Til Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter,
Geodatastyrelsen og Tinglysningsretten

18. juni 2013
J.nr. 2013-6221-037

Anbefalinger til Delprogram 1: Effektiv ejendomsforvaltning og genbrug af data samt it-projekterne Matriklens udvidelse, Udvidelse af BBR og Ny Ejerfortegnelse og tilpasning af Tingbogen

Kære Christian Lützen, Søren Reeberg Nielsen og Søren Sørup Hansen

IT-projektrådet har risikovurderet delprogrammet Effektiv ejendomsforvaltning og genbrug af data (GD1) og de tre underliggende it-projekter Matriklens udvidelse, Udvidelse af BBR samt Ny Ejerfortegnelse og tilpasning af Tingbogen, der alle indgår i Programmet for Grunddata. IT-projektrådet har risikovurderet både delprogram og it-projekterne, da organiseringen og styringen af it-projekterne dels sker i projektet dels på delprogramniveau. IT-projektrådet har anbefalinger til begge niveauer.

DG1 vurderes til at have en ***forhøjet risiko***, grundet den komplekse organisering i tre niveauer, antallet af interessenter og de mange myndigheder, som er involveret og har en uklar rolle og ansvar i gennemførelsen.

It-projektet Matriklens udvidelse vurderes til at have en ***normal risiko***, da projektet ikke i sig selv er teknisk kompliceret og sker ved en videreudvikling af et allerede eksisterende it-system.

It-projektet Udvidelse af BBR vurderes til at have en ***normal risiko***, da udvidelsen sker på et allerede idriftsat it-system, som det er oplyst er et nyudviklet og tidssvarende it-system.

It-projektet Ny Ejerfortegnelse og tilpasning af Tingbogen vurderes til at have en ***normal risiko.*** IT-projektrådet har noteret sig den særlige samarbejdsmodel og dermed fravalg af ansvar for dele af projektets leverancer. IT-projektrådet har ikke ud fra det oplyste kunne vurdere, hvorfor der er valgt denne samarbejdsaftale, og hvordan den vil fungere i praksis.

En del at risikoen ved GD1 er en følge af den valgte organisering og styring af programmet som helhed. Det udgør en væsentlig risiko for programmet, at ansvaret og styringen i så høj grad er delegeret til delprogramniveau, da delprogrammerne må forventes at have svært ved at håndtere tværgående afhængigheder og reagere proaktiv med mitigerende handlinger. Denne disciplin hører til på det overordnede programniveau og kunne med fordel styrkes.

Anbefalinger til Programmet for Grunddata

Som led i en styrkelse af programniveauet anbefaler IT-projektrådet, at der på programniveauet afsættes ressourcer bl.a. til gennemførelse af 1-2 årlige ***eksterne reviews***, så Grunddatabestyrelsen og ledelserne af de enkelte styrelser løbende kan følge planerne og deres fremdrift og dermed blive forsikret om, at projekterne er på sporet i forhold til den overordnede vision for grunddata og de aftalte projekt- og programplaner. Til gengæld vil det omfattende system af papirbaserede statusrapporteringer på alle niveauer kunne forenkles.

IT-projektrådet anbefaler, at det første eksterne review gennemføres i efteråret efter udbudsstrategierne er udarbejdet og inden projekterne påbegynder udbud. Det anbefales, at dette første review gennemføres i samarbejde med IT-projektrådet.

Organisering, styring og governance

Der er valgt en organisering i tre niveauer og med en tilhørende Grunddatabestyrelse på programniveau og styregrupper på de syv delprogramniveauer og 36 projektniveauer. Hertil kommer sekretariater til alle styregrupper samt projektforum og interessentforum på delprogramniveau. Det er en organisering, der både bygger på styrelsernes eksisterende organisationer og elementer fra projekt- og programorganisering. Det er IT-projektrådets vurdering, at det er en meget kompleks organisering. Organiseringen i sig selv udgør en risiko, som kan påvirke it-projekternes eksekvering.

Der er taget udgangspunkt i at styre fremdrift via omfattende sekventielle statusrapporteringer (14 dages rapportering, månedsrapportering, kvartalsrapportering, halvårlige rapporteringer etc.) til forskellige niveauer og med forskellig form og forskelligt indhold. Der er især lagt vægt på papirdokumentation og kontrolling frem for en mere fremadrettet programledelse af afhængigheder, interessenter samt fælles faciliteter og værktøjer. De forholdsvis omfattende krav til dokumentation vil trække ressourcer fra projekterne.

Programmets opbygning omkring den eksisterende ministerie- og styrelsesstruktur, og forankringen af ansvar på delprogramniveauet fastlåser muligheden for at planlægge og prioritere ressourcer på tværs af delprogrammerne. Hvis der opstår behov for at dele ressourcer mellem

delprogrammer, findes der ikke midler på programniveau til at foretage denne omprioritering. Det udgør en stor risiko for programmet, da de mange afhængigheder resulterer i, at hvis et enkelt projekt med mange afhængigheder forsinkes, vil konsekvenserne for de andre delprogrammer og projekter blive uforholdsmæssigt meget større.

IT-projektrådet anbefaler, at der flyttes ressourcer op på programniveau til Grunddatabestyrelsen, som kan delegere midlerne, så programledelsen får mulighed for at reagere proaktivt. Dette vil gavne hele programmet og bidrage til at nå de fælles mål, når der opstår uventede situationer som vil påvirke flere niveauer og på tværs af delprogrammer.

IT-projektrådet er opmærksomt på, at det vil være vanskeligt helt at ændre de organisatoriske og bevillingsmæssige rammer for programmet i denne fase, men anbefaler, at man som minimum gennemfører den ovenfor beskrevne styrkelse af programniveauet.

Manglende tolerancer på projektniveau betyder desuden, at der for selv små overskridelser vil være behov for eskalering. Vejen til eskalering er lang og papirtung. Der er en risiko for, at problemer ikke bliver behandlet i tide og derfor skærpes yderligere og får konsekvens for de mange afhængige projekter og delprogrammer. Dette vil tage tid og ressourcer fra projekterne.

IT-projektrådet vil anbefale, at det første eksterne review omhandler organisering og styring, og at det gennemføres med henblik på at forenkle og optimere organiseringen, så vægten er mindre på papir og mere på proaktiv styring. Eksterne reviews kan delvist erstatte de påtænkte statusrapporteringer.

IT-projektrådet anbefaler, at Grunddatabestyrelsen fremadrettet påtager sig rollen som porteføljestyringsboard og i den egenskab tager et aktivt ejerskab til business casen, budget, tidsplan leverancer og risikostyring. Herunder er særligt opmærksom på afhængigheder mellem projekter og delprogrammer. Alle interessenter er repræsenteret i bestyrelsen og har et aktivt ansvar for at bakke Digitaliseringsstyrelsen op. Interessenterne er ikke en succes som et hold, hvis programmet ikke leveres. Derfor skal ambitioner og resultater deles på dette niveau.

Grunddatabestyrelsen bør stille krav om anvendelsen og udviklingen af fælles standarder grundet fordelen af at dele og genbruge på tværs af projekter og delprogrammer. Eksempelvis datavask, udbudsstrategier, kontraktformer, rapporteringsværktøjer, interessentstrategi, juridisk rådgivning til udbud, teststrategi m.v. Dermed mindskes risikoen for, at der bruges ressourcer på 36

forskellige løsninger på opgaver, som er ens for alle og som er en naturlig følge af at gennemføre et it-projekt i samme program.

Implementering og styring af afhængigheder

Programmet har valgt en tilgang, hvor alle identificerede grunddataregistre påtænkes klargjort og udstillet samtidig via Datafordeleren. At it-projekterne udvikles parallelt udgør en risiko for programmet. Det kunne overvejes, at udvikle og implementere GD1 og GD2 først og indbygge en go-live periode. Her kunne der indhentes erfaringer og læring fra brugen af adresse og ejendomsdata, samt identificeres afledte omkostninger for eksisterende it-systemers tilpasning til datafordeleren og for opdatering af registrene med nye data.

Programmet har udarbejdet en afhængighedsanalyse, hvor der er identificeret afhængigheder mellem delprogrammer og projekter. Der er imidlertid ikke tilsvarende identificeret, hvornår forsinkelser ét sted får konsekvens for de afhængige projekter. Det mindsker muligheden for at delprogrammer og projekter kan reagere proaktivt. Jævnfør ovenstående bemærkninger om organiseringen vil en håndtering af en forsinkelse forsinke projekterne yderligere, før der kan reageres i styregrupperne og Grunddatabestyrelsen. IT-projektrådet vil anbefale, at afhængighedsanalysen udvides med en nedbrydning af afhængigheder på tid, så der kan styres proaktivt på overskridelser og konsekvenser på tværs af programmet.

Det udmærkede benefitmap kan også med fordel nedbrydes yderligere, så det bliver tydeligt, hvilke delprogrammer der leverer ind til realiseringen af gevinsterne, og at det kommunikeres til programlederne af de syv delprogrammer, hvilke gevinster de er ansvarlige for.

Interessenthåndtering og inddragelse af privat sektor

Der er på alle tre niveauer peget på et stort antal interessenter i programmet for Grunddata. Det fremgår ikke i materialet, hvordan det store antal påtænkes håndteret. Der kunne med fordel udarbejdes en interessentstrategi, hvor især programmet kunne løfte en del interessentpleje for de 36 projekter. IT-projektrådet vil anbefale, at programmet udarbejdet en interessentstrategi, hvor den private sektor indgår og inddrages løbende og allerede på et tidligt tidspunkt og inden kravspecificering og udbud.

Det fremgår endvidere, at der endnu mangler en inddragelse af den private sektor. Der er væsentlig risiko for, at de påtænkte løsninger ikke svarer til den private sektors behov, og at adgang til grunddata derfor ikke bliver brugt af hele målgruppen. Der kan arbejdes med konkrete cases for, hvordan forskellige målgrupper vil bidrage til at vedligeholde grunddata og gøre brug af data, når de udstilles via datafordeleren.

Gevinstrealisering og høste gevinsterne
Der er i gevinstrealiseringsplanen identificeret en række gevinster herunder dekobling og lukning af eksisterende registre og kopiregistre. Andre gevinster er besparelser på tid, hvor der er identificeret 5-10 minutter i en sagsbehandling. Grunddatabestyrelsen bør have en særlig opmærksomhed på at hjemtage disse gevinster, da det kræver udpegning af gevinstejere og at der følges op på realiseringen. Der er en risiko for at gevinsterne ikke realiseres og en del af grundlaget for business casen bortfalder.

Anbefalinger til GD1: Effektiv ejendomsforvaltning og genbrug af data
Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter har afleveret et flot gennemarbejdet projektgrundlag med godt tilrettelagte programplaner og overvejelser om, hvad der fremadrettet bør analyseres og indarbejdes i planerne. Det er dog IT-projektrådet samlede opfattelse, at GD1 endnu mangler analyser og derfor med fordel kunne have været risikovurdering på et senere tidspunkt, når analyserne var gennemført, programplanerne mere solide og delprogrammet reelt var klar til gennemførelsesfasen. Nedenstående anbefalinger til GD1 er udarbejdet på baggrund af ovenstående observationer, projektgrundlaget og drøftelserne på dialogmødet:

- IT-projektrådet anbefaler, at ansvaret for flere fælles opgaver placeres på delprogramniveau, så projekterne kan drage fordel af, at strategiske opgaver og de mere rapporterende og dokumenterende opgaver bliver varetaget af delprogrammet. Det gælder eksempelvis interessenthåndtering, tilgangen til datavask, udbudsrammer, teststrategi m.m.

- IT-projektrådet anbefaler, at GD1 anlægger en fælles strategi for håndtering af mulige økonomiske og tidsmæssige overskridelser. Dette tillægges, at projekterne ikke har indlagte tolerancer i projektplanerne og derfor skal op på et højere niveau ved uforudsete hændelser i forhold til tid eller økonomi. En fælles strategi for håndtering kunne lette projekterne, når de første overskridelser bliver aktuelle.

- Det anbefales, at GD1 arbejder for at ensrette kravene til rapporteringer, så rapporteringerne forenkles. Herunder bidrager til at hele programmets rapporteringer sker på en afbureaukratiserende måde og med hjælp fra de foreslåede eksterne reviews, som GD1 også anbefales at deltage i.

- Det anbefales, at GD1 bakker op om en tværgående deling og styring af ressourcer frem for den valgte, hvor hver myndighed ejer og styrer egne ressourcer. I tilfælde af forsinkelser kan en styring af ressourcer på

delprogramniveau reducere konsekvenserne for forsinkelser også i de afhængige projekter.

- Det anbefales, at GD1 koordinerer en fælles indsats for at medtage de private interessenters behov i kravspecifikationerne i projekternes udbud.

- Det anbefales, at konsekvenserne for SKAT' og Landinspektørernes anvendelse af systemerne analyseres og indarbejdes i kravene til systemernes tilpasning. Der udestår fortsat nogle beskrivelser af konsekvenserne for begge interessenter, og hvordan de mere konkret skal indgå i implementeringerne. Der synes desuden, at mangle en aftale med SKAT og deres tilpasning af Ejendomsvurderingssystemerne (SVUR og VUR).

Anbefalinger til it-projektet Matriklens udvidelse

Geodatastyrelsen har udarbejdet et velskrevet projektgrundlag, der giver et godt indtryk af, hvad projektets formål er, og hvordan projektet tænkes tilrettelagt. Der mangler endnu nogle væsentlige analyser, for at analysefasen kan afsluttes og der kan ske et faseskifte til gennemførelsesfasen. Anbefalingerne bærer præg af det noget tidlige tidspunkt projektet er risikovurderet på.

- Det anbefales, at projektet snarest udarbejder en udbudsstrategi. Strategien bør indeholde antallet af udbud, som projektet vil gennemføre. Da udfaldet kan være mellem 1 og 3 udbud anbefales det, at projektet genovervejer tidsplanen set i forhold til den valgte strategi og antallet af parallelle udbud, som projektet skal gennemføre. Tidsplanen ser allerede nu noget stram ud, da der kun er afsat 4 måneder til gennemførelsen af udbuddet. Et EU-udbud tager typisk 5-6 måneder at gennemføre.

- Det anbefales, at der gennemføres en markedsafklaring og en trykprøvning af de økonomiske estimater for it-anskaffelsen, som de estimater projektets økonomi er baseret på, risikovurderes og justeres. Da både tidsplan og budget er fastlåst, kan det betyde, at scopet skal justeres.

- Det anbefales, at tidsplanen for projektet gennemgås og risikojusteres i forhold til dette projekts leverancer og ikke mindst antallet af udbud. Den overordnede generiske tidsplan på delprogramniveau, er identisk for alle tre projekter, men det er ikke sandsynligt, at de tre projekter reelt kan følge samme tidsplan. I samme forbindelse bør det afklares, hvordan forsinkelser vil påvirke den overordnede tidsplan og de andre parallelle projekter.

- Det anbefales, at projektet udarbejder et risikoregister og plan for håndtering, hvor de mest centrale risici indgår og at denne løbende opdateres og aktivt

anvendes i styringen af it-projektet. I planen bør også indgå overvejelser om, hvordan projektet vil håndtere, at der kun er få kritiske nøglepersoner til rådighed.

Anbefalinger til it-projektet Udvidelse af BBR

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter har udarbejdet et projektgrundlag, der giver et velskrevet indblik i, hvordan projektet tænkes tilrettelagt. Der mangler endnu nogle væsentlige beskrivelser og analyser, (som i de to andre projekter) før der kan ske overgang til næste fase.

- Det anbefales, at der koordineres projektplaner og overvejelser for projektet Udvidelsen af BBR med ejendomsoplysninger og projektet Adresser (under delprogrammet for Adresser (GD2)). Begge projekter har samme projektleder, men der er fortsat behov for at planlægge kravspecificering, udbud og leverandørstyring. Der kan givet vis opnås en del forenkling og merværdi af at de to projekter udvikler på samme system. Omvendt kan der opstå kamp om leverandørens ressourcer og projektlederen vil risikere at skulle prioritere mellem leverancerne.

- Det anbefales, at projektet snarest udarbejder en udbudsstrategi. Strategien bør indeholde antallet af udbud, som projektet vil gennemføre. Da udfaldet kan være 1 eller 2 udbud anbefales det, at projektet genovervejer tidsplanen set i forhold til den valgte strategi og antallet af parallelle udbud, som projektet skal gennemføre. Tidsplanen ser allerede nu noget stram ud, da der kun er afsat 4 måneder til gennemførelsen af udbuddet. Vælges et EU-udbud bør tidsplanen efterses og eventuelt justeres.

- Det anbefales, at projektet inddrager erfaringerne fra det tidligere gennemførte projektet 'Nyt BBR', da dette projekt også sker i et samarbejde med Kombit. I projektgrundlaget er det nævnt, at både tid og økonomi blev overskredet i dette projekt grundet underestimering tidligt i projektfasen.

- Det anbefales, at projektet i tidsplanen tager højde for, at driftsudbuddet for BBR, kan resultere i en ny leverandør. Det kan være mere tidskrævende at flyttes driften til en ny leverandør.

- Det anbefales, at projektet laver en strategi for udfasning af OIS, da den kommende datafordeler på sigt vil overtage OIS' rolle som datafordeler. Der er på nuværende tidspunkt budgetteret med driftsudgifter til OIS helt til 2023.

- Det anbefales, at tidsplanen for dette projekt og de to andre gennemgås og risikojusteres i forhold til projekternes leverancer og ikke mindst antallet af

udbud. Den overordnede generiske tidsplan på delprogramniveau, er identisk for alle tre projekter, men det er ikke sandsynligt, at de tre projekter reelt kan følge samme tidsplan. I samme forbindelse bør det afklares, hvordan forsinkelser vil påvirke den overordnede tidsplan og de andre parallelle projekter.

- Det anbefales, at projektet udarbejder et risikoregister og plan for håndtering, hvor de mest centrale risici indgår og at denne løbende opdateres og aktivt anvendes i styringen af it-projektet. I planen bør også indgå overvejelser om, hvordan projektet vil håndtere, at der kun er få kritiske nøglepersoner til rådighed.

Anbefalinger til it-projektet Ny Ejerfortegelse og tilpasning af Tingbogen
Der er udarbejdet et velskrevet projektgrundlag, der giver et spændende indblik i, hvordan projektet tænkes tilrettelagt og hvordan ansvaret påtænkes fordelt mellem Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter og Tinglysningsretten. Der mangler, som i de to andre projekter under GD1, endnu nogle væsentlige beskrivelser og analyser, før der kan skiftes til næste fase.

- Det anbefales, at aftalen om samarbejde hurtigst muligt nedbrydes i ansvar ift. konkrete leverancer og styringen af leverandøren, hvis det vælges at anvende optionen i forbindelse med Tinglysningsrettens driftsudbud af Den Digitale Tinglysning. Herunder bør samarbejdet mellem de to parter løbende drøftes og tages op til revision, hvis der opstå udfordringer omkring rolle og ansvar.

- Det anbefales, at projektgruppen bemandes snarest. Det udestår at finde en it-arkitekt og forretningsarkitekt fra Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, samt en forretningsarkitekt fra Tinglysningsretten. Desuden skal der tilknyttes deltagere fra KL, SKAT og Geodatastyrelsen.

- Det anbefales, at arbejdet med den fælles løsningsarkitektur fremskyndes, set i lyset af oplysningen på dialogmødet om, at driftsudbuddet af Tinglysningssystemet med optionen om etableringen af Ny Ejerfortegnelse allerede er udsendt.

- Det anbefales, at tidsplanen for dette projekt og de to andre gennemgås og risikojusteres i forhold til projekternes leverancer og ikke mindst antallet af udbud. Den overordnede generiske tidsplan på delprogramniveau, er identisk for alle tre projekter, men det er ikke sandsynligt, at de tre projekter reelt kan følge samme tidsplan. I samme forbindelse bør det afklares, hvordan forsinkelser vil påvirke den overordnede tidsplan og de andre parallelle projekter.

- Det anbefales, at projektet udarbejder et risikoregister og plan for håndtering, hvor de mest centrale risici indgår og at denne løbende opdateres og aktivt anvendes i styringen af it-projektet. I planen bør også indgå overvejelser om, hvordan projektet vil håndtere, at der kun er få kritiske nøglepersoner til rådighed samt overvejelser ift. manglende vedtagelse af lov og hvem der skal have adgang til data.

Det er for programmer, delprogrammer og it-projekter i Programmet for Grunddata besluttet, at det er delprogrammerne som fremadrettet statusrapporterer, udarbejder programafslutningsrapporter og gevinstrealiseringsrapport. Jf. budgetvejledningen skal der statusrapporteres halvårligt til IT-projektrådet samt udarbejde programafslutningsrapport ved afslutningen af delprogrammet og de tilhørende it-projekter og efter 1 års drift indleveres gevinstrealiseringsrapport.

Er der spørgsmål til risikovurderingen, er I velkommen til at kontakte undertegnede eller Annemarie Vitoft, anv@digst.dk mobil 2257 7161.

Anbefalingsbrevet er også sendt departementschef Claes Nilas i Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, Departementschef Henrik Studsgaard i Miljøministeriet samt afdelingschef John Vestergaard i Justitsministeriet. Kopi er desuden sendt til formand for Grunddatabestyrelsen Lars Frelle-Petersen.

Med venlig hilsen

Birgit Nørgaard

Næstformand