableret en simpel søgefunktion i retsinformation.dk. Jeg finder ministeriets fokus på arbejdet med vurdering af anvendelsen tilfredsstillende.

Justitsministeriet har i relation til projektet *POLTACHOVIRK* oplyst, at det var forventet, at projektet ville være færdiggjort i 2009, men at udviklingen af systemet har været mere omfattende end forudset. Det viste sig bl.a., at implementeringen af et standardsystem med tilpasninger som udgangspunkt ikke var tilstrækkeligt, da dele af systemet ikke kunne baseres på standardsystemet, og derfor skulle udvikles fra bunden. Ministeriet har oplyst, at udviklingen af udviklingsfasen har medført en større kompleksitet og en større risiko for fejl, hvilket har skabt et øget behov for test af systemet og efterfølgende forsinkelse af implementeringen. Ministeriet har endvidere oplyst, at *POLTACHOVIRK* forventes idriftsat primo maj 2012, men uden budgetoverskridelser som følge af forsinkelsen. På baggrund af behovet for eventuelle tilretninger af systemet og oplæring af medarbejdere er det Rigspolitiets opfattelse, at effekten af *POLTACHOVIRK* tidligst vil kunne vurderes i 2. kvartal 2012. Jeg har noteret mig, at projektet foreløbig er forsinket med ca. 2½ år, men at ministeriet ikke forventer merudgifter som følge af forsinkelsen.

Jeg finder det positivt, at de udvalgte ministerier har fokus på vurderingen af anvendelse og effekt af de afsluttede digitaliseringsprojekter. Jeg finder det især positivt, at Kort- og Matrikelstyrelsen for projektet miniMAKS, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen for projektet Virk.dk og Civilstyrelsen for projektet *Elektronisk Lovtidende* har gennemført vurderinger af anvendelsen og effekten af projekterne. Ligeledes finder jeg det tilfredsstillende, at Justitsministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har tilkendegivet, at vurderinger af anvendelsen og effekterne af henholdsvis *POLTACHOVIRK* og CAP-projektet vil blive gennemført, når projekterne er idriftsat.

III. Ministeriernes foranstaltninger og overvejelser vedrørende brug af værktøjer til god projektstyring

9. Efter offentliggørelsen af beretningen 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.

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" – UDFORDRINGER

- *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.

10. Arbejdsgruppen har i rapporten defineret 3 indsatsområder med tilhørende anbefalinger. Indsatsområderne og anbefalingerne fremgår af boks 2.

BOKS 2. FINANSMINISTERIETS RAPPORT "PROFESSIONALISERING AF ARBEJDET MED IT-PROJEKTER I STATEN" – INDSATSOMRÅDER OG ANBEFALINGER

Indsatsområde 1: Kompetenceløft og fælles metoder

- Fælles obligatorisk projektmodel for it-projekter i staten.
- Fælles kompetenceudviklingsmodel med fokus på certificering og netværk for projektledere.
- Etablering af "Ministeriernes projektkontor".
- Fælles projektleder- og ressourceenhed.
- Bedre businesscases.

Indsatsområde 2: Fokus på de risikofyldte it-projekter

- 5 principper for gennemførelse af it-projekter i staten.
 - 1) Staten skal være ambitiøs i forhold til digitalisering af den offentlige sektor, men skal kun gå forrest i anvendelsen af umodne tekniske løsninger, såfremt der er særlige perspektiver ved at foretage en sådan satsning.
 - 2) Allerede indkøbte eller udviklede løsninger skal genbruges i videst muligt omfang.
 - 3) Kun projekter med klart beskrevne omkostninger, gevinster og effekter bør gennemføres.
 - 4) Projekterne skal opdeles i mindre og selvstændige værdiskabende dele, som beslattes og gennemføres uafhængigt af hinanden.
 - 5) Projekterne skal gennemføres med fælles metoder og kvalificerede ressourcer, således at der i alle projekter er et passende modenhedsniveau.
- Oprettelse af et statsligt it-projektråd under Finansministeriet.
- Vurdering af it-projekternes risikoprofil.
- Eksterne reviews af risikofyldte it-projekter.
- Det foreslås, at der indledes en dialog med Finansudvalget om Budgetvejledningens særlige disponeringsregler for forelæggelse af ændringer til it-projekter samt om Finansudvalgets behov for orientering og forelæggelse.
- Kvantitative risikovurderinger, tættere sammenkobling mellem risici og budget.

Indsatsområde 3: Bedre samarbejde med leverandører og rådgivere

- Løbende og tværgående evaluering af leverandører og rådgivere.
- Mindre omfattende kravspecifikationer.
- Katalog om muligheder for dialog under EU's udbudsdirektiv.

11. Finansministeriet er ikke en af de undersøgte institutioner, men har været høringspart. Ministeriet har oplyst, at der løbende arbejdes med at implementere anbefalingerne fra rapporten "Professionalisering af arbejdet med it-projekter i staten" på de enkelte ministerområder. Her er den nye it-projektmodel med businesscase og gevinstrealisering central, ligesom implementeringen af en række andre obligatoriske og frivillige skabeloner. Ministeriet har desuden oplyst, at den statslige it-projektmodel har indarbejdet effektiviteter i en række af de skabeloner, som er en del af modellen, herunder den nye businesscase og gevinstrealiseringsrapporten. Derudover afholdes der løbende informationsmøder, kurser, netværksmøder mv. Der er en øget interesse fra myndighedernes side for at arbejde mere bevidst med de fælles modeller, samtidig er det dog ministeriets erfaring, at modeniveauet på området effektivitet og gevinstrealisering er lavt, derfor udbyder de løbende uddannelse og støtte til konkrete projekter.

12. Rigsrevisionen har i forbindelse med denne opfølgning bedt de udvalgte ministerier redegøre for deres arbejde med at fremme opmærksomheden på de nationale digitaliseringsværktøjer.

13. *Miljøministeriet* har oplyst, at der i forbindelse med digitaliseringsprojekter i Miljøministeriet har været øget fokus på styring og styringsværktøjer. Ministeriet har oplyst, at der bl.a. er vedtaget en koncerndigitaliseringsstrategi for 2010-2014, der giver en mere fokuseret styring af it- og digitaliseringsprojekter, at der er oprettet et koncerndigitaliseringsudvalg på vicedirektørniveau, der har til opgave at sikre prioritering, fremdrift og effekt af ministeriets it- og digitaliseringsprojekter. Yderligere oplyser ministeriet, at der er etableret en koncernfælles screeningsproces for it- og digitaliseringsprojekter i ministeriet, der skal sikre overholdelse af regler, retningslinjer, principper mv.

14. *Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri* har oplyst, at ministeriet arbejder målrettet med at fremme opmærksomheden på de råd og vejledninger vedrørende projektering, budgettering, styring, organisering og gennemførelse af it-projekter, der findes i de nationale digitaliseringsværktøjer. Endvidere har ministeriet i deres digitaliseringsstrategi for perioden 2011-2015 gjort samarbejdet med Statens IT-projektråd til et strategisk mål. Endelig har ministeriet oplyst, at de løbende følger op på fremdriften i ministeriets digitaliseringsprojekter gennem bilaterale møder mellem departementet og de enkelte underliggende institutioner samt fællesmøder i ministeriets digitaliseringsudvalg.

15. *Økonomi- og Erhvervsministeriet* har oplyst, at ministeriets topledelse i maj 2010 blev orienteret om Finansministeriets anbefalinger i forbindelse med publiceringen af Finansministeriets rapport. Efterfølgende er ministeriets it-chefer/it-koordinatorer blevet orienteret om rapportens indhold ved et fælles møde i juni 2010. Herudover har ministeriet oplyst, at ministeriet deltog som "pilotinstitution" i de første kurser vedrørende den fællesstatslige projektmodel, og at ministeriet desuden tilbyder kurserne til relevante medarbejdere i ministeriet.

16. *Justitsministeriet* har oplyst, at arbejdet med digitaliseringsprojekter på ministerområdet generelt tager udgangspunkt i "Koncern it-strategi 2010-2013", som Justitsministeriet vedtog i oktober 2009. Formålet med strategien er bl.a. at effektivisere processer, øge servicen over for borgere og virksomheder og leve op til regeringens målsætning om digitalisering af den offentlige forvaltning.

Jeg finder det tilfredsstillende, at ministerierne har taget organisatoriske initiativer til at styrke styringen af deres digitaliseringsprojekter, herunder etablering af it-fora, screeningsprocesser mv.

Sammenfatning

17. Jeg finder det tilfredsstillende, at de udvalgte ministerier har gennemført eller har planlagt vurderinger af effekten af de 5 igangsatte projekter. Ministerierne har dermed skabt et øget fokus på effektiviteter af statslige digitaliseringsprojekter. Endvidere finder jeg det tilfredsstillende, at ministerierne har igangsat yderligere organisatoriske initiativer til styrkelse af beslutningsgrundlaget, styringen – også risikostyringen – samt effektiviteten af deres digitaliseringsprojekter.

IV. Næste skridt i sagen

18. Jeg vil følge op på CAP-projektet og POLTACHOVIRK, når de er idriftsat.

Annie Nørskov