

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om styring af statslige digitaliseringsprojekter

August
2015

revision
revision
revision

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

11. august 2015

RN 1406/15

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om styring af statslige digitaliseringsprojekter, som blev indledt med en beretning i 2008. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 30. april 2009 og 30. april 2012.

CAP og POLTACHOVIRK var 2 projekter, som endnu ikke var idriftsat, da Rigsrevisionen fulgte op på beretningen i april 2012. CAP-projektet hører under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, mens POLTACHOVIRK hører under Justitsministeriet. Rigsrevisionen følger i dette notat op på, om ministerierne har udarbejdet en effektvurdering.

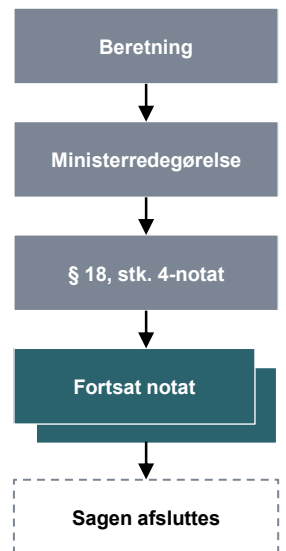
KONKLUSION

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har gennemført en effektvurdering, og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes. Rigspolitiets effektvurdering af POLTACHOVIRK-projektet er i princippet mangelfuld, men henset til, at der ikke fra projektets start var opstillet succeskriterier for målene, vurderer Rigsrevisionen alligevel, at denne del af sagen også kan lukkes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- NaturErhvervstyrelsen har udarbejdet en opgørelse af effekten af digitaliseringsprojektet, som svarer til de krav, der blev stillet ved projektets påbegyndelse.
- Rigsrevisionen konstaterede i beretningen, at Rigspolitiet havde opstillet mål for POLTACHOVIRK-projektet, men at der ikke ved projektets begyndelse var opstillet succeskriterier for målene, hvilket har påvirket muligheden for på en tilfredsstillende måde at vurdere projektets effekt.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i december 2008 en beretning om styring af statslige digitaliseringsprojekter. Beretningen handlede om styring og effektivitet 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 effektivitet havde været håndteret i de 5 styrelser.

3. 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. var stillet til rådighed af den daværende Digitale Taskforce og daværende IT- og Telestyrelse samt Finansministeriet.

4. Som svar på beretningen afgav ministrene hver en redegørelse til Statsrevisorerne primo 2009.

5. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Opfølgningspunkt	Status
Ministeriernes foranstaltninger og overvejelser vedrørende beslutningsgrundlag og projektstyring.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 30. april 2012.
Ministeriernes udarbejdelse af effektivitet.	Behandles i dette notat. Dele af punktet er afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 30. april 2012. (Afsluttet er således Økonomi- og Erhvervsministeriets, Miljøministeriets og Justitsministeriets arbejde med effektivitet af de udvalgte systemer).

Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

6. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

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

II. Ministeriernes udarbejdelse af effektvurdering

7. Rigsrevisionen gennemgår i det følgende, om NaturErhvervstyrelsen og Rigspolitiet har udarbejdet en effektvurdering af projekterne CAP og POLTACHOVIRK.

8. Rigsrevisionen har siden afgivelsen af notat til Statsrevisorerne af 30. april 2012 fulgt området gennem brevveksling med ministerierne og styrelserne. Vi har afventet, at styrelserne har sat systemerne i drift og udarbejdet en vurdering af effekten. Rigsrevisionen har modtaget den sidste effektvurdering i marts 2015.

CAP-projektet

9. NaturErhvervstyrelsen igangsatte CAP-projektet i 2006. Det overordnede mål for projektet var at udskifte en forældet it-plattform med henblik på at opnå en sikker administration af en EU-støtteordning. Projektet blev iværksat i 2006 med aktstykkerne 160 af 22. juni 2006 og 142 af 31. maj 2007 og afsluttet i januar 2013. Systemet understøtter bl.a. ansøgning, sagsbehandling og udbetaling af den årlige ansøgningsrunde for en EU-støtteordning for landmænd (enkeltbetalingsordningen). Enkeltbetalingsordningen er med en årlig udbetaling af landbrugsstøtte på ca. 7 mia. kr. i 2013 til ca. 44.200 landmænd en kerneydelse for NaturErhvervstyrelsen. Oprindeligt var det planen, at det samlede system skulle være taget i anvendelse i 2009.

10. Det fremgår af aktstykkerne, at den væsentligste begrundelse for at iværksætte udviklingen af et helt nyt system ikke blev truffet ud fra en forventning om en positiv businesscase i en snæver forstand, hvor investeringen kunne tilbagebetales gennem besparelser, men fordi det blev vurderet, at det var nødvendigt for på betryggende vis at kunne løse de opgaver, NaturErhvervstyrelsen var pålagt i forbindelse med landbrugsstøtteordningerne. Businesscasen indeholder dog også en opgørelse af systemets forventede besparelser, som blev opdelt på interne effekter i styrelsen og eksterne effekter hos landmænd.

11. I 2010 gennemførte NaturErhvervstyrelsen sammen med Finansministeriet en ny beregning af systemets forventede effekt. Genberegningen blev foretaget med henblik på fastlæggelse af bevillingsniveauet for styrelsens samlede virksomhed til finansloven for 2011. Siden CAP-projektets start havde det været aftalen med Finansministeriet, at der skulle udarbejdes en budgetanalyse, når CAP-systemet nærmede sig idriftsættelse. I forbindelse med budgetanalysen blev den oprindelige businesscase derfor genberegnet for at vurdere, om forudsætningerne kunne fastholdes, og om gevinsterne ved indførelse af systemet var uændrede.

CAP-systemet består af 2 dele. Dels ansøgningsdelen, hvor landmændene digitalt kan udfylde ansøgningskemaer om støtte. Dels sagsbehandlingsdelen, som understøtter de interne forretningsgange og processer i NaturErhvervstyrelsen.

Resultatet af genberegningen viste:

- at de forretningsmæssige gevinster (administrativ sagsbehandling mv.) faldt fra 12 årsværk i den oprindelige businesscase til ca. en fjerdedel
- at de it-mæssige gevinster ville blive mindre end forventet, da det gamle system ikke blot kunne udfases, idet det som følge af krav fra Europa-Kommissionen fortsat var nødvendigt at holde det gamle system kørende
- at de fremtidige drifts- og vedligeholdelsesomkostninger ville vokse mere end antaget i den oprindelige businesscase som følge af, at CAP-systemet var mere komplekst end oprindeligt forudsat i 2006.

12. Systemets effekt blev opgjort i en redegørelse til Finansudvalget i december 2013 og indeholdt status 1 år efter overgang til drift. Det fremgår af redegørelsen, at der alene var udført effektmåling vedrørende en delmængde af de oprindelige effektmål, nemlig den del der vedrører *ansøgningsdelen*. Af redegørelsen fremgår det desuden, at 6 ud af 8 oprindelige effektmål vedrørende ansøgningsdelen var opfyldt. Det fremgår videre, at NaturErhvervstyrelsen havde planlagt en lignende måling af effekten af *sagsbehandlingsdelen*, som blev sat i drift i 2013. Rigsrevisionen har modtaget denne effektvurdering i marts 2015. Af effektvurderingen fremgår det, at 3 ud af 5 mål er opfyldt, mens 2 mål er påvirket af henholdsvis den teknologiske udvikling og en lovændring. Disse mål er derfor ikke længere relevante. Fx var et af målene knyttet til indlæsning af papirblanketter. Den funktionalitet er imidlertid ikke længere relevant, da kommunikationen i dag helt overvejende foregår digitalt.

13. Kravene til gennemførelse af it-projekter er skærpet efter etableringen af Statens It-projektråd i 2011, herunder de metoder og værktøjer, der skal anvendes vedrørende effektvurdering. I 2007 var det et krav, at effektvurderingen skulle skabe et overblik over, om de forventede gevinster blev indhøstet, og forklare, hvis noget ikke var endt som forudset. Det er Rigsrevisionens vurdering, at NaturErhvervstyrelsens effektvurderinger opfylder disse kriterier.

14. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at NaturErhvervstyrelsen har fulgt op på systemets effekt og har rapporteret til Finansudvalget herom. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

POLTACHOVIRK

15. Rigspolitiet anvender POLTACHOVIRK i den administrative kontrol af køre-hvile-tids-regler for chauffører og transportvirksomheder. Herunder indkaldes køre-hvile-tids-data fra virksomhederne, filerne aflæses, og eventuelle overtrædelser af reglerne identificeres. Systemet understøtter desuden den efterfølgende sagsbehandling. POLTACHOVIRK var planlagt til at være idriftsat i 2009, men blev først idriftsat i oktober 2013. Det skyldtes bl.a. færdiggørelse af funktionalitet, som ikke var forudset i det oprindelige projekt, men som senere viste sig nødvendig for at kunne sætte systemet endeligt i drift.

Rigspolitiet har, som det fremgik af beretningen, ikke ved projektets begyndelse defineret succeskriterier for projektets mål, hvilket påvirker muligheden for på en tilfredsstillende måde efterfølgende at vurdere projektets effekt.

16. Rigsrevisionen har anmodet Rigspolitiet om at oplyse, hvordan politiet har opgjort systemets effekt. Rigspolitiet har oplyst, at et af formålene med systemet var, at Rigspolitiet skulle opfyldt et EU-krav om kontrol af 165.000 aflæste dage i virksomhedskontrollen. Rigspolitiet oplyser videre, at det var et mål, at kravet om de 165.000 kontrol dage blev opfyldt, men at dette mål endnu ikke er nået. Herudover pegede en estimering på, at antallet af medarbejdere kunne reduceres med knap 10 årsværk i forhold til medarbejderbehovet ved anvendelse af det gamle it-system. Rigspolitiet vurderer, at der er sparet 10 årsværk efter idriftsættelse af et fuldt funktionsdygtigt POLTACHOVIRK. Rigspolitiet oplyser videre, at man har opfyldt et mål om ensartet sagsbehandling. Endelig var det et mål, at man fik udfaset de gamle systemer. Det mål opnås først, når sager fra før 2013 kan henlægges. Rigspolitiet finder i øvrigt ikke, at der er behov for at gennemføre en yderligere effekt- og anvendelsesvurdering af POLTACHOVIRK.

Virksomhedskontrollen er Politiets kontrol af køre-hvile-tids-bestemmelserne på baggrund af virksomhedernes egne registreringer. Herudover foretager Politiet kontrol af køre-hvile-tids-bestemmelserne på landevejene, hvor fartskrivere mv. aflæses på stedet.

17. Rigsrevisionen kan konstatere, at Rigspolitiet har udarbejdet en vurdering af projektets resultater, som er baseret på nogle få og overordnede mål. Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at de (efterfølgende) opstillede succeskriterier for nogle af målene er klare (kravet om 165.000 kontroldage og udfasning af de gamle systemer), mens det for andre mål er mindre klart (om sagsbehandlingen er blevet ensartet, og om besparelsen på 10 årsværk er opnået). Rigsrevisionen finder generelt, at opstilling af målbare mål og succeskriterier er væsentligt, da disse danner grundlag for både den løbende overvågning af projektets udvikling og den endelige vurdering af, om projektet samlet set har været en succes.

18. Kravene til digitaliseringsprojekter/it-projekter blev på baggrund af Finansministeriets rapport "Professionalisering af arbejdet med it-projekter i staten – Afrapportering fra arbejdsgruppen vedrørende bedre statslige it-projekter" fra maj 2010 skærpet fra finansåret 2011, hvad angår nye projekter, der igangsættes. Herefter skal alle projekter over 10 mio. kr. forelægges Statens It-projektråd. Rådet følger bl.a. op på, at der udarbejdes gevinstrealiseringsplan/effektvurdering og opfølgning herpå 1 år efter idriftsættelsen. Effektvurderingen af POLTACHOVIRK er ud fra den nye standard mangelfuld. Da de nuværende krav til gevinstrealisering/effektvurdering ikke gjaldt, da POLTACHOVIRK blev igangsat i 2007, og da der ikke var opstillet succeskriterier for projektet, finder Rigsrevisionen dog, at også denne del af sagen kan lukkes.

Lone Strøm