



Notat til Statsrevisorerne om
tilrettelæggelsen af en større
undersøgelse af Domstolsstyrelsens
digitaliseringsprojekt vedrørende
tinglysning

November
2009

e·vision
revision

revision

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af Domstolsstyrelsens digitaliseringsprojekt vedrørende tinglysning

13. november 2009

RN A404/09

I. Indledning

1. Statsrevisorerne fremkom på deres møde den 17. juni 2009 med et notatønske om en undersøgelse af Domstolsstyrelsens digitaliseringsprojekt vedrørende tinglysning. Jeg vil med dette notat redegøre for tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af domstolsstyrelsens digitaliseringsprojekt vedrørende tinglysning. Notatet er mere udførligt, end det almindeligvis gør sig gældende ved tilrettelæggelsesnotater, da metode og struktur for undersøgelsen lægger sig op ad beretning nr. 2/2008 om styring af statslige digitaliseringsprojekter og derfor i vidt omfang allerede er defineret.

II. Statsrevisorernes anmodning

2. Statsrevisorerne ønsker en undersøgelse af, hvordan Domstolsstyrelsens digitaliseringsprojekt vedrørende tinglysning er forløbet.

I den forbindelse ønsker Statsrevisorerne følgende forhold belyst:

- digitaliseringsprojektets udvikling over tid med hensyn til ibrugtagning, økonomi og funktionalitet, herunder årsagerne til, at systemets ibrugtagning flere gange er udsat
- om beslutningen om digitaliseringsprojektet er truffet på et fyldestgørende grundlag
- om roller og ansvar for implementering har været tilstrækkeligt klart defineret
- om Domstolsstyrelsens projektstyring har været tilfredsstillende
- om de forventede effekter af systemet er veldefinerede
- om der er tilrettelagt en systematisk opfølgning på effekten af systemet.

III. Baggrunden for digitalisering af tinglysningsopgaven

3. Tinglysning er den offentlige registrering, efterprøvelse og offentliggørelse af rettigheder over fast ejendom (tingbogen), andelsboliger (andelsboligbogen), biler (bilbogen), løsøre og ægtepagter (personbogen). Den 8. september 2009 blev rettigheder over fast ejendom digitaliseret. Rettigheder i bil-, person- og andelsboligbogen forventes at overgå til det digitale system i løbet af sommeren 2010. Formålet med at digitalisere tinglysningen af rettigheder i fast ejendom var at gøre tinglysningen papirløs, herunder modernisere og effektivisere tinglysningsprocessen. Tinglysning af fast ejendom foregår derfor ikke længere ved byretterne, men via en central tinglysningsret i Hobro.

4. Arbejdet med at digitalisere tinglysningssystemet blev allerede påbegyndt i efteråret 2004, hvor et konsulentfirma gennemførte en it-analyse af tinglysningssystemet (tinglysning af rettigheder over fast ejendom) for Justitsministeriet. Formålet var at vurdere, om det var muligt at digitalisere og automatisere tinglysningen af fast ejendom, så fx borgere, den finansielle sektor, advokater og ejendomsmæglere digitalt kunne anmelde dokumenter til automatisk

tinglysning. Endvidere blev der foretaget en vurdering af, om den fremtidige tinglysning skulle baseres på en videreudvikling af det eksisterende tinglysningsregister, eller om det skulle baseres på nyudvikling. Rapporten konkluderede, at digitaliseringen af tinglysningssystemet skulle baseres på en nyudvikling frem for videreudvikling af tinglysningsregistret. Der blev ikke foretaget nogen vurdering i relation til de økonomiske konsekvenser af en digitalisering af bil-, person-, og andelsboligbogen.

5. Det digitale tinglysningssystem skulle ifølge konsulentfirmaet medføre et effektiviseringspotentiale på 245 årsværk i den manuelle sagsbehandling. Konsulentrapporten konkluderede endvidere, at tinglysningssystemet ville medføre en forventet tidsbesparelse samt en omkostningsbesparelse til materialer og porto for borgerne og den finansielle sektor (anmelderne) og endelig en omkostningsbesparelse for borgerne grundet hurtigere tinglysningsekspektion. Den samlede årlige besparelse i relation til tinglysningsopgaven fra 2009 og frem forventes ifølge Akt 38 7/12 2006 at være 88,3 mio. kr. (prisniveau 2006), svarende til 94,6 mio. kr. (prisniveau 2009), hvoraf størstedelen vedrører lønsum.

6. Lov nr. 539 af 8. juni 2006 om ændring af lov om tinglysning og forskellige andre love (digital tinglysning) blev vedtaget med henblik på at gennemføre regeringens målsætning om en papirløs tinglysningsordning. Loven indeholder de ændringer af tinglysningsloven, der var nødvendige for at kunne digitalisere tinglysningen. Loven bygger på betænkning nr. 1471 (2006) fra Justitsministeriets tinglysningsudvalg. Tinglysningsudvalget blev nedsat i august 2003 med det formål at komme med forslag til en modernisering og effektivisering af tinglysningen. Udvalget var sammensat af repræsentanter fra berørte myndigheder og organisationer, fx Domstolsstyrelsen, Finansministeriet, Finansrådet, Realkreditrådet og Dansk Ejendomsæglerforening.

7. Processen for tinglysning af rettigheder i fast ejendom består af 4 delelementer:

- *anmeldelsen* af tinglysningen, som kan foretages af en professionel bruger (fx banker eller ejendomsægler) eller af borgeren
- *verifikation*en, som består i brugerens (borger eller professionel aktør) kontrol af fuldstændigheden af informationer i anmeldelsen
- *prøvelse*, som er tinglysningsrettens juridiske prøvelse af informationerne i anmeldelsen
- *afslutningen*, som består i fremsendelse af en kvittering til anmelderen.

8. Idriftsættelsen af tinglysningssystemet blev udskudt flere gange. Oprindeligt var idriftsættelsen af tinglysningssystemet ifølge Akt 38 7/12 2006 planlagt til marts 2008, men idriftsættelsen blev senest ved Akt 44 18/12 2008 udskudt til 8. september 2009, dvs. en forsinket implementering af systemet på ca. 1½ år. Ligeledes blev budgettet for implementering af systemet udvidet med 193,4 mio. kr. fra 460 mio. kr. (prisniveau 2009) til 653,4 mio. kr. (prisniveau 2009).

Table 1. Implementeringsdata for digitalisering af tinglysningssystemet (prisniveau 2009)

	Tinglysningssystemet
Tidsoverskridelse	18 måneder
Forventede udgifter (Akt 38 7/12 2006, jf. Akt 149 28/5 2009)	460,0 mio. kr.
Faktiske udgifter	653,4 mio. kr.
Budgetudvidelse	193,4 mio. kr.

Kilde: Aktstykker.

9. Budgetudvidelsen kan i et vist omfang relateres til den forsinkede idriftsættelse af tinglysningssystemet, herunder merudgifter til videreførelsen af den manuelle tinglysning frem til idriftsættelsen den. 8. september 2009.

IV. Beretning om styring af statslige digitaliseringsprojekter

10. Statsrevisorerne afgav den 10. december 2008 beretning nr. 2/2008 om styring af statslige digitaliseringsprojekter. I beretningen er tinglysningssystemet nævnt i pkt. 22.

11. Finansministeren oplyste i sin redegørelse til Rigsrevisionens beretning om styring af statslige digitaliseringsprojekter, at han var enig i, at der er et væsentligt rum for forbedring i styringen og implementeringen af statslige digitaliseringsprojekter. Finansministeren nedsatte i december 2008 i forlængelse af beretningen en arbejdsgruppe, der skal se på, hvordan der kan komme bedre styr på statslige digitaliseringsprojekter. Arbejdsgruppen er forankret i Finansministeriet med deltagelse af Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Skatteministeriet. Arbejdsgruppen forventes at afgive sine anbefalinger ved udgangen af 2009.

12. Undersøgelsen af Domstolsstyrelsens tinglysningssystem vil blive tilrettelagt med udgangspunkt i den metode og struktur, som blev anvendt i beretning om styring af statslige digitaliseringsprojekter. Ligeledes vil resultaterne fra Finansministeriets arbejdsgruppe i videst muligt omfang indgå i undersøgelsen.

V. Tilrettelæggelse af en undersøgelse af Domstolsstyrelsens digitaliseringsprojekt vedrørende tinglysning

13. Jeg kan konstatere, at Domstolsstyrelsens tinglysningssystem er blevet dyrere end forventet, og at idriftsættelsen er forsinket med 1½ år. Ligeledes kan jeg konstatere, at der har været følgeomkostninger, som direkte kan relateres til forsinkelsen, fx i relation til videreførelse af den manuelle tinglysning.

14. Jeg vil på denne baggrund tilrettelægge Rigsrevisionens undersøgelse, så den har fokus på:

- hvordan den økonomiske, tidsmæssige og funktionalitetsmæssige udvikling har været i relation til tinglysningssystemet
- om beslutningen om igangsættelse af tinglysningssystemet er truffet på et fyldestgørende grundlag
- om Domstolsstyrelsens projektstyring har været tilfredsstillende, herunder planlægning og monitorering af tinglysningssystemet, og om roller og ansvar for implementering af tinglysningssystemet er tilstrækkeligt klart defineret
- om Domstolsstyrelsen foretager systematisk erfaringsopsamling vedrørende projektstyring og søger at opnå viden om effekten af tinglysningssystemet.

15. Undersøgelsen vil omfatte perioden fra 2006 og frem.

16. Jeg vil tilrettelægge Rigsrevisionens undersøgelse således:

For det første vil den økonomiske, tidsmæssige og funktionalitetsmæssige udvikling blive beskrevet. Ligeledes vil de væsentligste årsager til, at idriftsættelsen af tinglysningssystemet blev udskudt 1½ år, blive søgt afdækket. Med hensyn til funktionalitet skal jeg gøre opmærksom på, at tinglysningssystemet (vedrørende fast ejendom) er idriftsat den 8. september 2009. Det er min opfattelse, at det på nuværende tidspunkt vil være vanskeligt at vurdere systemets funktionalitet, da eventuelle funktionalitetsproblemer ikke nødvendigvis vil være identificeret så kort tid efter idriftsættelsen. Undersøgelsen vil derfor alene omfatte konstaterede afvigelser i systemets funktionalitet i implementeringsperioden og brugernes oplevelse af systemets funktionalitet efter idriftsættelse.

For det andet vil grundlaget for igangsættelse af tinglysningssystemet blive vurderet, herunder vil det blive afdækket, om der er udarbejdet risikoanalyse, behovsanalyse mv.

For det tredje vil det blive undersøgt, hvorledes implementeringen af tinglysningssystemet blev planlagt og styret, herunder undersøgt, om ansvaret for projektet blev uddelegeret og dokumenteret, samt om der forelå en projektplan, der indeholdt klare og målbare mål for effekten af tinglysningssystemet. Rigsrevisionen vil undersøge, hvorledes tinglysningssystemet blev monitoreret, og hvilken afrapportering der fandt sted i projektføreløbet.

For det fjerde undersøges det, om Domstolsstyrelsen indsamler og registrerer erfaringer fra implementeringen af tinglysningssystemet og videreformidler dem i forbindelse med andre projekter. Ligeledes undersøges det, om Domstolsstyrelsen har opstillet effektmål for tinglysningssystemet og søger at opnå viden om, hvorvidt de forventede effektmål er blevet indfriet.

VI. Afslutning

17. Hvis Statsrevisorerne ønsker det, vil jeg iværksætte undersøgelsen i overensstemmelse med det ovenfor skitserede. Undersøgelsen vil i givet fald blive søgt gennemført, så en beretning kan afgives til Statsrevisorerne i maj 2010. Jeg skal understrege, at det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at foretage en endelig vurdering af tinglysningssystemets funktionalitet, idet systemet kun har været i drift i relativt kort tid. Jeg forventer at kunne vurdere systemets generelle funktionalitet i forbindelse med opfølgningen på denne undersøgelse.

18. Jeg skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i tilrettelæggelsen og afgrænsningen af undersøgelsen i forhold til det skitserede oplæg. Såfremt der sker væsentlige ændringer, vil jeg orientere Statsrevisorerne særskilt herom.

Henrik Otbo