



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

December 2020

Rigsrevisionens notat om

**tilrettelæggelsen af en større
undersøgelse af den samlede
økonomi mv. i Skatteministeriets
udvikling af det nye ejendoms-
vurderingssystem**

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af den samlede økonomi mv. i Skatteministeriets udvikling af det nye ejendomsvurderingssystem

8. december 2020

RN 1510/20

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 2. oktober 2020 om en undersøgelse af den samlede økonomi mv. i Skatteministeriets udvikling af det nye ejendomsvurderingssystem, jf. rigsrevisorlovens § 8, stk. 1. Dette notat beskriver, hvordan en eventuel større undersøgelse vil kunne tilrettelægges.

Undersøgelsen kan gennemføres, så Rigsrevisionen kan afgive en beretning til Statsrevisorerne i efteråret 2021.

II. Baggrund

2. Skatteministeriet har arbejdet med at udvikle et nyt ejendomsvurderingssystem siden 2014. Statsrevisorerne og Rigsrevisionen konstaterede i 2017, at ministeriet ikke havde etableret et tilfredsstillende grundlag for at styre økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem, og at ministeriet ikke havde fulgt op på budget, forbrug og leverancer.

Statsrevisorerne fandt det meget utilfredsstillende, at Skatteministeriet, ved Rigsrevisionens opfølgning fra den 17. september 2020, fortsat ikke har etableret et tilstrækkeligt grundlag for at styre økonomien i det nye ejendomsvurderingssystem. Ministeriet har fortsat heller ikke et overblik over projektets leverancer. Det betyder også, at ministeriet i 2019 med Akt U har fået bevilget samlet 0,9 mia. kr. til udvikling af systemet, uden at ministeriet har haft et samlet overblik over projektets leverancer, eller hvad det vil koste at færdiggøre projektet.

På den baggrund anmoder Statsrevisorerne Rigsrevisionen om fra projektstart til nu at opgøre de samlede bevillinger til og det samlede regnskab for udvikling af det nye ejendomsvurderingssystem. Der ønskes en opgørelse af totalomkostningerne, som omfatter omkostninger til udvikling af selve systemet, grundlaget for beregning af ejendomsskatter og alle øvrige relaterede omkostninger – i Skatteministeriet og hos andre myndigheder.

3. Statsrevisorerne stillede følgende spørgsmål:

- Hvad er bevillingerne til det nye ejendomsvurderingssystem brugt til, og hvilke leverancer har Skatteministeriet modtaget?
- Hvorledes har Skatteministeriets interne projektrisikostyring undervejs håndteret de risici, der har ført til forsinkelserne i projektet?
- Hvorledes har Skatteministeriet arbejdet med de kritiske kommentarer til projektet fra Statens It-Råd og det forhold, at Rådet ikke mente, at styringsgrundlaget var tilstrækkeligt til at tildele projektet grønt trafiklys?
- Hvorledes har projektet været organiseret undervejs – bl.a. fordeling mellem ansatte medarbejdere, eksterne konsulenter i Skatteministeriet og bemanning hos It-leverandører?
- Hvad udestår der i forhold til at færdiggøre det nye ejendomsvurderingssystem med hensyn til økonomi, leverancer, styringsgrundlag mv.?
- Med hvilken tidshorisont kan systemet færdiggøres, og hvordan vurderer Rigsrevisionen de væsentligste risikomomenter for tidsplanen?
- Hvilke afledte konsekvenser har forsinkelsen af ejendomsvurderingssystemet for implementeringen af ny ejendomsbeskatning?
- Har Folketinget modtaget de fornødne oplysninger i forbindelse med beslutninger om bevillinger til det nye ejendomsvurderingssystem?

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriet har haft en tilfredsstillende styring af projektet, som skal udvikle det nye ejendomsvurderingssystem. Rigsrevisionen forventer at opdele undersøgelsen i 4 dele:

- 1) Skatteministeriets styring af projektets økonomi, herunder om projektets organisering har understøttet udarbejdelsen af budgetter og budgetopfølgning
- 2) Skatteministeriets oplysninger om projektets økonomi til Folketinget i forbindelse med beslutninger og bevillinger
- 3) Skatteministeriets styring af risici for forsinkelser
- 4) Skatteministeriets grundlag for at kunne vurdere, hvad der udestår i forhold til at færdigudvikle det nye ejendomsvurderingssystem.

Skatteministeriet påbegyndte arbejdet med at udvikle det nye ejendomsvurderingssystem i begyndelsen af 2015. Systemet skulle oprindeligt have været færdigt i 2017, og efter flere udskydelser vurderer ministeriet nu, at systemet kan være klar til vurdering af ejerboliger i sommeren 2021. Der er ifølge ministeriet tale om en usikker og foreløbig vurdering. Det er p.t. uklart, hvornår ministeriet forventer, at systemet vil være klar til at vurdere alle typer ejendomme.

Skatteministeriet udvikler det nye ejendomsvurderingssystem agilt. Den agile metode adskiller sig på flere områder fra klassisk projektstyring og indvirker på, hvordan projektorganisationen udformes, og hvordan udviklingen af it-systemet planlægges. Den agile metode medfører også, at der løbende træffes valg, der har konsekvenser for budget og tidsplan. Derfor vil vi undersøge ministeriets organisering af projektet, som en del af vores undersøgelse af ministeriets styring af projektets økonomi. Ministeriets agile metode har endvidere betydning for, hvordan vi kan undersøge projektet i bred forstand. Alle undersøgelsens 4 dele vil derfor tage højde for, at ministeriet anvender agile projektstyringsprincipper og værktøjer til at udvikle det nye ejendomsvurderingssystem.

Vores undersøgelse af Skatteministeriets styring af projektets økonomi, ministeriets oplysninger til Folketinget i forbindelse med beslutninger om bevillinger og ministeriets styring af risici for forsinkelser vil fokusere på perioden fra 2017 og frem, så den følger op på den tidligere beretning om *Skatteministeriets styring af økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem*. Opgørelsen af projektets totalomkostninger, som vi vil foretage i første del af undersøgelsen, vil dog omfatte hele perioden fra start og til nu.

Skatteministeriets styring af projektets økonomi

5. I den første del af undersøgelsen vil vi undersøge, om Skatteministeriet har haft en tilstrækkelig styring af projektets økonomi.

6. Vi vil opgøre projektets totalomkostninger i Skatteministeriet og hos andre myndigheder. Vi vil foretage opgørelsen med udgangspunkt i budgetvejledningens ramme for opgørelse af et projekts samlede udgifter. Her medregnes alle projektets udgifter, frem til projektorganisationen nedlægges, med enkelte undtagelser.

Vi forventer, at vi vil medtage udgifter i opgørelsen over totalomkostninger, der ikke fremgår af aktstykkerne. Det skyldes bl.a., at aktstykkerne alene omhandler it-udviklingsopgaven og dermed ikke Skatteministeriets arbejde med fx datagrundlag, vurderingsmodeller og -processer. Endelig kan der være udgifter fx til analyse, som vedrører perioden før projektstart. Vi vil i udgangspunktet ikke medtage disse udgifter i vores opgørelse, medmindre vi vurderer, at udgifterne bør indgå i opgørelsen af et projekts samlede udgifter.

I løbet af undersøgelsen vil vi foretage en endelig vurdering af, hvilke udgifter der skal indgå i opgørelsen af totalomkostningerne for projektet.

7. Vi vil også undersøge, om ministeriet har et budget for projektet, som ministeriet kan følge op på. Vi vil undersøge, om budgettet er baseret på dokumenterede skøn og leverancer, så ministeriet kan følge op på projektets fremdrift i forhold til de afholdte udgifter.

I forlængelse heraf vil vi undersøge, om Skatteministeriet har fastlagt rammer for budgetopfølgningen, og om ministeriet har anvendt disse rammer til at følge op på, om de afholdte udgifter i projektet svarer til budgettet herfor, herunder udgifterne til interne og eksterne resurser. Vi vil også undersøge, om ministeriet har undersøgt årsagerne til budgetoverskridelser og vurderet, i hvilket omfang de ville få betydning for projektets samlede økonomi.

Agil udvikling

Agil softwareudvikling er karakteriseret ved, at alle krav til systemet ikke er detaljeret defineret fra start. Systemets overordnede formål er i den agile tilgang defineret, men hvordan systemet præcist skal udformes besluttet løbende.

Samlede udgifter i budgetvejledningen og it-projektmodellen

Et projekts samlede udgifter omfatter i budgetvejledningen alle udgifter, frem til projektorganisationen nedlægges. Der skal specifikt medregnes udgifter til analyse, anskaffelse og gennemførelse, herunder udgifter til leverandører og rådgivere samt internt medgåede lønudgifter.

Renteudgifter samt driftsudgifter, der afholdes, inden projektet nedlægges, medregnes ikke.

Niveauer af udviklingsopgaver i agile projekter

I agil softwareudvikling arbejder man med forskellige niveauer af udviklingsopgaver. Det kan fx være "Epics", som består af et antal "Features", som igen består af et antal "User stories". Formålet med dette hierarki er, at den overordnede opgave (hvad man gerne vil have, systemet skal kunne) nedbrydes til opgaver, som kan håndteres af en udvikler (det, som skal kodes).

Vi vil ligeledes undersøge, om Skatteministeriets organisering af projektet har understøttet budgetopfølgningen. Da der er tale om et agilt projekt, vil vi bl.a. undersøge, om ministeriet har etableret en sporbarhed mellem de forskellige niveauer af udviklingsopgaver og herfra til projektets samlede budget og tidsplan. I et agilt projekt estimeres og ændres udviklingsopgaven løbende, i takt med at man i projektet bliver klogere på, hvordan systemet skal udformes. Vi vil derfor også undersøge, om ministeriets organisering af projektet har understøttet en løbende og systematisk opfølgning på, at nye estimater og ændringsforslag kvalificerer projektets budget og tidsplan.

8. Vi forventer, at vi i første del af undersøgelsen vil kunne besvare Statsrevisorernes spørgsmål, som omhandler projektets totalomkostninger, hvad bevillingerne er brugt til, hvilke leverancer Skatteministeriet har modtaget, og hvordan organiseringen af projektet har understøttet styringen af projektets økonomi, herunder hvordan fordelingen imellem interne og eksterne resurser har udviklet sig.

Skatteministeriets oplysninger om projektets økonomi til Folketinget i forbindelse med beslutninger og bevillinger

9. I den anden del af undersøgelsen vil vi undersøge, om Finansudvalget har modtaget de fornødne oplysninger om projektets økonomi i Skatteministeriets aktstykker vedrørende det nye ejendomsvurderingssystem. Vi vil bl.a. undersøge, om ministeriets aktstykker lever op til krav og retningslinjer for udformning af aktstykker til it-projekter. Vi vil også undersøge, om ministeriets aktstykker korrekt gengiver ministeriets overblik over projektets økonomi, og om aktstykkerne er forelagt rettidigt for Finansudvalget.

10. Vi forventer, at vi i denne del af undersøgelsen vil kunne besvare Statsrevisorernes spørgsmål, som omhandler, om Folketinget har modtaget de fornødne oplysninger i forbindelse med beslutninger om bevillinger til det nye ejendomsvurderingssystem.

Skatteministeriets styring af risici for forsinkelser

11. I den tredje del af undersøgelsen vil vi undersøge, om Skatteministeriet har haft en tilstrækkelig risikostyring af forsinkelser i projektet.

12. Vi vil undersøge, om Skatteministeriets risikostyring har omfattet de risici, der har ført til forsinkelser. I forbindelse hermed vil vi bl.a. undersøge, om ministeriet har foretaget en vurdering af, hvad der har været årsag til projektets forsinkelser. På den baggrund vil vi ligeledes undersøge, om ministeriet forlods havde identificeret disse årsager til forsinkelser som risici, inden selve forsinkelsen blev en realitet. Hvis dette har været tilfældet, vil vi undersøge, hvordan ministeriet har håndteret disse risici i projektet.

Vi vil også undersøge, i hvilket omfang Skatteministeriet har fulgt Statens It-råds rådgivning, som ministeriet har modtaget i forbindelse med rådets risikovurdering af projektet. Udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem har ikke fulgt det standardiserede forløb i forhold til risikovurdering i It-rådet ved projektets start. Dette skyldes ifølge ministeriet, at det var nødvendigt at starte projektet op, før ejendomsvurderingsloven var vedtaget. It-rådet har siden peget på risici ved projektet, og på nuværende tidspunkt rapporterer ministeriet på halvårlig basis til it-rådet. Vi vil derfor undersøge, om ministeriet har indarbejdet It-rådets bemærkninger i projektets risikostyring i form af risici. Vi vil også undersøge, om ministeriet på den baggrund har planlagt eller iværksat tiltag for at forhindre eller minimere risici, der er udsprunget af It-rådets bemærkninger. Endelig vil vi undersøge, om nogle af disse risici er indtruffet, og hvilken betydning dette har haft for projektet.

13. Vi forventer, at vi i tredje del af undersøgelsen vil kunne besvare Statsrevisorernes spørgsmål, som omhandler, hvordan Skatteministeriets interne risikostyring har håndteret risici, der førte til forsinkelser, samt Statsrevisorernes spørgsmål, der omhandler, hvordan ministeriet har arbejdet med de kritiske kommentarer fra Statens It-råd.

Skatteministeriets grundlag for at kunne vurdere, hvad der udestår i forhold til at færdigudvikle det nye ejendomsvurderingssystem

14. I den fjerde del af undersøgelsen vil vi undersøge, om Skatteministeriet har etableret et tilstrækkeligt grundlag til at kunne vurdere, hvad der udestår i forhold til at færdigudvikle det nye ejendomsvurderingssystem.

Denne del af undersøgelsen vil vi basere på oplysningerne i det seneste aktstykke for projektet og på den bagvedliggende dokumentation, herunder budget og tidsplan. Skatteministeriet har i oktober 2020 forelagt fortroligt Akt A for Finansudvalget, som har tiltrådt aktstykket. Ministeriet har i forbindelse med høringen oplyst, at aktstykkeprocessen, herunder antallet af og tidspunkter for forelæggelse af yderligere aktstykker, p.t. nærmere skal vurderes i ministeriet. Ministeriet forventer at forelægge endnu et aktstykke i 1. kvartal 2021.

Skatteministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet vil igangsætte en ekstern undersøgelse af projektet. Denne undersøgelse skal være med til at etablere en konsoliderende tids- og leveranceplan samt den økonomiske ramme for projektet. Rammerne herfor er endnu ikke fastlagt, men ministeriet forventer, at undersøgelsens resultatet foreligger primo 2021.

15. Vi vil bl.a. undersøge, om Skatteministeriet har et budget for færdiggørelsen af projektet, herunder om det er baseret på udstående leverancer og dokumenterede estimater for, hvad det koster at udvikle leverancerne. Dette er nødvendigt, hvis ministeriet skal kunne vurdere omfanget af den resterende udviklingsopgave og have mulighed for at følge op på, om den enkelte leverance bliver udviklet inden for det resterende budget.

Vi vil også undersøge, om Skatteministeriet har en pålidelig tidsplan for færdiggørelsen af projektet, herunder om den er baseret på de leverancer, som ministeriets budget er bygget op omkring, så ministeriet har overblik over, hvilke leverancer der skal udvikles, før ministeriet kan implementere ny ejendomsbeskatning. Eftersom udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem allerede er blevet udsendt ad flere omgange, vil vi også se nærmere på, om ministeriet har overblik over afhængigheder imellem de udestående leverancer, da det tydeliggør, hvilke leverancer der er vigtige for, at færdigudviklingen sker planmæssigt. I den forbindelse vil vi også undersøge, om ministeriet har forholdt sig til væsentlige risici for yderligere forsinkelser.

I vores gennemgang af budget og tidsplan for den resterende del af projektet vil vi anvende samme tilgang som i første del af undersøgelsen. Da der er tale om et agilt projekt, vil vi ligeledes i denne del af undersøgelsen bl.a. undersøge, om Skatteministeriet har etableret en sporbarhed imellem de forskellige niveauer af udviklingsopgaver og herfra til projektets resterende budget og tidsplan.

16. Vi forventer, at vi i fjerde del af undersøgelsen vil kunne besvare Statsrevisorernes spørgsmål, som omhandler, hvad der udestår i forhold til at færdigudvikle det nye ejendomsvurderingssystem med hensyn til økonomi, leverancer, styringsgrundlag, med hvilken tidshorisont systemet kan færdiggøres, samt hvilke afledte konsekvenser forsinkelsen af ejendomsvurderingssystemet har for implementeringen af ny ejendomsbeskatning.

17. Rigsrevisionen skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.

Lone Strøm