



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

November 2021
– 5/2021

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Skatteministeriets styring af det nye ejendomsvurderings- system

5/2021

Beretning om

Skatteministeriets styring af det nye ejendomsvurderings- system

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2021

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Skatteministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i marts 2022.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2021, som afgives i februar 2023.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-734-7
ISBN online 978-87-7434-735-4

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om Skatteministeriets styring af det nye ejendomsvurderingssystem

Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om at udarbejde denne vurdering af totalomkostningerne ved udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem, Skatteministeriets styring af projektet, og om Folketinget har modtaget de fornødne oplysninger i forbindelse med beslutninger om bevillinger til projektet.

Skatteministeriet påbegyndte udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem i 2015 med en ikke konsolideret økonomisk ramme på 96 mio. kr. (2015-priser) og forventet afslutning i 2017. Ministeriet oplyste i 2015 til Finansudvalget, at der ikke var fuldt overblik over de samlede udgifter, men at dette arbejde var igangsat. I aktstykke U fra 2019 blev der tilstræbt et bedre overblik, idet de samlede udgifter blev gjort op til ca. 963 mio. kr. Projektet er forsinket ad flere omgange, og projektets økonomi er blevet forhøjet ved flere aktstykker, senest til 1.336 mio. kr. i juni 2021 (2021-priser).

Rigsrevisionen har imidlertid opgjort, at projektets samlede budgetterede økonomi på nuværende tidspunkt kan skønnes til min. 3,6 mia. kr. Hertil kommer udgifter til den del af projektet, der vedrører erhversejendomme samt skov- og landejendomme.

Statsrevisorerne kritiserer skarpt, at Skatteministeriet ikke har haft tilstrækkeligt styr på projektets økonomi, fremdrift, tidsplan og risici. Status er således, at ministeriet hverken har et budget, en plan for de resterende leverancer eller en tidsplan for, hvornår udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem kan afsluttes.

Statsrevisorerne kritiserer, at Skatteministeriet således ikke har rettet op på de kritiske forhold, som Statsrevisorerne og Rigsrevisionen påpegede i 2017 i beretning nr. 18/2016 om Skatteministeriets styring af økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem.

Statsrevisorerne

24. november 2021

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Frank Aaen
Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Troels Lund Poulsen

Statsrevisorerne påtaler skarpt og henleder Folketingets opmærksomhed på, at Skatteministeriet ikke har givet Folketinget et retvisende billede af projektets økonomi i aktstykkerne til Finansudvalget.

Statsrevisorernes bemærkning er bl.a. baseret på:

- **At Skatteministeriets projekt- og økonomistyring har været helt utilstrækkelig**
Skatteministeriet har ikke haft et dækkende budget, fordi budgettet ikke har indeholdt alle de aktiviteter, der burde indgå. Ministeriet har ikke i tilstrækkelig grad fulgt op på projektets fremdrift, budget og afholdte udgifter. Ministeriet har heller ikke haft overblik over systemets endelige udformning, da der stadig udvikles på det.
- **At Skatteministeriets risikostyring har været helt utilstrækkelig**
Skatteministeriets risikoregister har manglet grundlæggende oplysninger om fx risici konsekvenser for tidsplan, økonomi og kvalitet, og registret lever ikke op til it-projektmodellens krav.
- **At det ikke har været muligt at følge udviklingen i projektets økonomi på tværs af de 8 aktstykker, som Skatteministeriet har forelagt Folketingets Finansudvalg i perioden 2015-2021**
Rigsrevisionen kan således ikke vurdere, om Finansudvalget har fået korrekte oplysninger. Derudover burde Skatteministeriet have oplyst om, at projektets økonomi var ca. 700 mio. kr. større end den økonomiske ramme, der fremgår af Akt U.

Statsrevisorerne finder det særdeles relevant, at Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet har igangsat en række tiltag, som skal forbedre styringen af økonomi og risici. Tiltagene er dog ikke færdigimplementeret.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion.....	1
1.2. Baggrund.....	5
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	9
2. Skatteministeriets styring af projektets økonomi.....	13
2.1. Skatteministeriets budget for projektet	14
2.2. Skatteministeriets opfølgning på projektets budget.....	19
3. Skatteministeriets styring af risici	28
3.1. Skatteministeriets udarbejdelse af et risikoregister	29
3.2. It-rådets anbefalinger til Skatteministeriet	30
4. Orientering af Finansudvalget om projektets økonomi	33
4.1. Korrekt orientering om projektets økonomi til Finansudvalget	34
4.2. Gennemsigtighed om projektets økonomi i aktstykkerne	36
4.3. Rettidig orientering om projektets økonomi til Finansudvalget.....	38
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	40
Bilag 2. Metodisk tilgang.....	41
Bilag 3. Ordliste	55

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Karsten Lauritzen: juni 2015 - juni 2019

Morten Bødskov: juni 2019 -

Beretningen har i udkast været forelagt Skatteministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Skatteministeriets styring af det it-projekt, som skal udvikle et nyt ejendomsvurderingssystem. Beretningen er igangsat i oktober 2020 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne, jf. bilag 1.

Baggrunden for anmodningen er, at det fremgik af et notat fra Rigsrevisionen til Statsrevisorerne i september 2020, at Skatteministeriet fortsat ikke havde etableret et tilstrækkeligt grundlag for økonomien i det nye ejendomsvurderingssystem. Notatet var en opfølgning på Rigsrevisionens beretning om Skatteministeriets styring af økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem (nr. 18/2016) fra 2017. Det fremgår bl.a. af anmodningen, at Statsrevisorerne beder Rigsrevisionen om at opgøre de samlede udgifter for projektets samlede udgifter.

2. I 2013 suspenderede skatteministeren de offentlige ejendomsvurderinger. Det skete på baggrund af Rigsrevisionens beretning om den offentlige ejendomsvurdering (nr. 13/2012), hvori Rigsrevisionen bl.a. kritiserede, at vurderingerne i flere tilfælde ikke var sket i overensstemmelse med lovgivningen. Ejendomsvurderingerne har siden da været fastholdt på niveauet fra 2011 og 2012. Udviklingen på boligmarkedet er derfor – over en årrække – ikke blevet afspejlet i statens indtægter vedrørende ejendoms-skat og ejendomsværdiskat.

3. Skatteministeriet påbegyndte udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem med Akt 161 17/9 2015 (herefter Akt 161). Oprindeligt forventede ministeriet, at systemet ville være færdigudviklet i 2017 inden for en økonomisk ramme på 96 mio. kr. (2015-priser). Efterfølgende er projektet blevet forsinket ad flere omgange, og den økonomiske ramme er løbende blevet forhøjet ved flere aktstykker. I april 2019 blev projektets økonomiske ramme med Akt U 11/04 2019 (herefter Akt U) forhøjet til 963 mio. kr. (2019-priser). Ministeriet præsenterede kort før Akt U en ny tidsplan for projektet. Projektets økonomiske ramme er sidenhen blevet forhøjet yderligere til 1.336 mio. kr. (2021-priser) i forbindelse med Akt V 17/06 2021 (herefter Akt V).

Skatteministeriet er i gang med at konsolidere projektets budget, tidsplan og leveranceplan frem mod et nyt aktstykke, som ministeriet forventer at forelægge for Finansudvalget i 4. kvartal 2021. Det kommende aktstykke vil ifølge ministeriet blive udarbejdet på baggrund af en undersøgelse af projektet, der gennemføres af Tilsynet med told- og skatteforvaltningens it-område.

Tilsynet med told- og skatteforvaltningens it-område

Tilsynet med told- og skatteforvaltningens it-område blev nedsat med lov nr. 2187 af 29. december 2020. Tilsynet har bl.a. til formål at styrke styringen med Skatteministeriets it-portefølje og supplere den rådgivning, ministeriet får af It-rådet.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriet har en tilfredsstillende styring af projektet, som skal udvikle det nye ejendomsvurderingssystem. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Skatteministeriet haft en tilstrækkelig styring af projektets økonomi?
- Har Skatteministeriet haft en tilstrækkelig styring af risici?
- Har Skatteministeriet indarbejdet de fornødne oplysninger om projektets økonomi i aktstykkerne vedrørende det nye ejendomsvurderingssystem?



Hovedkonklusion

Skatteministeriets styring af udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem har været kritisabel. Ministeriet mangler overblik over projektets økonomi, fremdrift, tidsplan og risici. Konsekvensen er, at der er stor usikkerhed om både den fremtidige økonomi og om tidshorizonten for projektets afslutning.

Skatteministeriet har haft en helt utilstrækkelig styring af projektets økonomi

Skatteministeriet har ikke haft et dækkende budget for projektet, og ministeriet har ikke baseret budgettet på projektets leverancer. Ministeriet har derudover ikke fulgt op på projektets budget. Ministeriet har dog som en del af sin almindelige udgiftsopfølgning fulgt op på dele af projektets økonomi. Endelig har ministeriet ikke fulgt op på projektets fremdrift i forhold til budget og forbrug. Ministeriet afdækker desuden fortsat udviklingsopgaver og har dermed endnu ikke et endeligt overblik over, hvordan systemet skal udformes.

Skatteministeriets budget for projektet indeholder ikke alle de aktiviteter, som burde indgå. Rigsrevisionens opgørelse af projektets samlede udgifter omfatter derfor flere aktiviteter end ministeriets budget. Projektets samlede *budgetterede* udgifter kan på den baggrund skønnes til ca. 3,6 mia. kr. Rigsrevisionens skøn for projektets samlede *afholdte* udgifter viser endvidere, at ministeriet til og med 2020 har forbrugt min. 2 mia. kr. og formentlig mere end det. For de 2 skøn gælder det, at de er behæftet med stor usikkerhed, og at de ikke kan sammenlignes direkte.

Skatteministeriet har ikke haft en tilstrækkelig styring af risici

Skatteministeriets risikoregister mangler grundlæggende oplysninger. Det betyder, at ministeriets forudsætninger for at håndtere risici, der kunne påvirke projektets tidsplan og økonomi, har været mangelfulde.

Skatteministeriet har ikke indarbejdet de fornødne oplysninger om projektets økonomi i aktstykkerne vedrørende det nye ejendomsvurderingssystem

Skatteministeriet har ikke sikret gennemsigtighed i aktstykkerne vedrørende projektets økonomi. Det fremgår af Akt U, at aktstykket alene omfatter en del af projektets økonomi, og at dette også er tilfældet for de tidligere aktstykker. Dette fremgår dog ikke af de tidligere aktstykker. Det er dermed ikke muligt at følge udviklingen i projektets økonomiske ramme på tværs af aktstykkerne.

Det er endvidere ikke muligt at følge, om Akt U gengiver Skatteministeriets overblik over projektets økonomi inden for den ramme, som aktstykket omfatter. Det skyldes, at der ikke er sporbarhed mellem ministeriets overblik over projektets økonomi og Akt U. Ministeriet har oplyst, at det er ministeriets klare vurdering, at der med Akt U er orienteret om projektets økonomi inden for den ramme, aktstykket omfatter. Rigsrevisionen kan imidlertid ikke vurdere, om ministeriet har orienteret Finansudvalget korrekt om projektets økonomi på grund af den manglende sporbarhed.

Skatteministeriet havde i aktstykkerne før Akt U oplyst, at ministeriet ville orientere Finansudvalget, når ministeriet havde tilvejebragt overblik over de samlede udgifter. Ministeriet havde endvidere med henvisning til budgetvejledningens krav vedrørende samlede udgifter orienteret Finansudvalget om, at Akt U ville omfatte de samlede udgifter til udviklingen af systemet. Ministeriet burde derfor med Akt U have oplyst om ministeriets overblik over projektets økonomi, der var ca. 700 mio. kr. større end den økonomiske ramme, der fremgår af aktstykket.

Endelig kan Skatteministeriet ikke dokumentere, at ministeriet har fulgt op på den økonomiske ramme, der fremgår af aktstykkerne. Ministeriet kan derfor heller ikke dokumentere, at ministeriet har haft et grundlag for at orientere Finansudvalget om væsentlige ændringer i projektet. Rigsrevisionen kan på den baggrund ikke vurdere, om Skatteministeriet har orienteret Finansudvalget rettidigt.

Samlet set konstaterer Rigsrevisionen, at Skatteministeriet ikke har rettet op på de forhold, som blev kritiseret i Rigsrevisionens beretning om Skatteministeriets styring af økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem fra 2017.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet nu har igangsat en række tiltag, som skal forbedre styringen af økonomi og risici. Tiltagene er dog ikke færdigimplementerede.

1.2. Baggrund

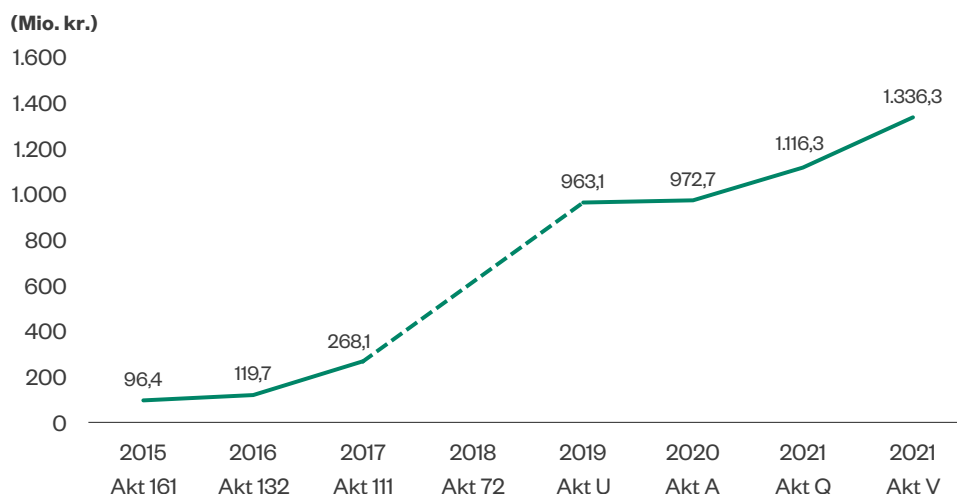
5. Skatteministeriet har ansvaret for at foretage de offentlige vurderinger af ejerboliger og erhvervsejendomme. Ved en ejendomsvurdering fastsætter ministeriet, hvad en ejendom er værd. Vurderingerne foretages hvert andet år og danner grundlag for opkrævningen af ejendomsskat. Den offentlige ejendomsvurdering påvirker dermed direkte størrelsen af statens indtægter vedrørende ejendomsskat og ejendomsværdiskat. Ejendomsvurderingerne har siden 2013 været suspenderet, da de i flere tilfælde ikke levede op til lovgivningen.

6. Skatteministeriet igangsatte i 2015 det it-projekt, som skal udvikle det nye it-system til at understøtte ejendomsvurderingen og klagesagsbehandlingen. Det skete bl.a. med afsæt i Engberg-udvalgets anbefalinger til, hvad det nye system skulle kunne. Ministeriet oprettede i oktober 2014 Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger, som bl.a. skulle udvikle og implementere et nyt ejendomsvurderingssystem.

Skatteministeriets udvikling af det nye ejendomsvurderingssystem er forsinket ad flere omgange. Projektets afslutning er på nuværende tidspunkt mindst 2 år forsinket. Tidspunktet for udsendelse af vurderinger for ejerboliger og erhvervsejendomme er blevet udskudt 3 gange og er henholdsvis mindst 3 år og 2 år forsinket. Der er p.t. ikke fastsat et tidspunkt for udsendelse af de første vurderinger af skov- og landejendomme.

It-projektet er bl.a. på baggrund af disse forsinkelser også blevet væsentligt fordyret. Figur 1 viser udviklingen i Skatteministeriets samlede økonomiske ramme for it-projektet, der fremgår af aktstykkerne vedrørende det nye ejendomsvurderingssystem.

Figur 1
Aktstykkebevillinger til det nye ejendomsvurderingssystem



Note: Beløb er angivet i løbende priser, som de fremgår af aktstykkerne. Den økonomiske ramme er i nogle aktstykker opgjort uden renter, mens rammen i andre aktstykker er opgjort med renter. Den økonomiske ramme for Akt 72 indgår ikke, da rammen ikke fremgår af aktstykket. Forskellen mellem rammen på 963,1 mio. kr. i Akt U og rammen på 972,7 mio. kr. i Akt A skyldes, at der anvendes henholdsvis 2019-priser og 2020-priser. Den økonomiske ramme blev således ikke forhøjet med Akt A.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af it-projektets aktstykker.

Det fremgår af figur 1, at Skatteministeriets økonomiske ramme til udviklingen af ejendomsvurderingssystemet er øget fra ca. 96 mio. kr. til ca. 1,3 mia. kr.

7. Aktstykkerne U, A, Q og V er fortrolige. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet vurderer, at der ikke vil være væsentlig konkret skadevirkning ved at oplyse de overordnede rammer. Rigsrevisionen har på den baggrund valgt at medtage oplysninger fra aktstykkerne i beretningen.

8. Skatteministeriet orienterer med Akt A i oktober 2020 Finansudvalget om, at ministeriet ikke har et overblik over projektets økonomi. Det fremgår endvidere af aktstykket, at ministeriet forventer at forelægge et nyt aktstykke for Finansudvalget i 4. kvartal 2021 vedrørende økonomien for den del af projektet, der omhandler ejerboliger. Økonomien for den del af projektet, der vedrører erhvervsjendomme samt skov-, og landbrugsejendomme, forventer ministeriet at forelægge i 2022.

Skatteministeriet har oplyst, at de kommende aktstykker vil være baseret på det arbejde, som bliver udført af Tilsynet med told- og skatteforvaltningens it-område. Ministeriet har bedt tilsynet undersøge udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem og herigennem bidrage til en konsolideret økonomi samt tids- og leveranceplan.

Status er dermed, at Skatteministeriets udvikling af det nye ejendomsvurderingssystem hverken har et budget, en plan for de resterende leverancer eller en tidsplan for den resterende del af projektet. Boks 1 giver et overblik over Rigsrevisionens tidligere undersøgelser af ejendomsvurderingssystemet.

Boks 1

Rigsrevisionens tidligere undersøgelser af ejendomsvurderingssystemet

Rigsrevisionen kritiserede Skatteministeriets forvaltning af ejendomsvurderingerne i beretningen om den offentlige ejendomsvurdering fra august 2013. Ministeriet besluttede derfor at suspendere de offentlige ejendomsvurderinger og fastholde vurderingerne fra 2011 og 2012, imens ministeriet udviklede et nyt ejendomsvurderingssystem. Det skulle bl.a. ske med afsæt i anbefalingerne fra det såkaldte Engberg-udvalg. Udvalgets anbefalinger førte til, at ministeriet i oktober 2014 oprettede Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger, som fik til opgave at udvikle og implementere et nyt ejendomsvurderingssystem.

Rigsrevisionen kritiserede i beretningen om Skatteministeriets styring af økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem fra juni 2017, at ministeriet ikke havde fulgt gængse principper i forhold til at styre projektets økonomi, herunder i forhold til at etablere et styringsgrundlag for projektet og i forhold til at følge op på sammenhængen mellem budget, forbrug og leverancer. Da ministeriet i 2018 blev opdelt i 7 styrelser, blev Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger placeret i Udviklings- og Forenklingsstyrelsen.

Rigsrevisionen fulgte op på beretningen i september 2020 og konstaterede, at Skatteministeriet fortsat ikke havde etableret et tilstrækkeligt styringsgrundlag eller en klar sammenhæng imellem budget, forbrug og leverancer.

Kilde: Rigsrevisionen.

Projektets organisering

9. Skatteministeriet udvikler it-systemet agilt. Det fremgår af projektets aktstykker, at it-projektet omfatter 3 delprojekter: udvikling af systemet (E&G), udvikling af integrationer til forskellige andre systemer (ICING) og udvikling af et system til klagesagsbehandling (DUKE).

Det har i forbindelse med undersøgelsen været vanskeligt at afgrænse Skatteministeriets it-projekt præcist. Rammerne for it-projektet fremgår ikke tydeligt af ministeriets styringsmateriale, herunder fx hvilke aktiviteter projektet består af.

Skatteministeriet har oplyst, at E&G er en del af et større program (ICE-programmet), som skal udvikle det fremtidige ejendomsvurderingssystem. Ministeriet har endvidere oplyst, at ICE-programmet ikke er et program i budgetvejledningens forstand, men er organiseret som en række forretnings- og udviklingsprojekter. ICE-programmet omfatter ikke ICING og DUKE. Det er på den baggrund ikke muligt at kortlægge forholdet mellem ICE-programmet og it-projektet.

Skatteministeriet har videre oplyst, at DUKE- og ICING-projekterne er nødvendige for ICE-programmet, fordi de understøtter udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem. ICING skal understøtte ejendomsvurderingen med data, herunder til tilbagebetaling af for meget betalt ejendomsskat, og skal sende data til beskatningssystemerne. DUKE skal understøtte en klagesagsbehandling af de kommende nye ejendomsvurderinger i Skatteankestyrelsen.

10. Vores undersøgelse omfatter it-projektet, som projektet fremgår af både aktstykkerne vedrørende projektet, Skatteministeriets indmelding til Statens It-råd (herefter It-rådet) og af Skatteministeriets businesscase. Dermed omfatter it-projektet både E&G, ICING og DUKE.

Rammerne for it-projekter i staten

11. Budgetvejledningen og it-projektmodellen fastsætter rammerne for it-projekter i staten. Rammerne gælder uanset valg af udviklingsmetode. Det betyder, at projekter, som anvender den agile udviklingsmetode, ligeledes er omfattet af rammerne. For alle it-projekter gælder det således, at der skal udarbejdes et budget, en tidsplan og en leveranceplan. Dette har bl.a. til formål at understøtte styringen af projektet inden for de statslige rammer.

It-projektmodellen indeholder en opdeling af projekter i 5 faser. Det er faser med forskellige aktiviteter, som har til formål at understøtte styringen af projektet frem mod projektets leverancer. Figur 2 viser it-projektmodellens faser.

Agil udvikling

Agil udvikling er en tilgang til udviklingen af it-projekter, hvor alle krav til projektet ikke er defineret fra start, men hvor de overordnede behov dog er kendt. Agile it-projekter bliver typisk udviklet af mindre teams, som udvikler, tester og afleverer afgrænsede dele af systemet inden for korte perioder a fx 2 uger

Figur 2
It-projektmodellens faser



Note: Projektmodellen blev justeret i 2019, hvorefter anskaffelsesfasen er en del af gennemførelsesfasen. Ovenstående model er fra 2015 og var gældende ved projektets start.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af it-projektmodellen fra 2015.

Som det fremgår af figur 2, er det i idefasen, at projektideen bliver kvalificeret og udmøntet i et projektgrundlag. I analysefasen analyseres projektets indhold, omfang, ressourcer, risici og gevinster, og det vurderes, om projektet skal fortsættes. I anskaffelsesfasen beskrives behov og krav til det nye it-system, og udbud forberedes og gennemføres. I gennemførelsesfasen udvikles og leveres det aftalte system samt den tilhørende tekniske og organisatoriske implementering. I realiseringsfasen indhentes projektets gevinster.

12. Det fremgår af budgetvejledningen, at når myndighederne skal opgøre de samlede budgetterede udgifter til it-projekter, så skal udgifter til analyse-, anskaffelses- og gennemførelsesfasen medregnes, herunder udgifter til leverandører og rådgivere samt internt medgåede lønudgifter. Disse udgifter skal indgå, uanset om de forventes afholdt af den myndighed, som ejer projektet, eller af en anden myndighed. Det fremgår endvidere, at alle udgifter skal medregnes, frem til projektorganisationen nedlægges. De samlede udgifter skal desuden indgå i projektgrundlaget og i businesscasen for projektet, som er obligatoriske styringsdokumenter i den statslige it-projektmodel og viser de samlede udgifter fordelt inden for projektets levetid.

Det fremgår ligeledes af budgetvejledningen, at it-projekter med et budget på 10 mio. kr. eller derover skal risikovurderes af It-rådet ved projektets opstart. Dette sker med udgangspunkt i de obligatoriske styringsdokumenter i den statslige it-projektmodel. Disse styringsdokumenter udgør en baseline for projektet, og på baggrund af dokumenterne giver It-rådet en række anbefalinger til projektet. It-rådet følger herefter op på projektet på baggrund af halvårslige statusrapporteringer fra ministeriet.

Vi har undersøgt Skatteministeriets it-projekt med udgangspunkt i rammerne for it-projekter i staten.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier og metode for revisionskriterierne

13. Undersøgelsens revisionskriterier er opstillet med det formål at besvare Statsrevisorernes spørgsmål. For bedst at besvare spørgsmålene har vi grupperet og behandlet dem emnevis. Dette har vi bl.a. gjort med henblik på at præsentere den kontekst, som er relevant for at besvare spørgsmålene.

14. *Kapitel 2* handler om, hvorvidt Skatteministeriet har haft en tilstrækkelig styring af projektets økonomi. Vi lægger til grund, at ministeriet skal have et dækkende budget for projektet og skal følge op på budgettet. Vores undersøgelse heraf tager udgangspunkt i projektets seneste budget. For at vurdere, om ministeriet har haft et dækkende budget for projektet, har vi undersøgt 3 forhold.

For det første har vi undersøgt, om Skatteministeriet har udarbejdet et budget for projektets levetid. Vi har undersøgt, om ministeriet har udarbejdet et budget for projektet, der omfatter udgifterne siden projektets opstart i 2015 og frem til den forventede afslutning.

For det andet har vi undersøgt, om Skatteministeriet har baseret budgettet på de leverancer, som ministeriet forventer at udvikle. Leverancer betragtes i it-projektmodellen som projektets byggeklodser, og de har bl.a. til formål at gøre det muligt at følge op på projektets fremdrift og forbrug i forhold til forventningerne.

For det tredje har vi undersøgt, om Skatteministeriet har opgjort projektets samlede budgetterede udgifter. Ministeriet skal ifølge budgetvejledningen og it-projektmodellen opgøre projektets samlede budgetterede udgifter, så ministeriet ved, hvad projektet koster. Statsrevisorerne har endvidere anmodet Rigsrevisionen om at opgøre totalomkostningerne til projektet. Rigsrevisionen har på den baggrund udarbejdet et skøn over projektets samlede budgetterede udgifter.

15. For at vurdere, om Skatteministeriet har fulgt op på projektets budget, har vi undersøgt 4 forhold.

For det første har vi undersøgt, om Skatteministeriet har fastlagt rammer for budgetopfølgningen på projektets samlede udgifter, der gør ministeriet i stand til at følge op på de afholdte udgifter og orientere Finansudvalget om eventuelle væsentlige ændringer i projektet.

For det andet har vi undersøgt, om Skatteministeriet har opgjort projektets samlede afholdte udgifter. Vi gennemgår først, om ministeriet har behandlet de afholdte udgifter for projektet i henhold til budgettet. Dernæst gennemgår vi, om ministeriet har opgjort projektets samlede afholdte udgifter med afsæt i budgetvejledningens og it-projektmodellens krav om, hvad der indgår i et it-projekts samlede udgifter. Vi baserer os på oplysninger fra ministeriet. Statsrevisorerne har endvidere anmodet Rigsrevisionen om at opgøre totalomkostningerne til projektet. Rigsrevisionen har på den baggrund udarbejdet et skøn over projektets samlede afholdte udgifter. Vi har i den forbindelse medtaget alle afsluttede regnskabsår i projektets levetid, dvs. perioden 2015-2020.

I kapitel 2 behandler vi følgende af Statsrevisorernes spørgsmål:

- Hvad er bevillingerne til det nye ejendomsvurderingssystem brugt til, og hvilke leverancer har Skatteministeriet modtaget?
- Hvorledes har projektet været organiseret undervejs – bl.a. fordelingen mellem ansatte medarbejdere, eksterne konsulenter i Skatteministeriet og bemanding hos it-leverandører?
- Hvilke afledte konsekvenser har forsinkelsen for ejendomsvurderingssystemet for implementering af ny ejendomsbeskatning?

I kapitel 2 behandler vi endvidere Statsrevisorernes anmodning om en opgørelse af projektets totalomkostninger.

Styregruppen

Ifølge it-projektmodellen skal it-projekter have en styregruppe, som træffer beslutning om kritiske milepæle i projektet. Styregruppen er ansvarlig for projektet og skal overvåge og tage stilling til projektets fremdrift.

I kapitel 3 behandler vi følgende af Statsrevisorernes spørgsmål:

- Hvorledes har Skatteministeriets interne projektrisikostyring undervejs håndteret de risici, der har ført til forsinkelserne i projektet?
- Hvorledes har Skatteministeriet arbejdet med de kritiske kommentarer fra It-rådet og det forhold, at Rådet ikke mente, at styringsgrundlaget var tilstrækkeligt til at tildele projektet grønt trafiklys?

For det tredje har vi undersøgt, om Skatteministeriet har opgjort de afholdte udgifter fordelt på udgifter til interne og eksterne resurser. Det har vi gjort, fordi ministeriets udgifter til eksterne resurser er en væsentlig del af projektets økonomi.

For det fjerde har vi undersøgt, om Skatteministeriet har fulgt op på projektets fremdrift i forhold til projektets budget. Da ministeriet udvikler projektet agilt, er vores undersøgelse baseret på ministeriets anvendelse af den agile udviklingsmetode. Ifølge it-projektmodellen har projektorganisationen ansvaret for at sikre fremdrift, og at projektet kan leveres inden for de opstillede rammer. Vi har derfor undersøgt, om ministeriet har overblik over de gennemførte udviklingsopgaver i projektet, og om ministeriet løbende har sammenholdt projektets fremdrift med projektets budget. Vores undersøgelse er baseret på ministeriets fremdriftsrapportering på program- og styregruppemøder i perioden.

16. *Kapitel 3* handler om, hvorvidt Skatteministeriet har haft en tilstrækkelig styring af risici. Vi lægger til grund, at ministeriets risikostyring skal tage udgangspunkt i et risikoregister, der er et obligatorisk styringsdokument for statslige it-projekter. Det er bl.a. væsentligt, da risikoregistret er udgangspunktet for, at ministeriet kan håndtere risici, der kan have en negativ indvirkning på projektets tidsplan. Derudover lægger vi også til grund, at ministeriet skal behandle It-rådets anbefalinger i forbindelse med risikovurderinger.

For at vurdere, om Skatteministeriets risikostyring er tilstrækkelig, har vi undersøgt, om ministeriet har et risikoregister. Det fremgår af it-projektmodellen, at der for it-projekter skal udarbejdes et risikoregister som en del af projektets risikostyring. Vores gennemgang er baseret på risikostyringsmateriale, som ministeriet har fremsendt. I gennemgangen har vi vurderet ministeriets risikostyringsmateriale i henhold til kravene i it-projektmodellen. Vi har i den forbindelse registreret, hvilke oplysninger vedrørende projektets risici der fremgår, herunder om risikoregistret understøtter risikohåndtering ved at gøre det muligt at identificere de største risici på et givent tidspunkt samt iværksætte mitigerende tiltag og beredskabsplaner.

For at vurdere, om Skatteministeriet har behandlet It-rådets anbefalinger i forbindelse med risikovurderinger, har vi undersøgt, om ministeriet har behandlet It-rådets anbefalinger i sine halvårsrapporteringer til It-rådet. Vi har alene forholdt os til de anbefalinger, der er omfattet af halvårsrapporteringerne, eftersom ministeriet er forpligtet til at behandle anbefalinger i halvårsrapporteringerne. I den forbindelse har vi gennemgået ministeriets halvårsrapporteringer og registreret, hvilke af It-rådets anbefalinger til projektet ministeriet har behandlet, herunder hvilke ministeriet har valgt at følge og ikke følge. Det er ikke obligatorisk for myndigheder at følge It-rådets anbefalinger.

Ministeriet bør derfor som en del af sin risikostyring behandle It-rådets anbefalinger og dokumentere, hvorfor ministeriet vælger at følge eller ikke følge de enkelte anbefalinger.

17. *Kapitel 4* handler om, hvorvidt Skatteministeriet har indarbejdet de fornødne oplysninger om projektets økonomi i aktstykkerne vedrørende det nye ejendomsvurderingssystem. Vi lægger til grund, at ministeriet skal give Finansudvalget oplysninger om projektets økonomi, som er korrekte, gennemsigtige og rettidige.

For at vurdere, om Skatteministeriets orienteringer om projektets økonomi er korrekte, har vi undersøgt, om aktstykkerne gengiver ministeriets overblik over projektets økonomi. Det har vi gjort ved at undersøge, om Akt U gengiver projektets økonomi, som det fremgår af det bagvedliggende budget. Vi undersøger Akt U, idet ministeriet med Akt U forelægger det seneste budget for projektet.

For at vurdere, om Skatteministeriet har sikret gennemsigtighed i aktstykkerne, har vi undersøgt, om aktstykkerne følger samme afgrænsning af projektets økonomi. Her tager vi udgangspunkt i, at ministeriet med aktstykkerne skal sikre gennemsigtighed i projektets økonomi, så det er muligt at følge udviklingen og træffe beslutninger på den baggrund. Det fremgår af Akt U, at aktstykket følger samme afgrænsning som de tidligere aktstykker. Vi har på den baggrund gennemgået, om projektets tidligere aktstykker følger samme afgrænsning af projektet som Akt U.

For at vurdere, om Skatteministeriets orienteringer om projektets økonomi sket rettidigt, har vi forholdt os til, om ministeriet har orienteret Finansudvalget om væsentlige ændringer i projektet snarest muligt og senest 3 måneder efter, at ministeriet blev opmærksom på ændringerne. Her tager vi udgangspunkt i budgetvejledningens pkt. 2.2.18.3 Forelæggelse for Finansudvalget. Det fremgår heraf, at væsentlige ændringer i it-projekter er ændringer på 10 % eller mere af projektets budget. Vi har på den baggrund gennemgået styregruppens behandling af projektets økonomi forud for aktstykkerne. Gennemgangen er baseret på mødemateriale til og referater fra projektets styregruppemøder.

18. Fælles for kapitlerne i beretningen er, at de primært bygger på en gennemgang af skriftlig dokumentation, herunder særligt aktstykker, budgetter, styregruppemateriale og regnskabstal samt på supplerende materiale fra Skatteministeriet, fx notater. Undersøgelsen har særligt fokus på oplysninger om projektets økonomi i perioden omkring Akt U i 2019. Det skyldes, at Akt U indeholder projektets seneste budget.

Vi har fået bistand fra 2 eksterne eksperter – en lektor fra Aarhus Universitet og en lektor fra Copenhagen Business School. De har særligt bidraget med sparring vedrørende Skatteministeriets brug af den agile udviklingsmetode og styring heraf.

19. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

I kapitel 4 behandler vi følgende af Statsrevisorernes spørgsmål:

- Har Folketinget modtaget de fornødne oplysninger i forbindelse med beslutninger om bevillinger til det nye ejendomsvurderingssystem?

Afgrænsning

20. Undersøgelsen omfatter perioden 2017-2020 og dermed årene efter Rigsrevisions beretning om Skatteministeriets styring af økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem (nr. 18/2016). Kapitel 2 og kapitel 4 omfatter dog hele projektets levetid fra 2015.

21. Undersøgelsen omhandler det it-projekt, som Skatteministeriet igangsatte med Akt 161 i 2015, og som ministeriet indmeldte til It-rådet. Undersøgelsen omhandler ikke ICE-programmet, men inddrager aktiviteter herfra, hvor det er nødvendigt. Dette gælder særligt for de skøn, vi har udarbejdet over projektets samlede budgetterede og afholdte udgifter. Vores skøn er foretaget med udgangspunkt i budgetvejledningens beskrivelse af, hvilke aktiviteter der indgår i et statsligt it-projekt, og går dermed ud over ministeriets afgrænsning i aktstykkerne.

Undersøgelsen omfatter endvidere ikke projektets sammenhæng til andre programmer på ejendomsområdet, fx Boligprogrammet, da disse programmer var i analysefasen ved vores undersøgelsesstart, og der endnu ikke var klarhed over det økonomiske grundlag for programmerne.

22. I kapitel 2 er vores undersøgelse af projektets økonomi baseret på Skatteministeriets oplysninger om budget og budgetopfølgning, herunder de interne projektreknskaber. Undersøgelsen af, om ministeriet har haft et dækkende budget, er foretaget med afsæt i det budget, som it-projektet blev styret efter i april 2019. Vi har ikke forholdt os til et budget efter april 2019, da det fremgår af Akt A fra 2020, at ministeriets seneste budget er fra 2019. Vi har ikke revideret grundlaget for ministeriets udgiftsskøn.

23. I kapitel 4 i vores undersøgelse af, om Finansudvalget har modtaget de fornødne oplysninger, behandler vi projektets aktstykker og dermed ikke bevillinger på finansloven. Det skyldes, at Udviklings- og Forenklingsstyrelsen kan anvende driftsmidler til it-projekter, og det dermed ikke er muligt at identificere og afgrænse de udgifter til it-projektet, som er finansieret ved finansloven. I kapitel 4 er vores undersøgelse af rettidighed i ministeriets orientering om projektets økonomi desuden baseret på de oplysninger, som fremgår af materiale til ministeriets styregruppemøder og referater fra disse møder. Vi har alene forholdt os til styregruppen, idet styregruppen er ansvarlig for at følge projektets forbrug.

24. Statsrevisorernes spørgsmål og angivelse af, i hvilke kapitler spørgsmålene bliver besvaret, fremgår af bilag 1. Bilag 2 indeholder en detaljeret gennemgang af den metode, vi har anvendt, herunder til registrering og vurdering af dokumenterne. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Skatteministeriets styring af projektets økonomi



Delkonklusion

Skatteministeriet har haft en helt utilstrækkelig styring af projektets økonomi.

Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet ikke har haft et dækkende budget for projektet. Ministeriet har ikke et samlet budget, der dækker projektets levetid. Ministeriet har i stedet separate budgetter for E&G, ICING og DUKE, der ikke dækker samme periode eller følger samme struktur. Ministeriets budget er endvidere ikke baseret på leverancer, idet projektets leverancer ikke kan genfindes i budgettet. Ministeriets budget omfatter endvidere ikke alle de aktiviteter, som Rigsrevisionen skønner burde indgå. Rigsrevisionen har udarbejdet et skøn over projektets samlede *budgetterede* udgifter. Rigsrevisionens skøn er, at udgifterne udgør ca. 3,6 mia. kr. Skønnet er behæftet med stor usikkerhed, bl.a. fordi projektet kan omfatte flere aktiviteter end de 40, som indgår i skønnet.

Undersøgelsen viser også, at Skatteministeriet ikke har fulgt op på projektets budget. Ministeriet har ikke fastlagt rammer for projektets budgetopfølgning og har ikke organiseret projektet med en samlet ledelse, fx en samlet styregruppe, der har ansvaret for projektets økonomi. Ministeriet har ikke opgjort de afholdte udgifter for projektet. Ministeriet har dog som en del af ministeriets almindelige udgiftsopfølgning foretaget en opfølgning på dele af projektets økonomi.

Rigsrevisionen har udarbejdet et skøn for projektets samlede *afholdte* udgifter, der viser, at de afholdte udgifter som minimum er 2 mia. kr. Skønnet er behæftet med stor usikkerhed, bl.a. fordi projektet kan omfatte flere aktiviteter end de 40, som indgår i skønnet. Skatteministeriet har heller ikke fulgt op på projektets afholdte udgifter til interne og eksterne resurser. Ministeriet har alene opgjort fordelingen af interne og eksterne konsulenttimer forbrugt på E&G og kun for perioden 2017-2020. Ministeriets opgørelse viser, at ministeriet har forbrugt ca. ½ mio. interne timer og 1 mio. eksterne konsulenttimer.

Samlede budgetterede udgifter

Samlede budgetterede udgifter er summen af udgifter til analyse, anskaffelse og gennemførelse, herunder udgifter til leverandører og rådgivere samt internt medgåede lønudgifter. Det er således alle udgifter frem til, at projektorganisationen nedlægges, som medregnes.

Endelig har Skatteministeriet ikke fulgt op på projektets fremdrift. Ministeriet afdækker fortsat udviklingsopgaver og har dermed endnu ikke et endeligt overblik over, hvordan systemet skal udformes. Ministeriet har derudover ikke sammenholdt projektets fremdrift med projektets budget.

25. Dette kapitel handler om, hvorvidt Skatteministeriet har haft en tilstrækkelig styring af projektets økonomi. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har haft et dækkende budget for projektet. Dernæst har vi undersøgt, om Skatteministeriet har fulgt op på projektets budget.

2.1. Skatteministeriets budget for projektet

26. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har haft et dækkende budget for projektet. Det har vi gjort ved at undersøge, om ministeriet har et budget for projektets levetid, om budgettet er baseret på leverancer, og om budgettet omfatter de samlede budgetterede udgifter.

Skatteministeriets budget for projektets levetid

27. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har et budget for projektet, som omfatter udgifter fra projektets opstart i 2015 og frem til det forventede afslutningstidspunkt. Vi har gennemgået ministeriets budget fra 2019, der ifølge ministeriet er projektets seneste budget. Projektet havde på dette tidspunkt været i gang i 4 år, og ministeriet forventes derfor at have et samlet overblik over projektets budget.

Vores gennemgang viser, at Skatteministeriet ikke har et samlet budget for projektet. Ministeriet har derimod separate budgetter for E&G, ICING og DUKE. Vores opgørelse viser, at de 3 budgetter samlet (herefter 2019-budgettet) beløber sig til 1.646 mio. kr.

Vores gennemgang viser også, at Skatteministeriets budgetter for E&G, ICING og DUKE ikke dækker den samme periode. Bl.a. omfatter budgettet for E&G ikke udgifter før 2019. Derudover er budgetterne ikke opbygget efter samme struktur. Budgetterne for ICING og DUKE er alene nedbrudt på 3 udgiftstyper: aktiverbare udgifter, ikke-aktiverbare udgifter og risikopolje. Budgettet for E&G er nedbrudt på flere udgiftstyper, herunder anlægsprojekter, tværgående aktiviteter og andre projekter.

Endelig viser vores gennemgang, at Skatteministeriet ikke længere styrer efter 2019-budgettet og heller ikke har udarbejdet et nyt budget.

Budgettet og de leverancer, som Skatteministeriet forventer at udvikle

28. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har baseret budgettet på de leverancer, som ministeriet forventer at udvikle. Vi har derfor gennemgået ministeriets 2019-budget og undersøgt, om budgettet er baseret på de leverancer, som fremgår af Akt U.

Vores gennemgang viser, at den del af 2019-budgettet, som vedrører E&G, er nedbrudt på flere udgiftstyper, herunder anlægsprojekter, tværgående aktiviteter og andre projekter. Vores gennemgang viser også, at det ikke er muligt at identificere, hvordan posterne i budgettet er koblet til leverancer, da leverancerne ikke fremgår af budgettet. Vi kan dermed ikke på det foreliggende grundlag opgøre, hvordan udgifterne til de underliggende projekter i E&G kan henføres til projektets leverancer.

De dele af 2019-budgettet, der vedrører ICING og DUKE, er heller ikke nedbrudt på leverancer, men er nedbrudt på 3 overordnede udgiftstyper: aktiverbare udgifter, ikke-aktiverbare udgifter og risikopulje.

29. Det fremgår af Akt U, at Skatteministeriet har estimeret anlægsudgifterne til E&G på releaseniveau (release 1-8). Tabel 1 viser ministeriets estimerede anlægsudgifter pr. release.

Releaseplan

En releaseplan viser indholdet i de releases, som projektet forventer at levere. Releaseplanen er et øjebliksbillede, som på et givent tidspunkt fortæller, hvilken hovedfunktionalitet der forventes frigivet hvornår, jf. vejledning om anvendelse af agile udviklingsmetoder, pkt. 4.6.

Tabel 1
Releaseplanen for E&G i Akt U

	Indeholdt funktionalitet	Anlægsudgift
Release 1 3. kvartal 2018 (er ibrugtaget)	Automatisk og manuel juridisk kategorisering.	163,6 mio. kr.
Release 2 2. kvartal 2019	Vurdering af simple ejendomme til helårsbeboelse er klar.	184,1 mio. kr.
Release 3 4. kvartal 2019	Vurdering af komplicerede ejendomme til helårsbeboelse er klar.	77,3 mio. kr.
Release 4 1. kvartal 2020	Udsendelse af deklaration for ejendomme til helårsbeboelse er klar.	72,0 mio. kr.
Release 5 2. kvartal 2020	Udsendelse af vurderingsmeddelelse og tilbud om tilbagebetaling for ejendomme til helårsbeboelse er klar.	28,1 mio. kr.
Release 6 3. kvartal 2020	Vurdering og udsendelse af deklarations- og vurderingsmeddelelser for øvrige segmenter (ejerlejligheder, sommerhuse, ejendomme på fremmed grund, ubebygget grund mv.) er klar.	70,3 mio. kr.
Release 7 4. kvartal 2020	Klagebehandling er klar, både i Vurderingsstyrelsen og i Skatteankestyrelsen.	42,2 mio. kr.
Release 8 1. kvartal 2021	Vurdering af erhverv samt udsendelse af deklarationer og vurderinger er klar.	56,3 mio. kr.
I alt		693,8 mio. kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Akt U (2019).

Det fremgår af tabel 1, at de leverancer for E&G, der fremgår af Akt U, har en samlet anlægsudgift på 693,8 mio. kr. Det fremgår også af Akt U, at aktstykket omfatter leverancer for E&G før 2019. 2019-budgettet omfatter ikke udgifter hertil. Leverancerne knyttet til ICING og DUKE fremgår ikke af Akt U.

30. Vi har undersøgt, om der er sammenhæng imellem de leverancer for E&G, der fremgår af Akt U, og ministeriets 2019-budget. Vores undersøgelse viser, at budgettet ikke er opbygget, så leverancerne kan genfindes heri, dermed er der ikke sammenhæng imellem leverancerne og budgettet.

Rigsrevisionen finder, at Skatteministeriets budget bør være baseret på leverancer, så ministeriet bedre kan følge op på budgettet. Derudover bør de leverancer, der fremgår af Akt U, kunne genfindes i ministeriets budget. Det vil sætte ministeriet bedre i stand til at følge op på aktstykket og kunne orientere Finansudvalget om eventuelle væsentlige ændringer.

Skatteministeriets opgørelse af de samlede budgetterede udgifter

31. Vi har undersøgt, om Skatteministeriets budget indeholder projektets samlede budgetterede udgifter.

Vi har gennemgået, om de aktiviteter, der indgår i 2019-budgettet, omfatter alle de aktiviteter, der ifølge budgetvejledningen bør være omfattet af et it-projekts budget. Vi har med udgangspunkt heri foretaget et skøn af, hvilke yderligere aktiviteter der burde indgå i budgettet. Det har vi gjort ved at sammenholde aktiviteterne i 2019-budgettet med budgetvejledningens regler for, hvad der bør indgå i opgørelse af et projekts samlede udgifter. Ifølge budgetvejledningen medregnes alle udgifter, som kan henføres til projektet, fra projektet opstartes, til projektorganisationen nedlægges. Vi har derfor for det første undersøgt, om budgettet omfatter aktiviteter vedrørende udviklingsarbejdet såvel som styring og planlægning af projektet, forberedelse af drift og produktion, tilvejebringelse af datagrundlag og en risikopolje. For det andet har vi undersøgt, om budgettet omfatter aktiviteter fra it-projektmodellens faser, navnlig analyse-, anskaffelses- og gennemførelsesfasen. For det tredje har vi undersøgt, om en række aktiviteter fra Skatteministeriets grundlag for businesscasen burde indgå i projektets budget. For det fjerde har vi undersøgt, om en række aktiviteter, der udføres i andre ministerier, burde indgå i projektets budget. Der er tale om aktiviteter, som ministeriet vurderer er relateret til projektet, og som i flere tilfælde finansieres af ministeriet.

Vores gennemgang viser, at 2019-budgettet ikke indeholder alle de aktiviteter, som ifølge budgetvejledningen burde være omfattet af projektets budget. Vores gennemgang viser, at der er aktiviteter inden for 5 områder, som ikke indgår i budgettet. Områderne er:

- **udgifter til forberedelse af projektet** (analyse og anskaffelsesfasen), herunder fx til udarbejdelse af obligatoriske styringsdokumenter, kravspecificering, udbud og indgåelse af kontrakter
- **udgifter til styring og planlægning**, herunder fx til Skatteministeriets departement, hvor projektet var forankret fra 2015 til 2018, og som har deltaget i styregruppemøder siden projektets opstart
- **udgifter til forberedelse af drift og produktion**, herunder til programorganisationen i ICE og forberedelse af produktion i Vurderingsstyrelsen, Skatteankestyrelsen og Skattestyrelsen med henblik på at sikre transitionen til nyt ejendomsvurderingssystem, fx kompetenceudvikling, implementering af ny produktionsstyring og opsætning af kundekommunikation

- **udgifter til tilvejebringelse af datagrundlaget**, herunder til gennemførelsen af projekter i andre ministerier, fx til projekter, hvor Skatteministeriet har overført midler til Erhvervsministeriet (Erhvervsstyrelsen), Justitsministeriet (Tinglysningsen) og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (Geodatastyrelsen), så disse kunne gennemføre dataforbedringsprojekter, der skulle bruges i forbindelse med udarbejdelsen af nye ejendomsvurderinger
- **udgifter til tjenesteydelser hos private aktører**, herunder indkøb af data.

Budgettet omfatter dermed ikke projektets samlede budgetterede udgifter.

32. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet mener, at aktiviteterne i kategorien *forberedelse af projektet* tidsmæssigt hører under perioden for Engberg-udvalgets arbejde, hvilket var før, ministeriet begyndte at udvikle det nye ejendomsvurderings-system. Ministeriet har endvidere oplyst, at departementets opgaver på ejendomsområdet typisk varetages som en del af den samlede opgavevaretagelse, herunder i forbindelse med fx lovgivningsarbejde.

Engberg-udvalget

Engberg-udvalgets formål var at give anbefalinger til at forbedre ejendomsvurderingerne.

Det fremgår imidlertid af budgetvejledningen, at aktiviteter i kategorien *forberedelse af projektet* skal medregnes som en del af projektets samlede udgifter, herunder de aktiviteter, som ifølge Skatteministeriet tidsmæssigt hører under Engberg-udvalget. Ministeriets budget bør derfor indeholde alle projektets aktiviteter. Projektet var forankret i departementet i perioden 2015-2018. Departementets aktiviteter burde derfor indgå i projektets budget.

Rigsrevisionens skøn for de samlede budgetterede udgifter

33. Vi har på baggrund af Statsrevisorernes anmodning udarbejdet et skøn for projektets samlede budgetterede udgifter.

34. Vi har på baggrund af vores gennemgang af Skatteministeriets budget skønnet, at i alt 40 aktiviteter i projektet fordelt på 6 kategorier burde indgå i projektets samlede budget. Vi har derefter undersøgt, hvilke af aktiviteterne ministeriet har et udgiftsskøn for.

Skatteministeriet har fremsendt skøn for udgifterne til 20 ud af de 40 aktiviteter. Ministeriet har ikke kunnet fremsende udgiftsskøn for de resterende 20 aktiviteter. Det drejer sig bl.a. om udgifter til de aktiviteter, vi har identificeret under *forberedelse af projektet* og til flere aktiviteter under *datagrundlag*. Ministeriet har endvidere ikke kunnet fremsende udgiftsskøn for ministeriets aktiviteter vedrørende *forberedelse af drift og produktion*. Det er udgifter, som dækker den organisatoriske implementering af systemet i Vurderingsstyrelsen, Skattestyrelsen og Skatteankestyrelsen. Endelig har ministeriet ikke kunnet fremsende udgiftsskøn for ministeriets aktiviteter i departementet vedrørende projektet.

Tabel 2 viser Rigsrevisionens skøn for projektets samlede budgetterede udgifter.

Tabel 2
Rigsrevisionens skøn for projektets samlede budgetterede udgifter

	Udgiftsskøn
Forberedelse af projektet	0 mio. kr.
Styring og planlægning	598 mio. kr.
Forberedelse af drift og produktion	1.432 mio. kr.
Udviklingsarbejde	1.325 mio. kr.
Datagrundlag	104 mio. kr.
Risikopulje	107 mio. kr.
I alt	3.566 mio. kr.

Note: Vi har, hvis det er muligt, inkluderet estimater for aktiviteterne fra 2019, men har også inkluderet ældre estimater, hvis der ikke findes opdaterede estimater. Vi har derfor selv tilføjet udgiftsskøn for perioden 2015-2018, som fremgår af Akt U, da disse ikke fremgår af 2019-budgettet. Vi har endvidere tilføjet bevillinger tiltrådt ved Akt Q og Akt V. Beløb er angivet i løbende priser. Afrundingsdifferencer kan forekomme.

I skønnet indgår der også udgifter, der er afholdt på andre ministerområder.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Skatteministeriets budget for ICE (2019), businesscasegrundlaget (2019), øvrige oplysninger samt høringssvar fra Skatteministeriet.

Det fremgår af tabel 2, at de samlede budgetterede udgifter skønnes til at udgøre ca. 3,6 mia. kr., heraf størstedelen inden for kategorierne *forberedelse af drift og produktion og udviklingsarbejde*.

Vores skøn er behæftet med usikkerhed. For det første er der usikkerhed om, hvorvidt projektet omfatter flere aktiviteter end de 40, som indgår i skønnet. For det andet har vi alene udgiftsskøn for 20 ud af 40 aktiviteter. For det tredje har Skatteministeriet oplyst, at det samlede udgiftsskøn på ca. 100 mio. kr. for *datagrundlag* ikke nødvendigvis skal henføres til projektet. Ministeriet har dog ikke peget på, hvilke dele af datagrundlaget som dette vedrører. Vi har derfor valgt at bringe udgiftsskønnet for de dele af datagrundlaget, som vi har identificeret. For det fjerde har ministeriet oplyst, at ca. 700 mio. kr. ud af de i alt ca. 1.400 mio. kr., der er afsat til *forberedelse af drift og produktion* i Vurderingsstyrelsen, Skattestyrelsen og Skatteankestyrelsen, ikke nødvendigvis fuldt ud kan henføres til projektet. Ministeriet har dog ikke kunnet pege på en fordelingsnøgle, der vil være relevant at anvende for at præcisere skønnet, og vi har derfor valgt at bruge det samlede udgiftsskøn.

35. I forbindelse med høringen af beretningen har Skatteministeriet oplyst, at ministeriet vil sende udgiftsskøn for de resterende aktiviteter. Ministeriet har imidlertid ikke fremsendt oplysningerne.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet ikke har haft et dækkende budget for projektet.

Skatteministeriet har ikke et budget for projektets levetid. Ministeriet har i stedet separate budgetter for E&G, ICING og DUKE, der hverken dækker samme periode eller følger samme struktur.

Endvidere er Skatteministeriets budget ikke baseret på leverancer, idet projektets leverancer ikke kan genfindes i budgettet. Der er dermed ikke sammenhæng imellem de leverancer, der fremgår af Akt U, og ministeriets 2019-budget.

Endelig omfatter Skatteministeriets budget ikke projektets samlede budgetterede udgifter. Rigsrevisionen har udarbejdet et skøn over de samlede budgetterede udgifter til projektet. Rigsrevisionens skøn er, at udgifterne udgør ca. 3,6 mia. kr. Skønnet er behæftet med stor usikkerhed, bl.a. fordi ministeriet alene har fremsendt udgiftsskøn for 20 ud af de 40 aktiviteter, som burde indgå i skønnet for de samlede budgetterede udgifter. Det er på det foreliggende grundlag ikke muligt for Rigsrevisionen at opgøre it-projektets samlede budgetterede udgifter.

2.2. Skatteministeriets opfølgning på projektets budget

36. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har fulgt op på projektets budget. Det har vi gjort ved at undersøge, om ministeriet har fastlagt rammer for budgetopfølgningen, og om ministeriet har opgjort de samlede afholdte udgifter for hele projektet. Vi har også undersøgt, om ministeriet har opgjort fordelingen af udgifter til interne og eksterne resurser. Endelig har vi undersøgt, om ministeriet har fulgt op på projektets fremdrift.

Skatteministeriets rammer for budgetopfølgningen

37. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har fastlagt rammer for projektets budgetopfølgning. Vi har derfor gennemgået, om ministeriet har nedsat én styregruppe, som har fulgt op på budgettet.

Vores gennemgang viser, at Skatteministeriet ikke har nedsat en samlet styregruppe for projektet. Ministeriet har derimod nedsat 3 styregrupper med ansvar for henholdsvis E&G, ICING og DUKE. Ministeriet har oplyst, at de 3 styregrupper er sidestillede. Ministeriet har således ikke organiseret projektet med én samlet ledelse, der har ansvaret for projektet, herunder for projektets samlede økonomi og budgetopfølgning.

38. Skatteministeriet har oplyst, at det er ministeriets vurdering, at budgetvejledningen ikke stiller krav om styregruppens rolle og mandat i forhold til økonomi.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Skatteministeriet bør have en samlet ledelse, fx en styregruppe, med ansvar for at styre det samlede projekt. Det fremgår af budgetvejledningen, at it-projekter i staten skal følge it-projektmodellen. Det fremgår af it-projektmodellen, at styregruppen har det overordnede ansvar for projektets gennemførelse, herunder bl.a. løbende overvågning af projektets fremdrift, forbrug og leverancer samt opfølgning på businesscasen.

39. Vi har gennemgået Skatteministeriets budgetopfølgning i styregruppen for E&G. Vi har valgt denne styregruppe, idet budgettet for E&G udgør ca. 80 % af projektets samlede budget.

Vores gennemgang viser, at styregruppen for E&G ikke har fulgt op på projektets budget. Styregruppen er blevet orienteret i forhold til et budget på 1.754 mio. kr. Ifølge 2019-budgettet burde budgettet for E&G være på 1.299 mio. kr. Vores undersøgelse viser således, at styregruppen har et budget, der er væsentligt større end det, der fremgår af Skatteministeriets 2019-budget. Ministeriet har oplyst, at budgettet på 1.754 mio. kr. omfatter perioden 2014-2021, mens budgettet for E&G alene omfatter perioden fra og med 2019. Vores gennemgang viser endvidere, at styregruppens behandling af projektets økonomi ikke er sket med faste intervaller.

Linjeorganisation

Et ministeriums linjeorganisation foretager udgiftsopfølgning på tværs af hele ministeriets ressortområde. Udgiftsopfølgningen foretages for det indværende finansår og rapporteres kvartalsvist til Finansministeriet.

40. Skatteministeriet har oplyst, at styregruppen ikke følger op på projektets budget for E&G, men at budgetopfølgningen foregår i linjeorganisationen. Ministeriet har videre oplyst, at beslutninger vedrørende projektets budget og budgetopfølgning er sket i ministeriets linjeorganisation. I linjeorganisationen er projektets forbrug i forhold til budget således godkendt af kontorchef, underdirektør og fagdirektør. I tilfælde af budgetafvigelser bliver disse godkendt på de relevante ledelsesniveauer i linjeorganisationen.

Skatteministeriet har videre oplyst, at budgetopfølgningen på projektet ikke er foretaget samlet, men at ministeriet har fulgt op på E&G, ICING og DUKE hver for sig. Ministeriet kan ikke dokumentere, hvilke beslutninger ministeriet har truffet på baggrund af budgetopfølgningen på E&G, ICING og DUKE.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at selv om Skatteministeriet har placeret budgetopfølgningen i ministeriets linjeorganisation, så er der stadig behov for budgetopfølgning på det samlede projekt. Dette skyldes til dels, at ministeriets opfølgning i linjeorganisationen følger et enkelt finansår, mens opfølgningen på et projekt bør omfatte projektets levetid og dermed flere finansår. I forlængelse heraf skal opfølgningen gøre ministeriet i stand til at følge, om der er væsentlige ændringer i projektets samlede udgifter. For dette projekt skal opfølgningen endvidere rumme aktiviteter på tværs af flere styrelser.

41. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet i november 2020 har påbegyndt implementeringen af nye rammer for rapporteringen af projektets økonomi. Ministeriet har videre oplyst, at styregruppen fremadrettet konsekvent vil blive forelagt projektets samlede økonomi og vil være ansvarlig for overholdelse af den økonomiske ramme. Ministeriet har oplyst, at denne tilpasning sker på baggrund af anbefaling fra Tilsynet med told- og skatteforvaltningens it-område.

Vi har ikke undersøgt Skatteministeriets nye rammer for styregruppens opfølgning på projektets økonomi, da rammerne stadig er under implementering.

Skatteministeriets opfølgning på projektets samlede afholdte udgifter

42. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har fulgt op på projektets samlede afholdte udgifter i forhold til projektets budget. Vi har derfor gennemgået, om ministeriet har fulgt op på projektets afholdte udgifter i forhold til 2019-budgettet.

43. Vi har gennemgået, om Skatteministeriet har fulgt op på projektets afholdte udgifter i forhold til projektets økonomi på tværs af E&G, ICING og DUKE. Vores gennemgang viser, at ministeriet ikke samlet følger op på hele projektets 2019-budget.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet har foretaget opgørelser af projektets afholdte udgifter på tværs af E&G, ICING og DUKE. Ministeriet har oplyst, at disse opgørelser er sket for at følge projektets forbrug med udgangspunkt i den økonomiske ramme fra aktstykkerne. Ministeriet har imidlertid ikke fremsendt en sådan opgørelse af ministeriets opfølgning på den økonomiske ramme fra aktstykkerne eller lignende dokumentation.

44. Vi har gennemgået Skatteministeriets dokumentation for udgiftsopfølgningen på E&G. Vores gennemgang viser, at ministeriet har foretaget udgiftsopfølgning for E&G inden for det pågældende finansår for både lånefinansierede udgifter og bevillingsfinansierede udgifter. Da opfølgningen er sket med udgangspunkt i et enkelt finansår, er det ikke muligt at følge sammenhængen til 2019-budgettet, som er flerårigt. Dette skyldes bl.a., at ministeriet løbende har foretaget ændringer i forhold til det planlagte forbrug pr. år. Hertil kommer, at den ramme, der følges op på, ikke fremgår af 2019-budgettet. Ministeriet følger op på de lånefinansierede aktiviteter i forhold til bevillinger tiltrådt på aktstykker og bevillingsfinansierede aktiviteter i forhold til bevillinger sat på finansloven. Desuden har ministeriet oplyst, at de udgifter, som ministeriet følger op på, inkluderer en mindre andel af aktiviteter, som ikke vedrører projektet.

Lånefinansierede aktiviteter er langsigtede investeringer i statens aktiver – fx i et it-system. Udgifter til lånefinansierede aktiviteter skal derfor aktiveres og løbende afskrives fra det tidspunkt, aktivet er taget i brug.

Bevillingsfinansierede aktiviteter er aktiviteter, der er finansieret på de årlige finanslove.

Rigsrevisionens skøn for de samlede afholdte udgifter

45. Vi har på baggrund af Statsrevisorernes anmodning udarbejdet et skøn for projektets samlede afholdte udgifter. Skønnet er baseret på de samme 40 aktiviteter, som vi har anvendt til at opgøre projektets samlede budgetterede udgifter. Det er et skøn for de samlede afholdte udgifter fra projektstart i 2015 til og med 2020.

Tabel 3 viser Rigsrevisionens skøn for projektets samlede afholdte udgifter.

Tabel 3
Rigsrevisionens skøn for projektets samlede afholdte udgifter

	Udgiftsskøn
Forberedelse af projektet	0 mio. kr.
Styring og planlægning samt forberedelse af drift og produktion	1.065 mio. kr.
Udviklingsarbejde	870 mio. kr.
Datagrundlag	104 mio. kr.
Risikopulje	0 mio. kr.
I alt	2.039 mio. kr.

Note: Det har ikke været muligt at fordele afholdte udgifter på kategorierne *styring og planlægning* og *forberedelse af drift og produktion*, derfor er kategorierne samlet Udgiftsskønnet er behæftet med samme usikkerhed, som er beskrevet i forbindelse med gennemgangen under tabel 2. Beløb er angivet i løbende priser. Afrundingsdifferencer kan forekomme.

I skønnet indgår der også udgifter, der er afholdt på andre ministerområder.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af tabel 3, at det samlede forbrug udgør 2 mia. kr. Da tabellen alene omfatter udgiftsskøn for 21 ud af 40 aktiviteter er der tale om et minimumsskøn. I de 21 aktiviteter indgår 7 aktiviteter, som Rigsrevisionen har opgjort på baggrund af Skatteministeriets delregnskaber og anlægsregistre. Disse 7 aktiviteter udgør tilsammen ca. 1,8 mia. kr. De øvrige 14 aktiviteter er baseret på oplysninger fra ministeriet. Disse 14 aktiviteter udgør tilsammen ca. 0,2 mia. kr. Ministeriet har ikke fremsendt de afholdte udgifter for de resterende aktiviteter. De aktiviteter i skønnet, som ministeriet ikke har fremsendt udgiftsskøn for, er bl.a. udgifter til de aktiviteter, vi har identificeret under *forberedelse af projektet*. Ministeriet har endvidere ikke fremsendt et udgiftsskøn for forbrug af risikopuljen, som blev frigivet i efteråret 2020.

Vores skøn over de samlede afholdte udgifter er udtryk for et minimumsskøn baseret på de afholdte udgifter, vi har kunnet identificere. For det første er der usikkerhed om, hvorvidt projektet omfatter yderligere aktiviteter, hvis udgifter der kan henføres til projektet. Dermed kan der være flere aktiviteter end de 40, som fremgår af tabellen. For det andet er det alene muligt at opgøre et forbrug for 21 ud af 40 aktiviteter. For det tredje rummer flere af aktiviteterne udgiftsskøn ikke hele projektets levetid, fx er flere aktiviteter først opgjort efter oprettelsen af Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, der står for udviklingen af it-systemet, og Vurderingsstyrelsen i 2018. Udgifterne kan således være højere, end vores skøn viser.

46. I forbindelse med høringen af beretningen har Skatteministeriet oplyst, at ministeriet vil sende udgiftsskøn for de resterende aktiviteter. Ministeriet har imidlertid ikke fremsendt oplysningerne.

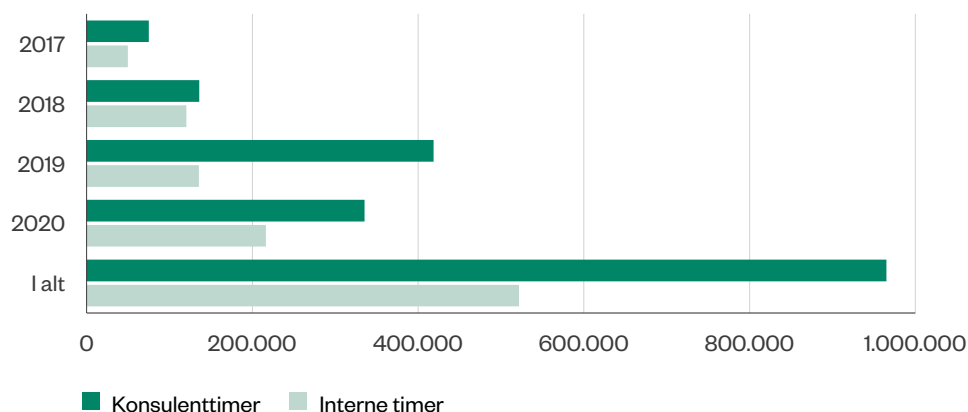
47. Skønnet for de samlede afholdte udgifter på min. 2 mia. kr. kan ikke sammenlignes direkte med de samlede budgetterede udgifter på ca. 3,6 mia. kr. Det skyldes især, at de 2 skøn ikke indeholder udgiftsskøn for de samme aktiviteter.

Skatteministeriets opfølgning på projektets afholdte udgifter til interne og eksterne resurser

48. Vi har på baggrund af Statsrevisorernes anmodning undersøgt, om Skatteministeriet har fulgt op på projektets afholdte udgifter til interne og eksterne resurser. Vi har derfor gennemgået, om ministeriet har opgjort fordelingen på interne og eksterne resurser.

49. Vores gennemgang viser, at Skatteministeriet ikke har en samlet opgørelse af projektets forbrug af interne og eksterne resurser, men alene for den del, der vedrører E&G. Ministeriet har for perioden 2017-2020 opgjort forbruget i timer, men ikke som forbrug i kroner og øre. Figur 3 viser forbruget i timer fordelt på interne timer og eksterne konsulenttimer.

Figur 3
Skatteministeriets opgørelse af forbrugte timer på E&G i perioden 2017-2020



Kilde: Rigsrevisionen baseret på oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af figur 3, at Skatteministeriet samlet har forbrugt ca. ½ mio. interne timer og ca. 1 mio. eksterne konsulenttimer på E&G i perioden 2017-2020. Ministeriet har haft en stigning i forbruget af interne timer og en væsentlig stigning i forbruget af eksterne konsulenttimer fra 2018 til 2020.

50. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet ikke er forpligtet til at foretage en opgørelse af interne og eksterne resurser.

Det fremgår af budgetvejledningen, at Skatteministeriet skal opgøre projektets samlede udgifter inkl. udgifter til leverandører, rådgivere og interne lønudgifter. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det vil være hensigtsmæssigt, at ministeriet kunne opgøre udgifter til henholdsvis interne og eksterne timer med henblik på at kunne opgøre de samlede udgifter for projektet.

Rigsrevisionen har flere gange siden april 2021 bedt Skatteministeriet fremsende en opgørelse af udgifterne til henholdsvis interne og eksterne timer. Ministeriet har senest i begyndelsen af september 2021 oplyst, at ministeriet ikke kunne fremsende oplysninger om, hvad de eksterne timer har kostet, inden denne beretnings offentliggørelse. Rigsrevisionen har på den baggrund bedt ministeriet oplyse, hvordan de eksterne timer er fordelt på projektets aktiviteter. Ministeriet er ikke vendt tilbage med et svar herpå.

Rigsrevisionen har i november 2021 modtaget en opgørelse fra Skatteministeriet, der viser, at ministeriet har brugt ca. 1 mia. kr. på eksterne konsulenter til Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger i perioden 2015-2020. Rigsrevisionen har ikke haft mulighed for at forholde sig til kvaliteten af opgørelsen, herunder i hvilket omfang disse udgifter omfatter de timer, der fremgår af figur 3, og om de indgår i vores skøn over projektets samlede afholdte udgifter.

Interne timer er de timer, som afholdes af medarbejdere i Udviklings- og Forenklingsstyrelsen.

Eksterne timer er de timer, som er indkøbt på rammeaftaler. Det dækker konsulentkategorierne:

- managementkonsulenter
- juridiske konsulenter
- it-konsulenter
- øvrige konsulenter.

Skatteministeriets opfølgning på projektets fremdrift

51. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har fulgt op på projektets fremdrift. Det har vi gjort ved at gennemgå ministeriets fremdriftsrapportering og undersøge, om ministeriet har fulgt op på de gennemførte udviklingsopgaver i projektet. Endelig har vi gennemgået, om ministeriet har vurderet projektets fremdrift i forhold til projektets budget.

Vi har baseret undersøgelsen af ministeriets budgetopfølgning på materiale fra Skatteministeriets styregruppe for E&G.

Skatteministeriets overblik over gennemførte udviklingsopgaver

52. Vores gennemgang af Skatteministeriets fremdriftsrapportering viser, at ministeriet har fulgt op på, hvilke udviklingsopgaver ministeriet har gennemført. Ministeriet udvikler systemet igennem 8 releases. Hver release er sammensat af en mængde udviklingsopgaver. Ministeriet har organiseret projektets udviklingsopgaver i et hierarki bestående af såkaldte epics, som består af et antal features, som igen består af et antal user stories. Ministeriets overblik over udviklingsopgaverne er organiseret i ministeriets projektstyringssystem. Det er udtræk fra dette system, som danner baggrund for ministeriets fremdriftsrapporteringer. Ministeriet har løbende opgjort mængden af gennemførte og den samlede mængde af udviklingsopgaver i projektets scope. Ministeriet har foretaget opgørelserne af projektets udviklingsopgaver på feature-niveauet.

Da Skatteministeriet udvikler det nye ejendomsvurderingssystem agilt, er udviklingsopgaverne ikke altid defineret nøjagtigt på forhånd, og ministeriet beslutter derfor undervejs, hvordan systemet skal udformes. Dermed fastlægges mængden af udviklingsopgaver også undervejs, og projektets samlede mængde af udviklingsopgaver (scope) vil således også vokse over tid.

Skatteministeriets vurdering af projektets fremdrift i forhold til budgettet

53. Skatteministeriet idriftsatte Release 3 i november 2020. Det var ca. 1 år forsinket i forhold til ministeriets releaseplan, som fremgår af Akt U (jf. tabel 1). Ifølge releaseplanen skulle ministeriet i 4. kvartal 2020 være klar til at idriftsætte Release 7. Ministeriet var dermed 4 releases bagud i november 2020. Vores gennemgang viser, at ministeriet ikke har sammenholdt den manglende fremdrift i forhold til releaseplanen med projektets resterende budget.

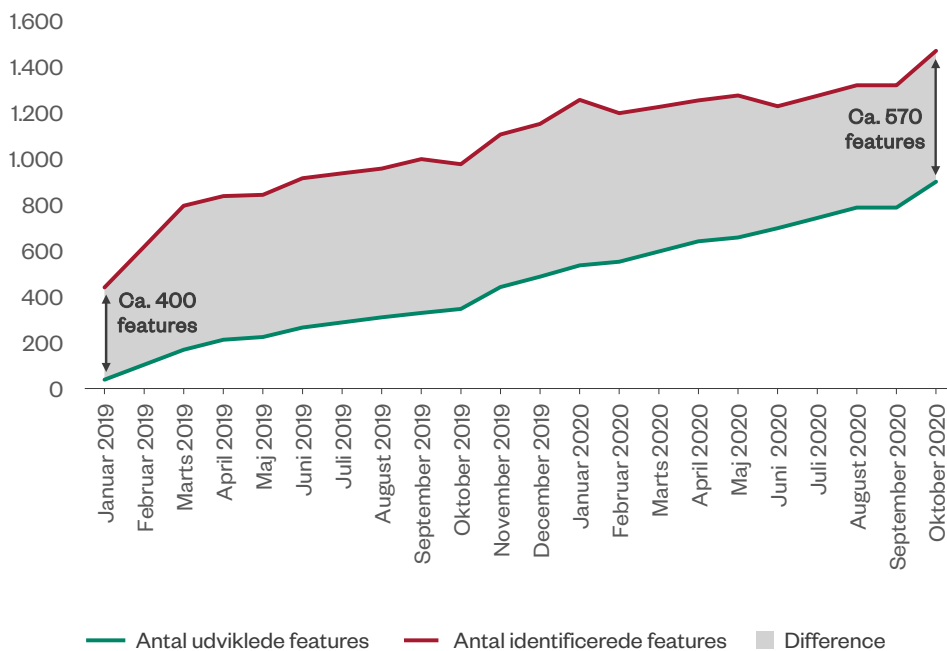
Vores gennemgang viser endvidere, at Skatteministeriets fremdriftsrapporteringer er baseret på opgørelser på feature-niveau, der viser antallet af udviklede features og antallet af udviklingsopgaver i projektets scope, men ikke, hvordan disse antal har udviklet sig over tid. Fremdriftsrapporteringerne får derved karakter af øjebliksbilleder, og det kan ikke ses, om projektet er tættere på sin afslutning end ved sidste fremdriftsrapportering. Vi kan derfor ikke se, hvordan ministeriet har fulgt fremdriften i projektet.

Udviklingsopgaver i et agilt udviklingsprojekt

I et agilt udviklingsprojekt udformes systemet som en del af de agile udviklingsprocesser. Systemets scope, forstået som de udviklingsopgaver, der skal gennemføres, er således ikke defineret ved projektstart. Derfor kommer der flere udviklingsopgaver til undervejs, i takt med at ministeriet udformer systemet.

54. For at skabe overblik over projektets fremdrift over tid har vi udarbejdet figur 4, der viser, hvordan antallet af udviklingsopgaver og antallet af udviklede features har udviklet sig i perioden.

Figur 4
Rigsrevisionens opgørelse af antal udviklede og identificerede features i perioden januar 2019 - oktober 2020



Registrerede og udviklede features i et agilt it-projekt

Forholdet imellem registrerede og udviklede features er af central betydning i et agilt it-projekt. Derfor opgøres forholdet ofte i såkaldte "burn-up charts".

Med den agile metode vil en myndighed almindeligvis få bedre og bedre viden om, hvad der udestår, for at systemet er færdigt. Derfor vil der blive identificeret færre og færre udviklingsopgaver, mens gennemførelsen af udviklingsopgaver vil fortsætte relativt konstant.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Skatteministeriets statusopgørelse til program- og styregruppemøder.

Det fremgår af figur 4, at både antallet af udviklede features (den grønne kurve) og antallet af identificerede features (den røde kurve) stiger igennem hele perioden. Det grå område imellem de 2 kurver udgør projektets kendte, udestående udviklingsopgaver.

Det fremgår endvidere af figuren, at den røde kurve stiger relativt konstant i hele perioden og i samme takt som den grønne kurve. Det betyder, at Skatteministeriet løbende har identificeret nogenlunde lige så mange udviklingsopgaver, som de har gennemført. Figuren viser således, at ministeriet fortsat afdækker udviklingsopgaver forbundet med projektet, og at ministeriet dermed endnu ikke har overblik over, hvordan it-systemet skal udformes.

Vores gennemgang viser også, at Skatteministeriet i ultimo 2020 er overgået til en ny fremdriftsrapportering. Rapporteringen viser bevægelsen i antallet af udviklede features og projektets samlede mængde af udviklingsopgaver. Det fremgår, at ministeriet siden januar 2019 har gennemført færre udviklingsopgaver, end projektet tilføjer til scope, hvilket svarer til den udvikling, der fremgår af figur 4. Ministeriets nye rapportering viser endvidere, at projektets samlede mængde af udviklingsopgaver er steget væsentligt mere i perioden end antallet af udviklede features. Rapporteringen viser således, at der udestår en væsentlig mængde udviklingsopgaver i forhold til den mængde udviklingsopgaver, ministeriet har gennemført indtil nu. Ministeriet har oplyst, at data for ministeriets nye fremdriftsopfølgning er under konsolidering.

55. Det fremgik ligeledes af Rigsrevisionens beretning om Skatteministeriets styring af økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem fra 2017, at der var behov for, at ministeriet etablerede et styringsgrundlag, der gjorde det muligt at følge op på budget, forbrug og leverancer. I vores opfølgning på beretningen i september 2020 konstaterede vi, at ministeriet fortsat ikke havde etableret dette styringsgrundlag.

Backlog

I et agilt udviklingsprojekt er projektets backlog en prioriteret liste over udviklingsopgaver. Backloggen er et centralt værktøj, der hjælper projektet med at estimere og løbende prioritere udviklingsopgaverne.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har sammenholdt fremdriften i ministeriets udvikling af features og mængden af features i projektets scope med projektets resterende budget. Ministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet ikke har etableret sammenhæng imellem mængden af udviklingsopgaver i projektets backlog og projektets budget og tidsplan. Ministeriet har oplyst, at dette vil være en del af ministeriets fremdriftsrapportering fremadrettet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det på den baggrund er uklart, hvornår ejendomsvurderingssystemet er færdigt og i forlængelse heraf, hvornår systemet kan understøtte implementering af den nye ejendomsbeskatning.

Skatteministeriet har oplyst, at ovenstående var korrekt, mens Rigsrevisionen udarbejdede denne beretning. Ministeriet har dog i forlængelse heraf oplyst, at ministeriet i oktober 2021 har afdækket alle systemets funktionaliteter på et overordnet niveau.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet ikke har fulgt op på projektets budget.

Skatteministeriet har ikke fastlagt rammer for projektets budgetopfølgning. Ministeriet har ikke organiseret projektet med en samlet ledelse, fx en styregruppe, med ansvaret for projektet, herunder projektets samlede økonomi og budgetopfølgning.

Skatteministeriet har ikke opgjort de afholdte udgifter for projektet. Rigsrevisionen har udarbejdet et skøn for projektets samlede udgifter, der viser, at de afholdte udgifter som minimum er 2 mia. kr. De samlede afholdte udgifter er formentligt højere end Rigsrevisionens skøn, da projektet kan indeholde aktiviteter ud over de 40, som Rigsrevisionen har identificeret. Vi har endvidere alene kunnet opgøre de afholdte udgifter for 21 ud af de 40 aktiviteter, som ifølge vores skøn burde indgå i de samlede afholdte udgifter. Det er på det foreliggende grundlag ikke muligt for Rigsrevisionen at opgøre it-projektets samlede afholdte udgifter.

Skatteministeriet har ikke fulgt op på projektets afholdte udgifter til interne og eksterne resurser. Ministeriet har alene opgjort fordelingen af interne og eksterne resurser for E&G i perioden 2017-2020. Opgørelsen viser endvidere kun antal forbrugte timer. Ministeriet har ikke kunnet opgøre udgifterne forbundet hermed inden denne beretnings offentliggørelse. Opgørelsen viser, at ministeriet har forbrugt ca. ½ mio. interne timer og 1 mio. eksterne konsulenttimer. Ministeriet har ikke oplyst, om timerne er forbrugt til de aktiviteter, der indgår i Rigsrevisionens opgørelse af de samlede afholdte udgifter.

Endelig har Skatteministeriet ikke fulgt op på projektets fremdrift. Ministeriets fremdriftsrapporteringer har således ikke vist, hvor langt ministeriet var kommet med udviklingen af systemet, eller hvor meget udviklingsarbejde der udestod. Rigsrevisionens opgørelse af ministeriets fremdriftsrapporteringer for perioden 2019-2020 viser, at ministeriet har tilføjet flere udviklingsopgaver til scope, end ministeriet har gennemført. Ministeriet afdækker desuden fortsat udviklingsopgaver og har ikke et endeligt overblik over, hvordan systemet skal udformes. Endelig har ministeriet ikke sammenholdt projektets fremdrift med projektets budget.

3. Skatteministeriets styring af risici



Delkonklusion

Skatteministeriet har ikke haft en tilstrækkelig styring af risici.

Undersøgelsen viser, at Skatteministeriets risikoregister mangler grundlæggende oplysninger og ikke opfylder it-projektmodellens krav. Ministeriet har endvidere ikke kunnet dokumentere grundlaget for oplysningerne i risikoregistret. Samlet set betyder manglerne i ministeriets risikostyring, at ministeriets forudsætninger for at håndtere risici, der kunne påvirke projektets tidsplan og økonomi, har været mangelfulde.

Undersøgelsen viser også, at Skatteministeriet har behandlet It-rådets anbefalinger. Ministeriet har dog besluttet ikke at følge 5 ud af 20 anbefalinger. Én af de 5 anbefalinger, som ministeriet har valgt ikke at følge, er It-rådets anbefaling fra 2015 om at afdække projektets samlede økonomi.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i, at grundlaget for risikostyringen har været utilstrækkeligt. Ministeriet har videre oplyst, at der er igangsat en ny tilgang til risikostyring i projektet i slutningen af 2020.

56. Dette kapitel handler om, hvorvidt Skatteministeriet har haft en tilstrækkelig styring af risici. Vi har undersøgt, om ministeriet har udarbejdet et risikoregister, og om ministeriet har behandlet It-rådets anbefalinger.

3.1. Skatteministeriets udarbejdelse af et risikoregister

57. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har udarbejdet et risikoregister. Vi har derfor gennemgået, om ministeriet har haft et risikoregister, der lever op til kravene fra it-projektmodellen.

58. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har anvendt it-projektmodellens skabelon til ministeriets risikoregister. I stedet består ministeriets risikoregister af præsentationer (herefter risikoregistret), som har fundet sted på styregruppemøder. Det fremgår ikke af ministeriets materiale, hvilket grundlag disse præsentationer er baseret på. Ministeriet har oplyst, at de oplysninger, der fremgår af risikoregistret, er resultatet af ministeriets arbejde med projektets risici, der har fundet sted på møder under styregruppeniveau. Ministeriet har ikke kunnet dokumentere dette arbejde. Ministeriet har oplyst, at risikoregistret vedrører projektets aktiviteter i Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger (E&G) og Skatteankestyrelsen (DUKE), men ikke aktiviteterne i ICING.

Skatteministeriet har videre oplyst, at ministeriet har anvendt en issue-log (herefter risikologgen), som vedrører ICE og E&G. Ministeriet har oplyst, at det ikke er muligt at etablere en sammenhæng mellem risikoregistret og risikologgen, og det er derfor ikke muligt at se, hvordan de væsentligste risici fra loggen er afspejlet i registret, som bliver præsenteret for styregruppen. Ministeriet har kunnet dokumentere risikologgen i dens nuværende udgave, men ikke de tidligere udgaver. Da risikologgen ikke behandler DUKE og ICING, ikke har sammenhæng til risikoregistret, og da ministeriet ikke kan dokumentere de tidligere udgaver af risikologgen, har vi ikke undersøgt den.

59. Vi har gennemgået Skatteministeriets risikoregister, som er præsenteret på styregruppemøder i perioden 2017-2020. Vi har i vores gennemgang lagt vægt på, at registret skal indeholde grundlæggende oplysninger, navnlig om risikobeskrivelser, risikoværdi og konsekvens samt risikohåndtering. Vi har lagt vægt på, at disse oplysninger skal fremgå for de væsentligste risici.

Vores gennemgang viser, at de senere udgaver af risikoregistret indeholder flere oplysninger om risici. Vores gennemgang viser dog også, at risikoregistret i alle tilfælde mangler grundlæggende oplysninger. Risikoregistret indeholder kun overordnede oplysninger om risikohændelsen, mangler i flere tilfælde en risikoansvarlig og omfatter ikke en beskrivelse af risikoårsagen. Det fremgår i udgaverne af registret fra maj 2019, at risikoværdien er blevet beregnet, men der fremgår ikke oplysninger om konsekvenser for økonomi, tid, kvalitet og gevinster. Risikoregistret har også kun sparsomme oplysninger om risikohåndtering, bl.a. fordi der mangler en vurdering af, hvornår en given risiko forventes at indtræffe, og hvad beredskabsplanen er, hvis risikoen indtræffer på trods af mitigerende tiltag.

Risikoregister og risikolog

It-projektmodellen anvendte frem til april 2019 begrebet risikoregister og derefter risikolog som obligatoriske styringsdokumenter, der udarbejdes ved et projekts opstart. Vi anvender begrebet risikoregister, da dette er i overensstemmelse med den version af vejledningen, som var gældende ved dette projekts opstart.

Risikobeskrivelse indeholder som minimum en beskrivelse af årsagen til risikoen, den forventede risikohændelse, og hvem der er ansvarlig for at håndtere risikoen.

Risikoværdi og konsekvens indeholder som minimum sandsynligheden for og konsekvensen af, hvis en risiko indtræffer. Oplysningerne bruges bl.a. til at identificere de største risici på et givent tidspunkt.

Risikohåndtering indeholder som minimum tidspunkt for, hvornår risikoen forventes at indtræffe, mitigerende tiltag, som skal iværksættes samt ansvarlig for tiltag og beredskabsplan, hvis risikoen indtræffer.

Beredskabsplan

Beredskabsplanen beskriver, hvordan en risiko skal håndteres, hvis den indtræffer. Planen udarbejdes for de højest prioriterede risici, for risici med store konsekvenser og for risici, som ikke i tilstrækkelig grad kan forebygges.

Vores gennemgang viser samlet set, at risikoregistret mangler grundlæggende oplysninger om projektets risici. Risikoregistret opfylder, bl.a. på grund af disse mangler, ikke projektmodellens krav til et risikoregister. Manglerne betyder, at det ikke har været muligt for Skatteministeriet at identificere de største risici for projektet på et givent tidspunkt ved hjælp af risikoregistret. Manglerne betyder desuden, at der ikke har været en plan for, hvilke mitigerende tiltag der skulle implementeres for at reducere sandsynligheden for, at risici indtræffer, eller begrænse effekten, hvis risici er indtruffet. Det forringer ministeriets mulighed for at reducere risicienes konsekvenser for projektets tidsplan, økonomi og kvalitet. Endelig betyder manglerne, at ministeriet har haft et begrænset grundlag for at vurdere, om risikopoljens størrelse har været tilstrækkelig.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet muligvis har yderligere materiale, som belyser ministeriets risikostyring i perioden. Skatteministeriet har dog ikke fremsendt dette materiale.

60. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i, at grundlaget for risikostyringen har været utilstrækkeligt. Skatteministeriet har videre oplyst, at der er igangsat en ny tilgang til risikostyring i projektet i slutningen af 2020.

Rigsrevisionen har ikke gennemgået Skatteministeriets nye risikostyring, da implementeringen er sket sideløbende med vores undersøgelse.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet ikke har udarbejdet et risikoregister, der lever op til it-projektmodellens krav.

Skatteministeriets risikoregister mangler grundlæggende oplysninger om projektets risici og lever bl.a. af denne grund ikke op til it-projektmodellens krav. Ministeriet har ikke kunnet dokumentere grundlaget for risikoregistret.

Indholdet i risikoregistret varierer over tid, og de senere udgaver af registret indeholder flere oplysninger om risici. Risikoregistret mangler dog i alle tilfælde grundlæggende oplysninger om projektets risici, navnlig oplysninger om risicienes konsekvenser for projektets tidsplan, økonomi og kvalitet og om, hvilke mitigerende tiltag der kunne tages i brug og hvornår.

3.2. It-rådets anbefalinger til Skatteministeriet

61. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har behandlet It-rådets anbefalinger til projektet. Vi har derfor gennemgået, om ministeriet har behandlet It-rådets anbefalinger med udgangspunkt i ministeriets halvårsrapporteringer til It-rådet.

62. Vi har gennemgået Skatteministeriets halvårsrapporteringer til It-rådet. Halvårsrapporteringerne vedrører 1. og 2. halvår 2019 og 2020 og følger op på 20 anbefalinger, som It-rådet har givet i 2015 og i 2017. Tabel 4 viser ministeriets behandling af anbefalingerne.

Tabel 4
Skatteministeriets behandling af It-rådets anbefalinger

	2015	2017	I alt
Anbefaling er fulgt	6	9	15
Anbefaling er ikke fulgt	2	3	5
Anbefalinger i alt	8	12	20

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af tabel 4, at Skatteministeriet modtog 8 anbefalinger i 2015, hvoraf ministeriet valgte at følge 6. I 2017 modtog ministeriet yderligere 12 anbefalinger, hvoraf ministeriet valgte at følge 9. Samlet har ministeriet behandlet de 20 anbefalinger og har valgt at følge de 15. De 5 anbefalinger, som Skatteministeriet har valgt ikke at følge, er beskrevet i boks 2.

Boks 2

Anbefalinger fra It-rådet, som Skatteministeriet ikke har fulgt

- 1. Den samlede projekt- og driftsøkonomi, herunder afledte omkostninger hos andre myndigheder og kommuner, afdækkes snarest muligt**

It-rådet vurderer i 2015, at Skatteministeriet ikke har analyseret totaløkonomien i projektet som følge af udvikling og drift af et nyt ejendomsvurderingssystem, fx afledte omkostninger i andre ministerier mv. I anbefalingen står endvidere, at It-rådet finder, at ICE snarest muligt skal etablere et samlet økonomisk beslutningsgrundlag. Endelig fremgår det af anbefalingen, at fordi den samlede økonomi ikke er afdækket, så er projektets gevinster ikke identificeret og opgjort.
- 2. Den organisatoriske kompleksitet mellem kontorer og projekter nedbringes**

It-rådet vurderer i 2015, at der er et stort overlap mellem ansvarsområdet for kontorer og for hovedprojekter, og at ICE med fordel kan organisere sig i enten kontorer eller i projekter.
- 3. Den organisatoriske kompleksitet i ICING nedbringes**

It-rådet vurderer i 2017, at styregruppen for ICING ikke er et forum for beslutninger. Det fremgår videre, at Skatteministeriet bør sikre sig, at alle fora er nødvendige mv. Derudover fremgår det, at der skal defineres tydelige ansvar for alle deltagere, og at styregruppeaftalen kan bidrage hertil.
- 4. Dataejere udpeges med henblik på at sikre, at data kortlægges og kvalitetssikres**

It-rådet vurderer i 2017, at Skatteministeriet angiver en del risici forbundet med datamapping og datakvalitet, og at der udestår et væsentligt arbejde hermed.
- 5. Udfasning af de eksisterende systemer inkluderes i projektgrundlaget**

It-rådet vurderer i 2017, at der vil være behov for de eksisterende systemer i en overgangsperiode, og at der ikke er taget højde for dette i det fremlagte projektmateriale.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Som det fremgår af boks 2 har Skatteministeriet bl.a. valgt ikke at følge It-rådets anbefaling fra 2015 om, at ministeriet snarest muligt bør afdække den samlede projekt- og driftsøkonomi med henblik på at tilvejebringe et samlet økonomisk beslutningsgrundlag for projektet. Det fremgår af anbefalingen, at hvis den samlede økonomi for projektet ikke er afdækket, så er projektets gevinster ikke identificeret og opgjort. Det fremgår af ministeriets halvårsrapporteringer, at ministeriet har vurderet, at anbefalingen havde begrænset relevans, og at projektet ikke har afdækket projektets gevinster.

Skatteministeriet har oplyst, at årsagen til, at ministeriet vurderede, at anbefalingen havde begrænset relevans var, at en del af anbefalingen vedrører projekts gevinster. Ministeriet vurderede på den baggrund, at projektets gevinster ikke var relevante, da der var tale om et lovgivningsprojekt.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at It-rådets anbefaling primært vedrører, at Skatteministeriet skal afdække den samlede projekt- og driftsøkonomi med henblik på at etablere et samlet beslutningsgrundlag. Ministeriets vurdering af gevinster i et lovgivningsprojekt fremstår derfor ikke som en god grund til ikke at følge It-rådets anbefaling. Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at lovgivningsprojekter også skal identificere gevinster. Gevinsterne ved udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem fremgår endvidere af projektets aktstykker – herunder af Akt U, som blev forelagt kort tid før ministeriets første halvårsrapportering.

63. Det fremgår af It-rådets brev til Skatteministeriet i marts 2019, at der fortsat er væsentlige mangler i ministeriets styringsgrundlag for projektet. It-rådet anbefaler på den baggrund, at ministeriet udarbejder et samlet styringsgrundlag med fokus på bl.a. governance, gevinstrealisering, risikohåndtering, økonomistyring samt organisatorisk implementering i ministeriet. De anbefalinger, der fremgår af brevet, indgår ikke i halvårsrapporteringerne til It-rådet, og ministeriet er derfor ikke forpligtet til at følge op i den forbindelse.

64. Vores gennemgang viser også, at Skatteministeriet først har fulgt nogle anbefalinger flere år efter, It-rådet gav anbefalingen. Det gælder fx It-rådets anbefalinger fra 2015 og 2017 om, at projektets risikostyring bør forbedres. Det fremgår af det ovennævnte brev fra marts 2019, at der fortsat er mangler i styringsgrundlaget, herunder at processen for risikostyring og risikoledeelse bør udfoldes. Det fremgår endvidere af brevet, at It-rådet ikke kan vurdere, om sandsynligheder og konsekvenser for risici er rimeligt sat, og at det ikke er muligt at vurdere, om der er tilstrækkelig risikoledeelse.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet har fulgt It-rådets anbefaling om at forbedre projektets risikostyring ved, at ministeriet – som også nævnt ovenfor – har igangsat en ny tilgang til risikostyring i projektet i slutningen af 2020.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet har behandlet It-rådets anbefalinger til projektet.

Skatteministeriet har modtaget 20 anbefalinger og har besluttet at følge de 15. Flere af de anbefalinger, ministeriet har fulgt, er dog først fulgt flere år efter It-rådets afgivelse af anbefalingerne. Én af de 5 anbefalinger, som Skatteministeriet har valgt ikke at følge, er It-rådets anbefaling fra 2015 om at afdække den samlede økonomi i projektet.

4. Orientering af Finansudvalget om projektets økonomi



Delkonklusion

Skatteministeriet har ikke indarbejdet de fornødne oplysninger om projektets økonomi i aktstykkerne vedrørende det nye ejendomsvurderingssystem.

Undersøgelsen viser, at det ikke er muligt at følge, om Akt U gengiver Skatteministeriets overblik over projektets økonomi inden for den ramme, som aktstykket omfatter. Det skyldes, at der ikke er sporbarhed mellem ministeriets overblik over projektets økonomi og Akt U. Ministeriet har oplyst, at det er ministeriets klare vurdering, at der med Akt U er orienteret om projektets økonomi inden for den ramme, aktstykket omfatter. Rigsrevisionen kan imidlertid ikke vurdere, om ministeriet har orienteret Finansudvalget korrekt om projektets økonomi på grund af den manglende sporbarhed.

Skatteministeriet har i aktstykkerne før Akt U oplyst, at ministeriet ville orientere Finansudvalget, når ministeriet havde tilvejebragt overblik over de samlede udgifter. Ministeriet har endvidere med henvisning til budgetvejledningens krav vedrørende samlede udgifter orienteret Finansudvalget om, at Akt U ville omfatte de samlede udgifter til udvikling af systemet. Ministeriet burde derfor med Akt U have oplyst om ministeriets overblik over projektets økonomi, der var ca. 700 mio. kr. større end den økonomiske ramme, der fremgår af aktstykket.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet overvejer, om det kommende aktstykke for projektet skal indeholde både projektets lånefinansiering og bevillingsfinansiering.

Derudover viser undersøgelsen, at Skatteministeriet ikke har sikret gennemsigtighed i aktstykkerne vedrørende projektets økonomi. Det fremgår af Akt U, at aktstykket følger samme afgrænsning af projektets økonomi som de tidligere aktstykker. Denne afgrænsning fremgår dog ikke af de tidligere aktstykker, som medtager udgifter ud over dem, der fremgår af Akt U. Endvidere har Akt 72 en anden afgrænsning af projektets økonomi. Det er dermed ikke muligt at følge udviklingen i projektets økonomiske ramme på tværs af aktstykkerne.

Endelig viser undersøgelsen, at Skatteministeriet ikke kan dokumentere, at ministeriet har fulgt op på den økonomiske ramme, der fremgår af aktstykkerne. Ministeriet kan derfor heller ikke dokumentere, at ministeriet har haft et grundlag for at opdage væsentlige ændringer i projektet, som Finansudvalget burde orienteres om. Rigsrevisionen kan på den baggrund ikke vurdere, i hvilket omfang ministeriet har orienteret Finansudvalget rettidigt.

Lånefinansierede aktiviteter er langsigtede investeringer i statens aktiver – fx i et it-system. Udgifter til lånefinansierede aktiviteter skal derfor aktiveres og løbende afskrives fra det tidspunkt, aktivet er taget i brug.

Bevillingsfinansierede aktiviteter er aktiviteter, der er finansieret på de årlige finanslove.

65. Dette kapitel handler om, hvorvidt Skatteministeriet har indarbejdet de fornødne oplysninger om projektets økonomi i aktstykkerne vedrørende det nye ejendomsvurderingssystem. Vi har undersøgt, om ministeriets orientering om projektets økonomi er korrekt, gennemsigtig og rettidig.

I en undersøgelse af, om orienteringen af Finansudvalget er korrekt og gennemsigtig, ville Rigsrevisionen almindeligvis tage udgangspunkt i budgetvejledningen. Ifølge budgetvejledningen skal alle aktstykker om igangsættelse af eller væsentlige ændringer i it-projekter redegøre for projektets samlede udgifter, herunder både aktiverbare og ikke-aktiverbare udgifter. Det er endvidere projektets samlede udgifter, der skal lægges til grund for it-projektmodellens obligatoriske styringsdokumenter. Akt U omfatter alene lånefinansierede aktiviteter og dermed ikke projektets samlede udgifter. Vi kan derfor ikke anvende budgetvejledningens krav i vores gennemgang. Vi tager således udgangspunkt i den afgrænsning, der fremgår af aktstykket.

I vores undersøgelse af, om orienteringen har været rettidig, har vi anvendt budgetvejledningens krav angående orientering af Finansudvalget ved væsentlige ændringer i projektet. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet vurderer, at deres orienteringspligt i aktstykkerne alene vedrører den økonomiske ramme, som aktstykkerne behandler. Vi tager som ovenfor udgangspunkt i den afgrænsning, der fremgår af aktstykket.

4.1. Korrekt orientering om projektets økonomi til Finansudvalget

66. Vi har undersøgt, om Skatteministeriets orientering af Finansudvalget om projektets økonomi har været korrekt. Det har vi gjort ved at undersøge, om den økonomiske ramme, der fremgår af Akt U, gengiver ministeriets overblik over projektets budget.

67. Det fremgår af Akt U, at aktstykket alene omfatter projektets lånefinansierede udgifter. Skatteministeriet har oplyst, at den samlede økonomiske ramme for projektet på 963 mio. kr., der fremgår af aktstykket, følger samme afgrænsning. Aktstykket omfatter derved alene aktiverbare udgifter.

68. Skatteministeriet har oplyst, at 2019-budgettet lå til grund for Akt U. Vi har derfor sammenholdt projektets aktiverbare udgifter i Akt U med 2019-budgettet. Det fremgår, at de aktiverbare udgifter på 2019-budgettet var 712 mio. kr., mens de i Akt U var 963 mio. kr. Der er således en forskel på ca. 250 mio. kr. Denne forskel skyldes, at 2019-budgettet ikke omfatter udgifter til E&G for perioden 2015-2018, mens disse er omfattet af Akt U. Undersøgelsen viser således, at 2019-budgettet ikke udgør hele grundlaget for Akt U.

69. Det fremgår af Akt U, at projektet i perioden 2015-2018 har afholdt udgifter for 298 mio. kr., hvilket svarer til ca. 1/3 af den samlede økonomiske ramme, der fremgår af aktstykket. Vi har undersøgt, hvordan dette beløb er fremkommet. Vi har ikke kunnet identificere beløbet på baggrund af Skatteministeriets budgetopfølgning. Dette skyldes, at ministeriet, som det fremgår af kapitel 2, ikke har dokumenteret sin budgetopfølgning på projektet.

Vi har dernæst undersøgt, om hele eller dele af de afholdte udgifter kan genfindes i Skatteministeriets opfølgning på E&G. Ministeriet har oplyst, at der på E&G er afholdt udgifter for ca. 750 mio. kr. i perioden 2015-2018. Det samlede forbrug for E&G er dog ikke opdelt på aktiverbare og ikke-aktiverbare udgifter. Det er derfor heller ikke muligt at genfinde hele eller dele af de 298 mio. kr. i de afholdte udgifter for E&G i perioden 2015-2018.

Rigsrevisionen kan dermed ikke følge, om Akt U gengiver Skatteministeriets overblik over projektets økonomi. Rigsrevisionen kan derfor ikke vurdere, om orienteringen af Finansudvalget har været korrekt.

70. Derudover har vi sammenholdt aktstykkets samlede udgifter med Skatteministeriets 2019-budget, der både omfatter aktiverbare og ikke-aktiverbare udgifter. Ministeriets 2019-budget er på i alt ca. 1.646 mio. kr. og er således omkring 700 mio. kr. større end den samlede økonomiske ramme, der fremgår af Akt U.

Det fremgår af de tidligere aktstykker, at Skatteministeriet ville orientere Finansudvalget, når ministeriet havde tilvejebragt et overblik over de samlede udgifter til systemet. Ministeriet orienterede desuden Finansudvalget om projektet ved et brev forud for Akt U. Det fremgår af brevet, at ministeriet fandt det afgørende, at de opdaterede omkostningsskøn, som blev forelagt med Akt U, var så konsoliderede som muligt. Ministeriets orientering af Finansudvalget skete med henvisning til budgetvejledningens pkt. 2.2.18.3, som omhandler it-projekters samlede udgifter.

Efter Rigsrevisionens opfattelse burde Skatteministeriet med Akt U have oplyst om de samlede udgifter med afsæt i ministeriets overblik over projektets økonomi.

Skatteministeriet har oplyst, at det fremgår af tabel 5 i Akt U, at der er bevillingsfinansierede aktiviteter, som ikke er omfattet af Akt U.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at denne tabel ikke skaber klarhed over projektets samlede udgifter. Rigsrevisionen har desuden flere gange bedt Skatteministeriet oplyse om sammenhængen mellem oplysningerne i tabellen i Akt U og 2019-budgettet. Ministeriet har imidlertid ikke fremsendt disse oplysninger.

Aktiverbare udgifter er udgifter, der resulterer i reel udviklingsværdi. Det er fx udgifter til design, programmering, tests, udvikling af applikation og infrastruktur. Finansieringen hertil kan både være lånefinansiering eller bevillingsfinansiering.

Ikke-aktiverbare udgifter er typisk udgifter til programorganisationens drift og er ikke værdiskabende aktiviteter i udviklingen af et it-projekt. Finansieringen hertil kan ikke være lånefinansiering.

71. Skatteministeriet har oplyst, at der med afsæt i budgetvejledningen kunne være lagt en anden afgrænsning til grund for den økonomiske ramme i Akt U. Ministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet overvejer, om det kommende aktstykke for projektet skal indeholde både projektets lånefinansiering og bevillingsfinansiering.

Resultater

Rigsrevisionen kan ikke vurdere, om Skatteministeriet har orienteret Finansudvalget korrekt om projektets økonomi.

Undersøgelsen viser, at det ikke er muligt at følge, om Akt U gengiver ministeriets overblik over projektets økonomi.

Skatteministeriet burde med Akt U have oplyst om de samlede udgifter med afsæt i ministeriets overblik over projektets økonomi. Ministeriets budget for projektet var ca. 700 mio. kr. højere end den økonomiske ramme, der fremgår af Akt U. Ministeriet havde i aktstykkerne før Akt U oplyst, at ministeriet ville orientere Finansudvalget, når ministeriet havde tilvejebragt overblik over de samlede udgifter. Ministeriet havde endvidere med henvisning til budgetvejledningens krav vedrørende samlede udgifter orienteret Finansudvalget om, at Akt U ville omfatte den samlede udvikling af systemet.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet overvejer, om det kommende aktstykke for projektet skal indeholde både projektets lånefinansiering og bevillingsfinansiering.

4.2. Gennemsigtighed om projektets økonomi i aktstykkerne

Projektets aktstykker

- Akt 161 – september 2015
- Akt 132 – juni 2016
- Akt 111 – marts 2017
- Akt 72 – juni 2018
- Akt U – april 2019
- Akt A – oktober 2020
- Akt Q – april 2021
- Akt V – juni 2021.

72. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet i aktstykkerne har sikret gennemsigtighed om projektets økonomi. Det har vi gjort ved at undersøge, om aktstykkerne følger samme afgrænsning af økonomien, som fremgår af Akt U. Vi undersøger dette, da det fremgår af Akt U, at ministeriets afgrænsning af aktstykket følger afgrænsningen fra tidligere aktstykker.

73. Vi har derfor gennemgået, om aktstykkerne forud for Akt U følger samme afgrænsning. Det drejer sig om Akt 161, Akt 132, Akt 111 og Akt 72. Tabel 5 viser, om aktstykkerne indeholder aktiverbare og ikke-aktiverbare udgifter.

Tabel 5
Afgrænsning af projektets økonomi

	Akt 161	Akt 132	Akt 111	Akt 72	Akt U
Aktstykket omfatter aktiverbare udgifter	✓	✓	✓	÷	✓
Aktstykket omfatter ikke-aktiverbare udgifter (ekskl. risikopoljen).	✓	✓	✓	✓	÷

Note: Andelen af aktiverbare og ikke-aktiverbare udgifter fremgår ikke af Akt 72. Skatteministeriet har dog oplyst, at alle udgifter er ikke-aktiverbare.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af aktstykkerne for 2015-2019.

Det fremgår af tabel 5, at Akt 161, Akt 132 og Akt 111 alle omfatter både aktiverbare og ikke-aktiverbare udgifter. Det fremgår endvidere, at Akt 72 alene omfatter ikke-aktiverbare udgifter. Vores gennemgang af Akt 161, Akt 132 og Akt 111 viser endvidere, at der ikke fremgår en afgrænsning af disse aktstykker svarende til afgrænsningen af Akt U. Det betyder, at disse aktstykker fremstår, som om de indeholder udgifterne til projektets ikke-aktiverbare aktiviteter. Det er dermed ikke muligt at følge udviklingen i projektets økonomiske ramme på tværs af aktstykkerne.

Skatteministeriet har oplyst, at Akt 161, Akt 132 og Akt 111 alene indeholder aktiverbare udgifter bortset fra udgiftsposten *Hardware og Licenser*, som er ikke-aktiverbar. Ministeriet har videre oplyst, at ministeriet i forbindelse med Akt U har besluttet, at den tilsvarende udgiftspost, *Licenser og it til arkivering*, på det aktstykke er en aktiverbar udgiftspost. Ministeriet har oplyst, at denne ændring af ministeriets praksis hensigtsmæssigt kunne have fremgået af Akt U.

Rigsrevisionen er enig i, at hvis posten *Hardware og Licenser* alene har været ikke-aktiverbar på Akt 161, Akt 132 og Akt 111, så udgør posten størstedelen af de ikke-aktiverbare udgifter på aktstykkerne. Det fremgår dog ikke af aktstykkerne, at *Hardware og Licenser* er en del af de ikke-aktiverbare udgifter. Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at en regnefejl i Akt 111 betyder, at det ikke er muligt at følge, hvad *Hardware og Licenser* udgør under de ikke-aktiverbare udgifter. På baggrund af Skatteministeriets supplerende oplysninger er det muligt på et overordnet niveau at følge afgrænsningen fra Akt U i Akt 161, Akt 132 og Akt 111, hvis *Hardware og Licenser* betragtes som aktiverbar. Det er ikke muligt at følge afgrænsningen alene baseret på de oplysninger, der fremgår af aktstykkerne. Derudover er Rigsrevisionen enig i, at ændringen af ministeriets praksis burde have fremgået af Akt U med henblik på at sikre gennemsigtighed i projektets økonomi.

74. Skatteministeriet har oplyst, at Akt 72 ikke følger samme afgrænsning som Akt U, fordi Akt 72 ikke er et it-aktstykke. Ministeriet har oplyst, at formålet med aktstykket var at søge om bevillingsfinansierede midler til at kunne fortsætte med projektets ikke-aktiverbare aktiviteter.

Det fremgår af Akt 72, at aktstykket – ligesom de forudgående aktstykker – omhandler udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem. Det fremgår videre, at aktstykket skal understøtte, at projektet kan fortsætte, indtil Skatteministeriet kan forelægge et nyt aktstykke. De aktiviteter, der søges midler til at gennemføre, fremstår således som de samme aktiviteter, der fremgår af de tidligere aktstykker. Finansieringen adskiller sig dog fra Akt U, idet der er tale om bevillingsfinansiering på Akt 72, mens der er tale om lånefinansiering på Akt U.

Skatteministeriet har endvidere oplyst, at midlerne fra Akt 72 ikke er medregnet i den samlede økonomiske ramme på Akt U, eftersom Akt 72 vedrører ikke-aktiverbare udgifter.

75. Skatteministeriet har siden Akt U forelagt yderligere 3 aktstykker for Finansudvalget, Akt A, Akt Q og Akt V. Aktstykkerne anvender den samme afgrænsning af økonomien, som fremgår af Akt U, og aktstykkerne indeholder derfor alene lånefinansierede aktiviteter.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet i aktstykkerne ikke har sikret gennemsigtighed om projektets økonomi.

Det fremgår ikke af Akt 161, Akt 132 og Akt 111, at disse aktstykker alene omfatter lånefinansierede aktiviteter. Aktstykkerne omfatter derimod både aktiverbare og ikke-aktiverbare udgifter. Det betyder, at disse aktstykker fremstår, som om de indeholder udgifterne til projektets ikke-aktiverbare aktiviteter. Det er dermed ikke muligt at følge udviklingen i projektets økonomiske ramme på tværs af aktstykkerne. Skatteministeriet har oplyst, at Akt 72 ikke følger samme afgrænsning som Akt U, fordi Akt 72 ikke er et it-aktstykke. Det fremgår dog af Akt 72, at aktstykket skal understøtte, at projektet kan fortsætte udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem, indtil ministeriet kan forelægge et nyt aktstykke.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet ikke er enig i, at der i aktstykkerne ikke har været gennemsigtighed om projektets økonomi, idet ministeriet mener, at afgrænsningen af aktstykkerne er den samme.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at det ikke er muligt at følge projektets økonomi på tværs af aktstykkerne, og at Skatteministeriet i aktstykkerne dermed ikke har sikret gennemsigtighed om projektets økonomi.

4.3. Rettidig orientering om projektets økonomi til Finansudvalget

76. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har orienteret Finansudvalget rettidigt om projektets økonomi. Det har vi gjort ved at gennemgå materiale, herunder referater fra styregruppemøder, for at undersøge, hvornår styregruppen er blevet bekendt med væsentlige ændringer i projektets økonomi.

77. Vi har gennemgået materiale fra E&G-styregruppen, som har ansvaret for ca. 80 % af Skatteministeriets 2019-budget. Det har vi gjort for de 33 styregruppemøder, som er afholdt fra Finansudvalgets tiltrædelse af Akt 132 i juni 2016 frem til tiltrædelsen af Akt A i oktober 2020.

Vores gennemgang viser, at styregruppen har behandlet projektets økonomi på 8 af de 33 styregruppemøder. Vores gennemgang viser videre, at behandlingen af projektets økonomi på styregruppemøderne ikke er sket på baggrund af fastsatte rammer. Behandlingen har endvidere karakter af, at styregruppen bliver orienteret om projektets økonomi, men ikke træffer beslutninger. Der er således i styregruppen ikke sket en systematisk opfølgning på projektets budget, som kan belyse, hvornår ministeriet er blevet bekendt med væsentlige ændringer i projektets økonomi.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet har foretaget budgetopfølgningen på projektet i ministeriets linjeorganisation. Ministeriet har videre oplyst, at Rigsrevisionen derfor ikke kan basere sin vurdering af rettidigheden af orienteringen til Finansudvalget på styregruppen, men i stedet for på en vurdering af de relevante beslutningsgrundlag.

78. Vi har gennemgået den dokumentation for budgetopfølgningen, som Skatteministeriet har fremsendt. Det fremgår heraf, at ministeriets opfølgning ikke sker i forhold til projektets budget, men særskilt for E&G, ICING og DUKE. Det er ikke muligt at følge forbruget i forhold til den økonomiske ramme, der fremgår af aktstykkerne.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet har fulgt forbruget på den økonomiske ramme i linjeorganisationen. Ministeriet har imidlertid ikke fremsendt sin opfølgning på den økonomiske ramme fra aktstykkerne eller fra lignende dokumentation.

Rigsrevisionen har dermed ikke modtaget dokumentation for opfølgningen på den økonomiske ramme i aktstykkerne. Det er derfor ikke muligt for Rigsrevisionen at vurdere, i hvilket omfang Skatteministeriet har orienteret Finansudvalget rettidigt.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet ikke kan dokumentere, at ministeriet har fulgt op på den økonomiske ramme, der fremgår af aktstykkerne. Ministeriet kan derfor heller ikke dokumentere, at ministeriet har haft et grundlag for at opdage væsentlige ændringer, som Finansudvalget burde orienteres om. Rigsrevisionen kan på den baggrund ikke vurdere, i hvilket omfang ministeriet har orienteret Finansudvalget rettidigt.

Rigsrevisionen, den 17. november 2021

Lone Strøm

/Mads Nyholm Jacobsen

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Statsrevisorernes spørgsmål	Her besvares spørgsmålet
Fra projektstart til nu at opgøre de samlede bevillinger til og det samlede regnskab for udviklingen 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.	Kapitel 2
Hvad er bevillingerne til det nye ejendomsvurderingssystem brugt til, og hvilke leverancer har Skatteministeriet modtaget?	Kapitel 2
Hvorledes har Skatteministeriets interne projektrisikostyring undervejs håndteret de risici, der har ført til forsinkelserne i projektet?	Kapitel 3
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?	Kapitel 3
Hvorledes har projektet været organiseret undervejs – bl.a. fordeling mellem ansatte medarbejdere, eksterne konsulenter i Skatteministeriet og bemanding hos it-leverandører?	Kapitel 2
Hvad udestår der i forhold til at færdiggøre det nye ejendomsvurderingssystem med hensyn til økonomi, leverancer, styringsgrundlag mv.?	Kapitel 1
Med hvilken tidshorisont kan systemet færdiggøres, og hvordan vurderer Rigsrevisionen de væsentligste risikomomenter for tidsplanen?	Kapitel 1
Hvilke afledte konsekvenser har forsinkelsen for ejendomsvurderingssystemet for implementering af ny ejendomsbeskatning?	Kapitel 2
Har Folketinget modtaget de fornødne oplysninger i forbindelse med beslutninger om bevillinger til det nye ejendomsvurderingssystem?	Kapitel 4

Bilag 2. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriet har en tilfredsstillende styring af det projekt, som skal udvikle det nye ejendomsvurderingssystem. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Skatteministeriet haft en tilstrækkelig styring af projektets økonomi?
- Har Skatteministeriet haft en tilstrækkelig styring af risici?
- Har Skatteministeriet indarbejdet de fornødne oplysninger om projektets økonomi i aktstykkerne vedrørende det nye ejendomsvurderingssystem?

I undersøgelsen indgår Skatteministeriet.

Undersøgelsen omfatter perioden 2017-2020 og dermed årene efter Rigsrevisionens beretning om Skatteministeriets styring af det nye ejendomsvurderingssystem (nr. 18/2016) fra 2017. Kapitel 2 og kapitel 4 omfatter dog hele projektets levetid fra 2015.

Undersøgelsen tager udgangspunkt i rammerne for statslige it-projekter, som fremgår af budgetvejledningen og statens it-projektmodel.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse har fulgt vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høringer hos den reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Vi har i løbet af undersøgelsen desuden indhentet sparring fra 2 eksterne eksperter angående undersøgelsens analyse af projektets økonomi- og risikostyring samt ministeriets agile udvikling af systemet.

Møder

Vi har holdt møder med følgende:

- Skatteministeriets departement
- Udviklings- og Forenklingsstyrelsen
- Skatteankestyrelsen
- Statens It-råd
- Digitaliseringsstyrelsen
- Økonomistyrelsen.

Formålet med møderne med Skatteministeriets departement, Udviklings- og Forenklingsstyrelsen og Skatteankestyrelsen har været at drøfte konkret materiale til brug for undersøgelsens analyser, få indsigt i udviklingen af it-projektet, ministeriets arbejdsgange mv. Mødet med Statens It-råd har haft til formål at drøfte It-rådets anbefalinger til Skatteministeriet, imens møder med Digitaliseringsstyrelsen samt Økonomistyrelsen har haft til formål at drøfte relevante dele af statens it-projektmodel og budgetvejledningen.

Analyser

Beretningen omfatter en række analyser, som vi har udarbejdet med henblik på at besvare undersøgelsens revisionskriterier. I de følgende afsnit beskriver vi formålet med analyserne og vores tilgang til at gennemføre dem. Formålet hermed er at vise, hvordan de bearbejdede oplysninger om it-projektet er behandlet i forbindelse med fremstillingen i tekst, tabeller og figurer i beretningen.

Kapitel 2. Skatteministeriets styring af projektets økonomi

Kapitel 2 handler om, hvorvidt Skatteministeriet har haft en tilstrækkelig styring af projektets økonomi.

Afsnit 2.1. Skatteministeriets budget for projektet

Vi har foretaget 3 analyser.

Første analyse

Formålet med den første analyse er at undersøge, om Skatteministeriet har udarbejdet et budget for projektets levetid. Udgangspunktet herfor er Akt U, fordi Akt U indeholder det seneste budget for projektet. Vores gennemgang af ministeriets materiale viser, at der ikke foreligger ét samlet buget for projektet, men i stedet 5 separate budgetter.

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- Akt U 11/04 2019
- budgettet for E&G ved forelæggelse af aktstykke U
- 3 budgetter for forskellige dele af ICING ved forelæggelse af aktstykke U
- budgettet for DUKE ved forelæggelse af aktstykke U.

Vi har derfor samlet de 5 budgetter (tilsammen 2019-budgettet) for at kunne opgøre projektets samlede budget. Dernæst har vi gennemgået og registreret budgetternes oplysninger vedrørende tidsperiode og struktur. Vores 2 kriterier for gennemgangen er vist i tabel A.

Tabel A
Gennemgang af 2019-budgettet

Kriterie	Definition	Udfaldsrum
Omfatter budgetterne der indgår i 2019-budgettet projektets levetid?	For budgetterne for E&G, ICING og DUKE registrerer vi, om hvert budget omfatter udgifter for hele projektets levetid.	Ja/Nej
Følger budgetterne der indgår i 2019-budgettet den samme struktur?	For budgetterne for E&G, ICING og DUKE registrerer vi, om budgetterne følger samme struktur, som de øvrige budgetter.	Ja/Nej

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Skatteministeriets 2019-budget.

Anden analyse

Formålet med den anden analyse er at undersøge, om Skatteministeriet har baseret budgettet på de leverancer, som ministeriet forventer at udvikle. Vi har gennemgået, om 2019-budgettet er baseret på leverancer, herunder de leverancer, der fremgår af Akt U.

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- Akt U 11/04 2019
- budgettet for E&G ved forelæggelse af aktstykke U
- 3 budgetter for forskellige dele af ICING ved forelæggelse af aktstykke U
- budgettet for DUKE ved forelæggelse af aktstykke U.

Vores 6 kriterier for gennemgangen af 2019-budgettet er vist i tabel B.

Tabel B

Gennemgang af 2019-budgettet med henblik på at vurdere, om det er baseret på leverancer

Kriterie	Definition	Udfaldsrum
Refererer budgettet ét eller flere steder til releases/leverancer e.l.?	Registrer, hvis ordet leverancer, release e.l. fremgår af budgettet. Dette omfatter også andre leverancer end dem, der fremgår af Akt U.	Ja/Nej
Fremgår alle releases (1-8)?	Registrer, om Release 1-8 fremgår.	Ja/Nej Hvis nej, hvor mange (antal)?
Er der reference til én eller flere af de funktionaliteter, som fremgår af Akt U?	Registrer om funktionaliteterne, som er beskrevet i Akt U, fremgår af budgettet.	Ja/Nej
Er det muligt at finde tal i budgettet, som er identiske med de anlægsudgifter, der fremgår af Akt U, herunder også de samlede anlægningsudgifter?	Registrer, hvilke poster i budgettet der summer op til de anlægsudgifter, der fremgår Akt U.	Ja/Nej
Hvis "ja" til ovenstående spørgsmål (4), kan vi sandsynliggøre ved hjælp af den øvrige information, at der er tale om en bestemt release?	Sammenlign teksten for posten med den beskrevne funktionalitet, jf. Akt U.	Ja/Nej
Hvis "ja" til ovenstående spørgsmål (5), hvilke releases er da omfattet?	Registrer, hvilke releases og budgetposter der er tale om.	Ja/Nej
Refererer budgettet ét eller flere steder til releases/leverancer e.l.?	Registrer, hvis ordet leverancer, release e.l. fremgår af budgettet. Dette omfatter også andre leverancer end dem, der fremgår af Akt U.	[Fritekst]

Kilde: Rigsrevisionen.

Tredje analyse

Formålet med den tredje analyse er at undersøge, om Skatteministeriets budget indeholder projektets samlede budgetterede udgifter. Vi har derfor gennemgået, om 2019-budgettet indeholder de aktiviteter i ministeriet, der ifølge budgetvejledningen og it-projektmodellen bør medregnes som en del af et it-projekt.

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- businesscasegrundlaget for projektet
- 2019-budgettet
- Akt 77 13/05 2016
- Skatteministeriets materiale vedrørende aftaler med andre myndigheder og private aktører.

Vi har sammenholdt aktiviteterne i 2019-budgettet med budgetvejledningens regler for, hvad der bør indgå i opgørelse af et projekts samlede udgifter. Det fremgår af budgetvejledningens pkt. 2.2.18, at der ved opgørelsen af et it-projekts samlede udgifter skal medregnes udgifter til it-projektmodellens analysefase, anskaffelsesfase og gennemførelsesfase. Derudover skal der indgå udgifter til leverandører og rådgivere samt internt medgåede lønudgifter. Slutteligt fremgår det, at alle udgifter frem til nedlæggelse af projektorganisationen skal medregnes, og at renteudgifter ikke skal medregnes.

Vi har derfor foretaget en gennemgang af projektets budget med udgangspunkt i ovenstående krav. Gennemgangen er foretaget på baggrund af 4 trin, som fremgår af tabel C.

Tabel C
Kortlægning af budgettet

Trin	Aktiviteter	Kilder
1. Vi inkluderer de aktiviteter, som er omfattet af Akt U.	4 aktiviteter: Udviklingsaktiviteter på E&G, ICING, DUKE og risikopulje.	Akt U og businesscasegrundlaget.
2. Vi inkluderer de aktiviteter (som ikke er omfattet af trin 1), som ifølge it-projektmodellen er en del af it-projekter.	5 aktiviteter: Forberedelsesaktiviteter samt aktiviteter til styring og planlægning.	Vejledning til it-projektmodellen og viden om projektets organisatoriske forankring.
3. Vi inkluderer de aktiviteter (som ikke er omfattet af trin 1 og 2), som fremgår af Skatteministeriets budget for projektet og businesscasegrundlaget.	11 aktiviteter: Aktiviteter til styring og planlægning samt drifts- og produktionsaktiviteter.	2019-budgettet og businesscasegrundlaget.
4. Vi inkluderer de aktiviteter, der fremgår som "tilknyttet" til projektet i øvrigt materiale (som ikke er omfattet af trin 1, 2 og 3), og hvor Skatteministeriet har bekræftet, at de er nødvendige for, at projektet kan foretage og/eller udsende ejendomsvurderinger samt levere projektets gevinster.	20 aktiviteter: Drifts- og produktionsaktiviteter i andre styrelser i Skatteministeriet samt datagrundlag.	Akt U, businesscasegrundlaget og Akt 77 13/05 2016.

Kilde: Rigsrevisionen.

På baggrund af gennemgangen har vi identificeret 40 aktiviteter, hvis omkostninger kan henføres til projektet, og som vi derfor skønner burde indgå i projektets samlede budgetterede udgifter. Dette er en bredere definition af projektet end den definition, som vores undersøgelse tog udgangspunkt i, da den bl.a. inkluderer projekter, der er nødvendige for projektet, men som gennemføres i ministerier uden for Skatteministeriet. Vi har derefter undersøgt, hvor mange af disse 40 aktiviteter, ministeriet har udgiftsskøn for, og har lagt dem sammen til et skøn for de samlede budgetterede udgifter. Udgifterne er opgjort i løbende priser.

Afsnit 2.2. Skatteministeriets opfølgning på projektets budget

Vi har foretaget 4 analyser.

Første analyse

Formålet med den første analyse er at undersøge, om Skatteministeriet har fastlagt rammer for budgetopfølgningen på projektets samlede udgifter. Vores tilgang har været at gennemgå, om ministeriets fastsatte rammer for budgetopfølgningen i projektet tillod ministeriet at foretage en opfølgning i forhold til projektets budget.

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- Skatteministeriets økonomistyringsgrundlag
- notater, styregruppereferater og lignede materiale, der beskriver, hvad styregruppen skal orienteres om, detaljeringniveau, poster, som der skal følges særligt, mv.

På baggrund af vores forespørgsel om ovenstående materiale har vi modtaget materiale fra Skatteministeriet vedrørende 3 separate styregrupper for henholdsvis E&G, ICING og DUKE og ikke vedrørende en samlet styregruppe for projektet.

Vi har gennemgået Skatteministeriets rammer for opfølgningen på budgettet i styregruppen for E&G. Vi har taget udgangspunkt i en kvantitativ opgørelse af, hvor mange gange styregruppen har et haft et punkt om projektets økonomi på dagsordenen. Vi har endvidere undersøgt, om styregruppen er blevet orienteret om projektets økonomi på et fast dagsordenspunkt med titlen Status. Dette dagsordenspunkt er på alle styregruppemøder i perioden og rummer flere forskellige elementer som fx fremdrift, risici, generel orientering, økonomi med oplysninger om forbrug og budget samt informationer om fremsendelse af aktstykker. Vi har derfor også inkluderet dette dagsordenspunkt i vores gennemgang.

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- materiale og referater fra styregruppemøder i E&G-styregruppen i perioden januar 2017 - december 2020.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriets budgetopfølgning på E&G ikke foregår gennem styregruppen. Der er i stedet for en månedlig opfølgning, som er henvendt til kontorchefer, underdirektører og fagdirektører. På den baggrund har vi også gennemgået dokumentation for denne budgetopfølgning.

Vi har opstillet 6 kriterier for gennemgangen af dokumentationen for Skatteministeriets budgetopfølgingsmateriale. Kriterierne er vist i tabel D.

Tabel D
Analyse af Skatteministeriets budgetopfølgning

Kriterier	Definition	Udfaldsrum
Er der overensstemmelse mellem det budget, som styregruppen behandler, og 2019-budgettet?	For styregruppereferater i perioden april 2019 - oktober 2020 registrerer vi beløb for det budget, styregruppen følger op på, og sammenholder med 2019-budgettet, herunder de dele, der vedrører henholdsvis E&G, ICING og DUKE.	Ja/Nej
Er E&G, ICING og DUKE inkluderet i budgetopfølgningen?	Vi noterer, om det fremgår, at det budget, som Skatteministeriet følger op på, omfatter hele projektet, dvs. E&G, ICING og DUKE. Vi stiller opfølgende spørgsmål til ministeriet, hvis det er uklart.	Ja/Nej
Indeholder opfølgningen hele projektets levetid?	Vi noterer, om Skatteministeriet i sin opfølgning følger op på et budget, der dækker perioden 2015 og frem til datoen for materialet.	Ja/Nej
Bliver der fulgt op på projektets samlede budget?	Vi registrerer, om styregruppereferater i perioden april 2019 - oktober 2020 henviser til en opfølgning på 2019-budgettets 1.646 mio. kr.	Ja/Nej
Er opfølgningen udarbejdet til de øverst ansvarlige for projektet?	Vi noterer, om opgørelsen er udformet til styregruppeformanden e.l.	Ja/Nej
Er det dokumenteret, hvilke beslutninger der er truffet på baggrund af den gennemførte budgetopfølgning?	Vi noterer, om det fremgår, hvilke beslutninger der er truffet på baggrund af den seneste budgetopfølgning, eller at det fremgår, at den ikke gav anledning til beslutninger.	Ja/Nej

Kilde: Rigsrevisionen.

Anden analyse

Formålet med den anden analyse er at undersøge, om Skatteministeriet har opgjort projektets samlede afholdte udgifter. Det fremgår af vores første analyse, at ministeriet ikke har fastlagt rammer for projektets samlede budgetopfølgning. Ministeriet har derfor heller ikke opgjort projektets samlede afholdte udgifter med udgangspunkt i kravene i budgetvejledningen og it-projektmodellen. Vi har derfor foretaget et skøn af projektets samlede udgifter. Dette skøn har vi foretaget med udgangspunkt i de 40 aktiviteter, som var resultatet af vores analyse af projektets aktiviteter i afsnit 2.1, analyse 3.

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- udtræk på delregnskabsnumrene for den konto i Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, som vedrører § 09.31.06.20. Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger
- anlægsregister for anlægsklasse 1100 Færdiggjorte udviklingsprojekter
- anlægsregister for anlægsklasse 1800 Udviklingsprojekter under udførelse.

Med udgangspunkt i disse dokumenter har vi foretaget et skøn af de afholdte udgifter. Vi har anvendt 2 opgørelsesmetoder for at kunne opgøre aktiviteter finansieret via bevillinger tiltrådt på finansloven og aktiviteter finansieret via bevillinger tiltrådt på aktstykker. De 2 opgørelsesmetoder omfatter tilsammen udgiftsskøn for 7 ud af 40 aktiviteter.

Den første opgørelsesmetode har vi anvendt til at opgøre de udgifter, som er afholdt for finanslovsbevillinger. Vi har anvendt udtræk på delregnskaberne for kontoen, der vedrører Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger. I skønnet indgår ikke opgørelsen af forbrug på bevillinger til ICING og DUKE, idet udgifter til disse ikke er isoleret på egne delregnskaber fra andre projekter i Udviklings- og Forenklingsstyrelsen og Skatteankestyrelsen.

Vores opgørelsesmetode for bevillinger tiltrådt på finansloven er vist i tabel E.

Tabel E
Opgørelsesmetode til brug for delregnskaber i perioden 2015-2020

Aktivitet	Opgørelsesmetode
Skatteministeriets departement	Vi har hentet 6 udtræk fra statsregnskabet, dvs. ét udtræk for hvert afsluttet regnskabsår i projektets levetid. På hvert delregnskab har vi foretaget en opgørelse af udvalgte standardkonti. Standardkontiene er udvalgt ud fra, hvor der almindeligvis vil være udgifter til drift af et it-projekt.
Input	
Overhead	
Drift i UFST	
Forberedelse af produktion i ICE	

Note: Vi har ikke gennemgået, om posterne er korrekte.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af statsregnskaberne for perioden 2015-2020.

Den anden opgørelsesmetode har vi anvendt til at opgøre udgifter, som er afholdt for bevillinger tiltrådt på projektets aktstykker i projektets levetid. Det er udgifter, som er forbrugt på udviklingsarbejde og dermed fremgår af ministeriets anlægsregistre. Vores opgørelsesmetode er vist i tabel F.

Tabel F
Opgørelsesmetode til brug for anlægsregistre i perioden 2015-2020

Aktivitet	Opgørelsesmetode
E&G	Vi har gennemgået anlægsregister for anlægsklasse 1100 Færdiggjorte udviklingsprojekter og anlægsklasse 1800 Udviklingsprojekter under udførelse. I begge har vi søgt efter ordene "E&G" og "ICE" i kolonnen Anlægsnavn. Dette har vi gjort for at undgå at indregne anlæg, som vedrører andre projekter. Metoden indeholder dog en risiko for, at vi ikke har indregnet alle relevante anlæg for E&G, da metoden er følsom over for Skatteministeriets anvendelse af anlægsnavn i ministeriets bogføring.
ICING	Vi har gennemgået anlægsregister for anlægsklasse 1100 Færdiggjorte udviklingsprojekter og anlægsklasse 1800 Udviklingsprojekter under udførelse. Her har vi søgt efter ordet "ICING" i kolonnen Anlægsnavn. Vi har endvidere verificeret resultatet med dokumenter fra Skatteministeriet, hvor det fremgår, at ICING Dataudveksling og ICING Legacy er nedskrevet med den fulde anlægsværdi i forbindelse med regnskabsafslutning 2020.
DUKE	For DUKE har vi bedt Skatteministeriet opgøre forbruget på udviklingsaktiviteterne.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Skatteministeriets anlægsregistre.

For de resterende 33 aktiviteter har vi bedt Skatteministeriet oplyse det afholdte forbrug. Ministeriet har fremsendt udgiftsskøn for 14 af aktiviteterne. Nogle af de fremsendte udgiftsskøn dækker imidlertid ikke hele projektets levetid. Fx rummer ministeriets skøn vedrørende indkøb af tjenesteydelser hos private aktører alene forbrug i perioden 2018-2020.

Vi har lagt Skatteministeriets udgiftsskøn vedrørende de 14 aktiviteter sammen med de 7 aktiviteter, som vi selv har foretaget en opgørelse af.

Tredje analyse

Formålet med den tredje analyse er at undersøge, om Skatteministeriet har opgjort de afholdte udgifter fordelt på udgifter til interne og eksterne resurser. Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- materiale og referater fra styregruppemøder i E&G-styregruppen i perioden januar 2017 - december 2020
- materiale vedrørende budgetopfølgningen i linjeorganisationen.

Vores gennemgang viste, at styregruppen ikke har behandlet en opgørelse af fordelingen af udgifter til interne og eksterne resurser. På den baggrund har vi bedt Skatteministeriet udarbejde en opgørelse. Vores gennemgang af ministeriets opgørelse viser, at den alene vedrører E&G, og at den er opgjort i antal timer, men ikke i beløb. Ministeriets opgørelse og en kolonne, der viser det samlede forbrug, er vist i tabel G.

Tabel G**Antal forbrugte interne timer og konsulenttimer i perioden 2017-2020**

	2017	2018	2019	2020	I alt
Interne timer	49.730	120.310	135.469	216.192	521.704
Konsulenttimer	75.096	135.979	418.618	335.443	965.138
Forbrugte timer i alt	124.827	256.290	554.088	551.635	1.486.842

Note: Afrundingsdifferencer kan forekomme.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Skatteministeriets opgørelse.

Fjerde analyse

Formålet med den fjerde analyse er at undersøge, om Skatteministeriet har fulgt op på projektets fremdrift i forhold til projektets budget.

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- materialet til program- og styregruppemøder i perioden januar 2017 - december 2020
- releaseplanen i Akt U.

Vi har fokuseret vores gennemgang på perioden fra januar 2019 til og med oktober 2020. Det skyldes, at Skatteministeriet fra januar 2019 har anvendt en ensartet metode til fremdriftsrapportering. Ministeriets fremdriftsrapportering fra og med januar 2019 bestod primært af tabeller som vist ved nedenstående eksempel.

Eksempel på en fremdriftsrapportering fra et styregruppemøde

Fremdrift i udviklingen for business- og enabler features pr. release												
Type	1.0	1.1	1.9	2.0	2.1	3.0	4.0	5.0	6.0	7.0	8.0	Total
Business features pr. release	10	1	0	83	12	96	89	30	35	57	89	502
- Heraf antal udviklede	10	1	0	82	7	15	3	0	0	0	0	118
- Heraf under udvikling	0	0	0	1	1	20	4	0	0	0	0	26
- Heraf ikke påbegyndt udvikling	0	0	0	0	4	61	82	30	35	57	89	358
Udviklede (pct.)	100%	100%		99%	58%	16%	3%	0%	0%	0%	0%	24%
Enabler features pr. release	0	3	0	32	43	181	84	36	3	4	5	391
- Heraf udviklede features	0	3	0	32	34	48	6	9	0	0	0	132
- Heraf under udvikling	0	0	0	0	8	21	4	1	0	0	0	34
- Heraf ikke påbegyndt udvikling	0	0	0	0	1	110	74	26	3	4	5	223
Udviklede (pct.)		100%		100%	79%	27%	7%	25%	0%	0%	0%	34%

Kilde: Skatteministeriets materiale til styregruppemødet den 29. maj 2019, side 18.

Det fremgår af eksemplet, at Skatteministeriets status for udviklingsopgaverne (opgjort på feature-niveau) er fordelt på "Business Features" og "Enabler Features". Eksemplet viser endvidere fordelingen imellem mængden af gennemførte udviklingsopgaver (kategorien "Heraf antal udviklede") og mængden af udviklingsopgaver, der endnu ikke er gennemført (kategorierne "Heraf under udvikling" og "Heraf ikke påbegyndt udvikling"). Vi har opstillet 5 kriterier for gennemgangen af rapporteringen. Kriterierne er vist i tabel I.

Tabel I
Kriterier for gennemgang af ministeriets fremdriftsrapportering

Kriterier	Udfaldsrum
Rapporteringen indeholder antal udviklede features	Ja/Nej
Rapporteringen indeholder antal udviklede features siden sidste rapportering	Ja/Nej
Rapporteringen indeholder antal resterende features	Ja/Nej
Rapporteringen indeholder antal nye tilføjede features siden sidste rapportering	Ja/Nej
Rapporteringen indeholder information om antal udviklede features i forhold til budget	Ja/Nej

Kilde: Rigsrevisionen.

På baggrund af vores gennemgang har vi opgjort, hvor mange udviklingsopgaver Skatteministeriet løbende har gennemført, og hvor mange udviklingsopgaver ministeriet løbende har tilføjet til projektet. Da ministeriet har anvendt samme metode og datakilde til ministeriets program- og styregruppemøder, har vi inddraget begge kilder i vores opgørelse.

Kapitel 3. Skatteministeriets styring af risici

Kapitel 3 handler om, hvorvidt Skatteministeriet har haft en tilstrækkelig styring af risici.

Afsnit 3.1. Skatteministeriets risikoregister

Formålet med analysen er at undersøge, om Skatteministeriet har haft et risikoregister, der lever op til it-projektmodellens krav til risikoregistret. Vi har anvendt 2015-udgaven af it-projektmodellen, som var gældende ved projektets start.

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- risikoregister i præsentationer fra program- og styregruppemøder, som det forelå ved hvert af projektets aktstykker
- Skatteministeriets notat Eksempler på risici i businesscasen.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har anvendt it-projektmodellens skabelon e.l. Ministeriet har videre oplyst, at projektets risikoregister bestod af præsentationer, som har fundet sted på styregruppemøder. Vi har derfor undersøgt ministeriets risikoregister fra styregruppemøderne i forhold til it-projektmodellens 37 krav. Det er krav, som bl.a. fastsætter, at hver risiko skal indeholde oplysninger såsom "Risiko-id", "Dato for registrering", "Risikoårsag", "Risikohændelse", "Risikokonsekvens", "Sandsynlighed", "Konsekvens", "Risikoværdi", "Forventet tidspunkt for indtruffen risiko" og "Risikoejer". Det er oplysninger, som er væsentlige for risikostyringen af et projekt. Vi har på den baggrund udarbejdet 8 kriterier, som viser, om kravene i store træk er opfyldt, så Skatteministeriet bl.a. kan identificere de væsentligste risici på baggrund af oplysninger om risicienes konsekvenser for projektets tidsplan, økonomi og kvalitet, samt at ministeriet kan reagere, når risici indtræffer. Kriterierne er vist i tabel J.

Tabel J
Kriterier for gennemgang af Skatteministeriets risikoregister

Kriterier	Udfaldsrum
Er hele projektet omfattet af risikoregistret (E&G, ICING og DUKE)?	Ja/Nej
Har hver risiko et risiko-id?	Ja/Nej
Indeholder risikoregistret risikobeskrivelser?	Ja/Nej
Indeholder risikoregistret risikoværdi og konsekvens?	Ja/Nej
Indeholder risikoregistret beskrivelser af risikohåndtering?	Ja/Nej
Indeholder risikoregistret en rangering af de største risici?	Ja/Nej
Indeholder risikoregistret en rangering af de nærmeste risici?	Ja/Nej
Er det muligt at følge risiciene over tid?	Ja/Nej

Kilde: Rigsrevisionen.

Afsnit 3.2. It-rådets anbefalinger til Skatteministeriet

Formålet med analysen er at undersøge, om Skatteministeriet har behandlet It-rådets anbefalinger i sine halvårsrapporteringer til It-rådet. It-rådet har givet anbefalinger i 2015 og 2017, og ministeriet har rapporteret status til It-rådet på ministeriets arbejde med anbefalingerne hvert halve år fra 1. halvår 2019 og frem. It-rådet har desuden sendt breve til ministeriet vedrørende projektet i 2019.

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- alle anbefalinger fra It-rådet til Skatteministeriet
- projektets halvårsrapporteringer fra Skatteministeriet til It-rådet, som er givet i undersøgelsesperioden, dvs. 1. halvår 2019 til og med 2. halvår 2020
- breve fra It-rådet til Skatteministeriet.

Vi har gennemgået, om Skatteministeriet har behandlet anbefalingerne, der fremgår af breve fra It-rådet, i ministeriets halvårsrapporteringer. Vi har gennemgået alle anbefalinger fra 2015 og frem, fordi ministeriet har forholdt sig til anbefalingen inden for undersøgelsesens periode 2017-2020. Vi har opstillet 3 kriterier for ministeriets behandling af It-rådets anbefalinger.

Tabel K
Kriterier for gennemgang af Skatteministeriets behandling af It-rådets anbefalinger

Kriterier	Udfaldsrum
Skatteministeriet har fulgt anbefalingen	Ja/Nej
Skatteministeriet har ikke fulgt anbefalingen	Ja/Nej
Skatteministeriet har ikke behandlet anbefalingen	Ja/Nej

Kilde: Rigsrevisionen.

Kapitel 4. Orientering af Finansudvalget om projektets økonomi

Kapitel 4 handler om, hvorvidt Skatteministeriet har indarbejdet de fornødne oplysninger om projektets økonomi i aktstykkerne vedrørende det nye ejendomsvurderings-system.

Afsnit 4.1 Korrekt orientering om projektets økonomi til Finansudvalget

Formålet med analysen er at undersøge, om Skatteministeriets orientering af Finansudvalget har været korrekt. Vi har derfor undersøgt, om den økonomiske ramme, der fremgår af Akt U, giver ministeriets overblik over budgettet i projektet.

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- Akt U 11/04-2019
- Skatteministeriets 2019-budget.

Vi har gennemgået Skatteministeriets 2019-budget og sammenlagt aktiverbare udgifter til E&G, ICING og DUKE. De sammenlagte udgifter har vi sammenholdt med oplysninger i Akt U om den økonomiske ramme.

Vi har sammenlignet Akt U med Skatteministeriets budget for projektet på tidspunktet for aktstykket. Vi har fokuseret vores undersøgelse på dette aktstykke, idet ministeriet her fremlægger det seneste budget for projektet.

Endelig har vi gennemgået aktstykkerne og breve til Finansudvalget og registreret, om det fremgår, at Skatteministeriet fortsat planlagde at orientere om projektets fastlæggelse af projektets økonomiske rammer, hvilket fremgår af Akt 161.

Afsnit 4.2 Gennemsigtighed i aktstykkerne om projektets økonomi

Formålet med analysen er at undersøge, om Skatteministeriet i aktstykkerne har sikret gennemsigtighed om projektets økonomi. Det fremgår af Akt U, at aktstykket følger afgrænsningen fra tidligere aktstykker. Vi har derfor gennemgået, om aktstykkerne forud for Akt U følger samme afgrænsning.

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- projektets aktstykker: Akt 161 17/9-2015, Akt 132 23/06-2016, Akt 111 02/03-2017, Akt 72 07/06-2018, Akt U 11/04-2019, Akt A 29/10-2020, Akt Q 29/04-2021 og Akt V 17/06-2021
- Skatteministeriets breve til Finansudvalget fra oktober 2018 og januar 2019.

De kriterier, vi har lagt vægt på i vores analyse af, om aktstykkerne følger samme afgrænsning, er vist i tabel L.

Tabel L

Kriterier anvendt i vores gennemgang af Akt 161, Akt 132, Akt 111, Akt 72 og Akt U

Kriterier	Udfaldsrum
Fremgår der en afgrænsning af økonomien?	Ja/Nej
Omfatter budgettet ikke-aktiverbare udgifter?	Ja/Nej
Omfatter budgettet aktiverbare udgifter?	Ja/Nej

Kilde: Rigsrevisionen.

Afsnit 4.3 Rettidig orientering til Finansudvalget

Formålet med analysen er at undersøge, om Skatteministeriets orientering om projektets økonomi er sket rettidigt. Analysen er baseret på, at det fremgår af budgetvejledningens pkt. 2.2.18.3, at Finansudvalget skal orienteres om væsentlige ændringer snarest muligt og senest 3 måneder efter, ministeriet blev bekendt med ændringerne. Det fremgår videre af budgetvejledningen, at ændringer af et projekts budget på 10 % eller mere (dog mindst 6 mio. kr.) altid er en væsentlig ændring. Vi har derfor undersøgt perioden forud for de aktstykker, som er forelagt Finansudvalget i undersøgelsesperioden 2017-2020, dvs. Akt 111, Akt 72, Akt U og Akt A.

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- materiale og referater fra styregruppemøder i E&G-styregruppen i perioden juni 2016 - december 2020
- materiale vedrørende budgetopfølgningen i linjeorganisationen.

Som det fremgår af analysen i afsnit 2.2. vedrørende Skatteministeriets opgørelse af afholdte udgifter, har ministeriet ikke haft en systematisk og dokumenteret opfølgning på projektets budget. Det er på det foreliggende grundlag derfor ikke muligt at undersøge, om ministeriet har orienteret Finansudvalget rettidigt om væsentlige ændringer i projektet.

Eksterne eksperter

Vi har fået bistand fra 2 eksterne eksperter – en lektor ved Copenhagen Business School og en lektor ved Aarhus Universitet. Begge er eksperter inden for agil it-udvikling og styring af it-projekter. Vi har afholdt møder med eksperterne, hvor vi beskrev opgaven, hørte til deres erfaringer med lignende projekter mv. Vi har valgt at anvende begge eksperters bidrag.

Ekspertene har givet sparring på resultater og konklusioner i undersøgelsen og er blevet inddraget ad 2 omgange, ved udarbejdelse af beretningens analyser og ved udkast til beretningens foreløbige resultater og konklusion. Vi har særligt fået bistand i revision af Skatteministeriets brug af den agile udviklingsmetode med fokus på ministeriets budgetopfølgning, fremdriftsrapportering og risikostyring.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 3. Ordliste

Agil udviklingsmetode	En tilgang til udvikling af it-systemer, hvor alle krav til systemet ikke er defineret fra start, men hvor de overordnede behov dog er kendt. It-systemet bliver typisk udviklet i mindre teams, som udvikler, tester og afleverer afgrænsede dele af systemet inden for korte perioder a fx 2 uger. Udviklingen sker i et tæt samarbejde med dem, der efterfølgende skal bruge systemet. De dele, der skal udvikles, prioriteres løbende, og de højst prioriterede dele udvikles først.
Aktstykke	En ansøgning til Folketingets Finansudvalg om et beløb til et givent projekt. Aktstykker kan både være i form af et orienterende aktstykke og et søgende aktstykke. Hvis der er tale om et søgende aktstykke, skal Finansudvalget tiltræde aktstykke, før den pågældende minister kan afholde udgifterne.
Det nye ejendoms-vurderingssystem	Skal medvirke til opkrævning af grundskyld, dækningsbidrag og ejendomsværdiskat. Arbejdet med at udvikle det nye ejendomsvurderingssystem omfatter ny lovgivning, datagrundlag, vurderingsmodeller, vurderingsprocesser og det it-system, der skal understøtte ejendomsvurderingerne.
Feature	En feature er i agil udvikling en delmængde af det, der skal udvikles, og en del af hierarkiet i udviklingsopgaverne. En epic består af flere features og en feature består af flere user stories.
It-rådet	It-rådet er sammensat af ledere fra både det offentlige og private erhvervsliv. It-rådet yder rådgivning i forbindelse med it-projekter og it-systemstyring gennem risikovurdering og review. På baggrund af risikovurderingen får myndigheden et brev med anbefalinger til, hvordan myndigheden kan minimere risici i projektet.
It-projekt	Definitionen af et it-projekt og kravene til gennemførelse af statslige it-projekter fremgår af Cirkulære om ændring af Budgetvejledning 2016, pkt. 2.2.18.1 og Cirkulære om Statens It-råd og gælder for statslige it-projekter igangsat efter den 1. januar 2011. Definitionen lyder som følgende: <i>"It-projekter er investeringsprojekter, der omfatter nyudvikling eller væsentlig tilpasning af standard it-løsninger eller omfatter væsentlig tilpasning af allerede eksisterende it-løsninger[...]".</i>
It-projektmodel	Det fremgår af budgetvejledningen, at ministerierne skal bruge statens it-projektmodel, når de gennemfører it-projekter. Modellen havde på tidspunktet for opstart af ejendomsvurderingssystemet 5 faser. Modellen skal anvendes uanset valg af udviklingsmetode. It-projektmodellen fastsætter endvidere en række obligatoriske styringsdokumenter, som skal anvendes til at styre projektet.
Leverance	Er et afgrænset produkt, der indgår i det samlede ejendomsvurderingssystem. Leverancer kan fx være integration til et system og funktionalitet for modtagelse af en klage.
Release	Skatteministeriet udvikler det nye ejendomsvurderingssystem via releases. Releases er forskellige iterationer af systemet og ved hver release tilføjes mere og mere funktionalitet (i form af epics, features og user stories) til det nye system.
Samlede budgetterede og afholdte udgifter	Det fremgår af budgetvejledningen, at myndigheden skal kende et it-projekts samlede budgetterede og afholdte udgifter. Det er summen af udgifter til følgende 3 faser i it-projektmodellen: Analysefase, Anskaffelsesfase og Gennemførelsesfasen. Herunder medregnes udgifter til leverandører, rådgivere samt internt medgåede lønudgifter frem til projektorganisationen nedlægges.
Styregruppe	En styregruppe har det overordnede ansvar for en succesfuld gennemførelse af et it-projekt.

**Udviklings- og
Foreklingsstyrelsen**

Er en styrelse under Skatteministerens ressortområde, som har ansvaret for at udvikle det nye ejendomsvurderingssystem. Styrelsens kerneopgave er at vedligeholde eksisterende it-systemer og samtidig udvikle tidssvarende og fremtidsparate it-løsninger til den danske skatteforvaltning.

Vurderingsstyrelsen

Er en styrelse under Skatteministerens ressortområde, som skal anvende til nye ejendomsvurderingssystem til at udarbejde vurderinger på alle typer ejendomme. Styrelsens opgaver er at udarbejde vurderinger for alle ejendomme i Danmark.
