



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

August 2022

Rigsrevisionens notat om
beretning om

udvikling af det nye inddrivelsessystem og tilslutning af fordrings- havere

Opfølgning i sagen om udvikling af det nye inddrivelses-system og tilslutning af fordringshavere (beretning nr. 22/2018)

10. august 2022

RN 1506/22

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om udvikling af det nye inddrivelses-system og tilslutning af fordringshavere, som blev indledt med en beretning i september 2019. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 17. december 2019.

Konklusion

Rigsrevisionen finder, at Skatteministeriets arbejde med at færdigudvikle det nye inddrivelsessystem PSRM er utilfredsstillende. Ministeriet har udviklet systemet, så det rummer den grundfunktionalitet, der var forudsat i det oprindelige Akt Q 8/11 2016. Ministeriet har imidlertid ikke udviklet PSRM, så systemet hensigtsmæssigt understøtter inddrivelse i det omfang, som gældsinddrivelsesloven giver mulighed for. Ministeriet forventer heller ikke at videreudvikle systemet på dette område, men vil i stedet undersøge mulige løsninger, herunder i form af lovændringer. Ministeriet har desuden ikke testet systemets evne til at håndtere den forudsatte volumen. Ministeriet har oplyst, at det løbende vil være muligt at skalere systemet, i takt med at volumen øges. Rigsrevisionen har ikke modtaget dokumentation, der understøtter dette. Derudover viser en tilstandsvurdering fra oktober 2021, at der har været væsentlige problemer med systemets ydeevne og driftsstabilitet. Ministeriet har oplyst, at ministeriet arbejder målrettet med anbefalingerne fra tilstandsvurderingen. Rigsrevisionens gennemgang viser dog, at der er behov for, at ministeriet skaber et samlet overblik over systemets ydeevne og driftsstabilitet.

Rigsrevisionen finder, at Skatteministeriets arbejde med at sikre fremdrift i tilslutningen af fordringshavere til det nye inddrivelsessystem er utilfredsstillende. Ministeriet mangler fortsat helt eller delvist at tilslutte 64 fordringshavere, svarende til ca. 11 % af det samlede antal. Ministeriet har endvidere ikke tilsluttet flere af Skatteforvaltningens egne systemer til PSRM. Det fremgår af Akt 31 1/11 2021, at den manglende tilslutning af Skatteforvaltningens systemer har en relativt begrænset provenumæssig effekt. Rigsrevisionen er ikke enig heri, idet den manglende tilslutning bl.a. medfører, at gæld, der stammer fra personligt ejede firmaer, ikke inddrives ved hjælp af lønindeholdelse. Rigsrevisionen har opgjort denne gæld til 22,9 mia. kr.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Skatteministeriets arbejde med at sikre, at det nye inddrivelsessystem kan håndtere flere inddrivelseskridt samtidigt og håndtere den forudsatte volumen, samt ministeriets arbejde med at forbedre og overvåge systemets ydeevne og driftsstabilitet
- Skatteministeriets arbejde med at sikre fremdrift i tilslutningen af fordringshavere til det nye inddrivelsessystem, herunder særskilt tilslutningen af Skatteforvaltningens egne systemer.

I. Baggrund

Fordringshaver

En fordringshaver er en institution eller myndighed, som uden held har forsøgt at opkræve penge af en skyldner. Myndigheden opgør derfor kravet i en fordring og sender fordringen til inddrivelse i Gældsstyrelsen.

PSRM

PSRM står for Public Sector Revenue Management og er det it-system, som skal overtage inddrivelsen af offentlige restancer.

2. Rigsrevisionen afgav i september 2019 en beretning om udvikling af det nye inddrivelsessystem og tilslutning af fordringshavere. Beretningen handlede om Skatteministeriets arbejde med at sikre fremdrift i udviklingen af det nye inddrivelsessystem PSRM og tilslutningen af fordringshavere i forhold til ministeriets egne forventninger og planer. Dette er nødvendige skridt for ministeriets videre arbejde med at genoprette inddrivelsen af gæld til det offentlige.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det meget beklageligt, at Skatteministeriets udvikling af det nye inddrivelsessystem og tilslutning af fordringshavere var væsentligt forsinket i forhold til ministeriets forventninger og planer. Planen var, at alle fordringshavere skulle have været tilsluttet PSRM medio 2019, men der var risiko for, at Skatteministeriet først i 2020 eller senere ville kunne inddrive gæld for alle fordringshavere med PSRM.

Statsrevisorerne konstaterede, at Skatteministeriets planer og forventninger havde været for optimistiske, og at ministeriet havde undervurderet kompleksiteten og omfanget af opgaven med at udvikle et nyt inddrivelsessystem.

Statsrevisorerne fandt det meget utilfredsstillende, at Skatteministeriet ikke har orienteret Folketinget om den utilstrækkelige fremdrift i projektet. Skatteministeren har således gentagne gange fastholdt forventninger og planer over for Folketinget.

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

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

Opfølgingspunkt	Status
1. Resultatet af Skatteministeriets arbejde med at færdigudvikle det nye inddrivelsessystem og forbedre systemets driftsstabilitet og ydeevne, så det kan understøtte inddrivelsesopgaven med den forudsatte funktionalitet og volumen.	Behandles i dette notat.
2. Resultatet af Skatteministeriets arbejde med at sikre fremdrift i tilslutningen af fordringshavere til det nye inddrivelsessystem, herunder særskilt tilslutningen af Skatteforvaltningens egne systemer.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på ovenstående punkter.

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

II. Skatteministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Skatteministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningpunkter. Gennemgangen er baseret på dokumentation fra og møder med Skatteministeriet.

Resultatet af Skatteministeriets arbejde med at færdigudvikle det nye inddrivelsessystem og forbedre systemets driftsstabilitet og ydeevne

7. Statsrevisorerne fandt, at Skatteministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at PSRM fuldt ud kunne understøtte inddrivelsesopgaven med den forudsatte funktionalitet og volumen.

8. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at der udestod udvikling af enkelte funktionaliteter i PSRM, som forventedes afsluttet omkring årsskiftet 2019/20. Derudover havde Skatteministeriet i forbindelse med idriftsættelsen konstateret fejl i den funktionalitet, der skulle understøtte inddrivelse ved udlæg. Ministeriet forventede derfor først at kunne tage funktionaliteten i brug primo 2020. Ministeren oplyste videre, at ministeriet har iværksat tiltag, der skal udbedre udfordringer med systemets ydeevne og driftsstabilitet, som det også fremgår af Rigsrevisionens beretning.

Inddrivelsessystemets forudsatte funktionalitet og volumen

9. Vi har gennemgået resultaterne af Skatteministeriets arbejde med at udvikle systemet, så det kan understøtte inddrivelsesopgaven med den forudsatte funktionalitet og volumen.

10. Siden Rigsrevisionens beretning fra 2019 har Finansudvalget tiltrådt Akt 31/11 2021 (herefter Akt 31) vedrørende det nye inddrivelsessystem. Det fremgår af aktstykket, at al grundfunktionalitet i PSRM, som var forudsat i det oprindelige Akt Q 8/9 2016 (herefter Akt Q), var udviklet pr. 2. kvartal 2020. Det fremgår endvidere af aktstykket, at systemet i en årrække skal videreudvikles med tiltag, der skal sikre fortsat lovmedholdelighed, driftsstabilitet og optimering af inddrivelsen. Dette skal medvirke til, at inddrivelsen bliver mere effektiv og mere fremtidssikret.

Vi har gennemgået Skatteministeriets inddrivelse i PSRM i 2021. Gennemgangen viser, at ministeriet har anvendt de inddrivelseskridt, der fremgår af Akt Q. PSRM rummer dermed den grundfunktionalitet, der var forudsat i Akt Q. Gennemgangen viser desuden, at ministeriet har inddrevet 3,7 mia. kr. i 2021 ved hjælp af PSRM. Inddrivelsen er primært sket ved lønindeholdelse (ca. 1,1 mia. kr.) og modregning (ca. 1 mia. kr.).

Lønindeholdelse

Lønindeholdelse er inddrivelse af gæld i skyldnerens indkomst, fx løn- og pensionsudbetalinger.

Modregning

Gældsstyrelsen kan modregne gæld i overskydende skat og andre udbetalingstyper, inden beløbet udbetales til skyldneren.

Udlæg

Hvis en skyldner ikke betaler sin gæld til det offentlige, kan Gældsstyrelsen foretage udlæg i skyldners ejendele. Det betyder, at styrelsen kan tage skyldners penge i banken eller kan tage sikkerhed i skyldners ejendele.

Gældsinddrivelsesloven

Lovbekendtgørelse nr. 6 af 7. januar 2022 om inddrivelse af gæld til det offentlige angiver reglerne for inddrivelse af fordringer med tillæg af renter, gebyrer og andre omkostninger.

DMI

DMI var oprindeligt regnskabsmodulet i inddrivelses-systemet EFI, men DMI har siden nedlukningen af den automatiserede inddrivelse i EFI fungeret som inddrivelsessystem i Gældsstyrelsen.

Vores gennemgang viser imidlertid også, at PSRM ikke hensigtsmæssigt understøtter, at Skatteministeriet anvender flere inddrivelseskridt samtidigt på samme skyldner. Ministeriet igangsætter derfor ikke inddrivelseskridt som udlæg eller lønindeholdelse, hvis ministeriet allerede har igangsat andre inddrivelseskridt. Gældsinddrivelsesloven understøtter ellers, at flere inddrivelseskridt anvendes samtidigt på den samme skyldner. PSRM understøtter dermed ikke hensigtsmæssigt Skatteministeriets inddrivelse af gæld i det omfang, som loven giver mulighed for.

Skatteministeriet har oplyst, at flere samtidige inddrivelseskridt på samme skyldner medfører uforholdsmæssigt mange og vanskelige manuelle opgaver til ministeriets sagsbehandlere. Ministeriet har påpeget, at ministeriet er forpligtet til at prioritere inddrivelsen ud fra almindelige forvaltningsretlige principper, resurser og effektivitet. Ministeriet har endvidere oplyst, at det nuværende lovgrundlag er så komplekst, at det ikke er forsvarligt at løse udfordringerne ved at videreudvikle PSRM. Endelig har ministeriet oplyst, at ministeriet er i gang med at afdække mulige løsninger. Ministeriet er således i gang med at undersøge, om udvalgte kombinationer af inddrivelseskridt kan anvendes samtidigt, hvis sagsbehandlere anvender specifikke retningslinjer hertil. Ministeriet er ligeledes ved at undersøge løsninger i form af ændringer til lovgrundlaget.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at formålet med PSRM er at understøtte inddrivelsen af gæld med udgangspunkt i de muligheder, der fremgår af gældsinddrivelsesloven. Rigsrevisionen konstaterer, at PSRM hverken nu eller på sigt hensigtsmæssigt kan understøtte inddrivelse af gæld i det omfang, som den nuværende lovgivning giver mulighed for. Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at Skatteministeriet vil undersøge mulige løsninger i form af ændringer til lovgrundlaget.

Endelig viser vores gennemgang, at Skatteministeriet ikke har testet PSRM's evne til at håndtere den fulde volumen i inddrivelsen. Det fremgår af Akt Q, at PSRM skulle kunne håndtere den fulde inddrivelse, når systemet var færdigudviklet. Ministeriet oplyste i forbindelse med Rigsrevisionens beretning, at tests heraf med fordel kunne have været prioriteret højere.

I forbindelse med Rigsrevisionens opfølgning på beretningen har Skatteministeriet imidlertid oplyst, at ministeriet i stedet har besluttet at øge monitoreringen af systemet i drift. Ministeriet har oplyst, at dette giver et mere retvisende billede, som kan fremskrives i forhold til en fremtidig driftssituation, hvor systemet indeholder flere skyldnere og fordringer. Det fremgår endvidere af Akt 31, at inddrivelsesopgaven i en årrække vil være delt mellem PSRM og det gamle system DMI. Den mængde skyldnere og fordringer, som PSRM forudsættes at kunne håndtere, er dermed væsentlig mindre, end det var tilfældet i 2019. Ministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har et målbillede e.l., som viser ministeriets forventninger til den fremtidige volumen i PSRM, og som ministeriet tester op imod. Ministeriet har dog oplyst, at det løbende vil være muligt at skalere systemet, i takt med at volumen øges, på baggrund af ministeriets monitorering.

Rigsrevisionen har ikke modtaget dokumentation, der understøtter denne oplysning. Rigsrevisionen har hverken modtaget dokumentation, der viser, hvilken volumen Skatteministeriet forventer, at systemet skal skaleres til, en plan for, hvilke tiltag ministeriet forventer at gennemføre, eller en tidsplan for skalering af systemet. Rigsrevisionen har derfor ikke et grundlag for at vurdere, om PSRM løbende kan skaleres, i takt med at volumen øges.

Inddrivelsessystemets ydeevne og driftsstabilitet

11. Vi har gennemgået resultaterne af Skatteministeriets arbejde med at forbedre systemets ydeevne og driftsstabilitet.

12. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet ikke længere måler systemets ydeevne og driftsstabilitet på samme måde, som det var tilfældet på tidspunktet for Rigsrevisionens beretning. Det skyldes ifølge ministeriet, at den øgede automatisering af systemet medfører, at det ikke længere er de samme funktioner i systemet, der er relevante for ministeriet at følge op på. Vi har derfor gennemgået PSRM's ydeevne og driftsstabilitet på baggrund af en såkaldt tilstandsvurdering af PSRM, som blev udarbejdet i samarbejde mellem Skatteministeriet og et konsulentfirma i oktober 2021. Vi har endvidere gennemgået de månedlige rapporter, som ministeriet i 2022 anvender til at overvåge systemets ydeevne og driftsstabilitet.

13. Det fremgår af tilstandsvurderingen af PSRM, at Skatteministeriets sagsbehandlere oplever væsentlige problemer med systemets ydeevne og driftsstabilitet. Det fremgår desuden af tilstandsvurderingen, at dele af systemet generelt fungerer meget langsomt, mens ydeevnen i andre dele af systemet afhænger af, hvor mange sagsbehandlere der bruger systemet, og hvor komplekse sager systemet skal behandle. Når det gælder PSRM's driftsstabilitet, fremgår det af tilstandsvurderingen, at PSRM ofte går ned, når systemet modtager store mængder fordringer, fx når kommunerne indsender deres fordringer til PSRM.

Skatteministeriet har oplyst, at tilstandsvurderingen er et udtryk for en struktureret tilgang til optimering af det nye inddrivelsessystem, og at ministeriet på den baggrund arbejder målrettet videre med tilstandsvurderingens anbefalinger. Ministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet har nedsat et prioriteringsforum, der skal organisere videreudviklingen af PSRM, herunder forbedringen af systemets ydeevne. Prioriteringsforummet beslutter løbende, hvilke forbedringer af systemet der skal igangsættes. Beslutningerne træffes bl.a. på baggrund af anbefalingerne i tilstandsvurderingen og på baggrund af input fra sagsbehandlere i Gældsstyrelsen. Ministeriet har oplyst, at dette har forbedret PSRM's ydeevne på de prioriterede områder.

Vores gennemgang viser dog, at tilstandsvurderingen primært omhandler særligt problemfyldte områder i systemet. Tilstandsvurderingen og Skatteministeriets opfølgning herpå giver dermed ikke et samlet overblik over systemets ydeevne og driftsstabilitet. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der er behov for dette overblik.

14. Skatteministeriet har etableret overvågning af systemets ydeevne og driftsstabilitet på en række funktioner, som ministeriet følger op på i månedlige rapporter. Rigsrevisionen har gennemgået rapporterne for perioden marts 2021 - marts 2022.

Vores gennemgang viser, at rapporterne ikke afspejler de problemer med PSRM's ydeevne og driftsstabilitet, der fremgår af tilstandsvurderingen, på trods af at Skatteministeriets månedlige rapporter og tilstandsvurderingen omfatter samme periode. Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriets nuværende overvågning ikke bidrager til at skabe overblik over PSRM's ydeevne og driftsstabilitet.

15. Rigsrevisionen vil fortsat følge Skatteministeriets arbejde med at sikre, at det nye inddrivelsessystem kan håndtere flere inddrivelseskridt samtidigt og håndtere den forudsatte volumen, samt ministeriets arbejde med at forbedre og overvåge systemets ydeevne og driftsstabilitet.

Resultatet af Skatteministeriets arbejde med at sikre fremdrift i tilslutningen af fordringshavere til det nye inddrivelsessystem, herunder særskilt tilslutningen af Skatteforvaltningens egne systemer

16. Statsrevisorerne konstaterede, at Skatteministeriets planer og forventninger havde været for optimistiske, og at ministeriet havde undervurderet kompleksiteten og omfanget af opgaven med at udvikle et nyt inddrivelsessystem. Statsrevisorerne baserede sig bl.a. på, at ministeriet havde planlagt, at alle fordringshavere skulle være tilsluttet medio 2019.

17. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at tilslutningerne af fordringshavere til PSRM tidligst ville være gennemført i 2021. Forlængelsen af tidsplanen skulle primært ses i lyset af fordringshavernes udfordringer med at leve op til kravene for tilslutning til PSRM og de deraf afledte behov for systemtilpasninger hos fordringshaverne.

Skatteministeren oplyste desuden i sin redegørelse, at systemudviklingsaktiviteter hos fordringshaverne ville have betydning for tidspunktet for, hvornår de kunne tilsluttes til systemet. Dette gjaldt især for Skatteforvaltningens egne systemer. Ministeren vurderede på den baggrund, at tidsplanen var behæftet med usikkerhed og ville blive justeret i takt med fremdriften af den enkelte fordringshavers tilslutningsforløb.

18. Vi har gennemgået fremdriften i tilslutningen af fordringshavere til PSRM. Gennemgangen viser, at Skatteministeriet har tilsluttet 507 ud af 571 fordringshavere. Af de resterende 64 fordringshavere er 37 delvist tilsluttet, mens 27 ikke er tilsluttet. Ministeriet mangler således fortsat at tilslutte eller delvist tilslutte 64 fordringshavere, svarende til ca. 11 % af det samlede antal.

Skatteministeriet har oplyst, at tilslutning til PSRM også er afhængig af en indsats fra fordringshavernes side. Dette forhold anerkender Rigsrevisionen. Rigsrevisionen påpeger dog, at ministeriet er ansvarlig for projektets fremdrift. På tidspunktet for Rigsrevisionens beretning vurderede ministeriet, at alle fordringshavere – med få undtagelser – ville være tilsluttet medio 2019. Der er således tale om en væsentlig forsinkelse i forhold til ministeriets tidligere forventninger til projektets fremdrift.

19. Rigsrevisionens beretning omhandlede ikke Skatteministeriets arbejde med at rydde op og konvertere den eksisterende gæld til PSRM. Denne opgave ligger ud over selve tilslutningen af fordringshavere, bl.a. fordi størstedelen af den eksisterende gæld ikke lever op til datakravene i PSRM. Det er i denne sammenhæng vigtigt at fremhæve, at kun én fordringshaver har fået konverteret sin samlede gæld til PSRM, selv om Skatteministeriet har tilsluttet 507 fordringshavere. Fordringshaveren er DR, som fik konverteret sine sidste fordringer til PSRM i april 2022. DR blev tilsluttet i 2018 og har få, simple fordringstyper. Ministeriet har oplyst, at der er planlagt delvise konverteringer for 4 fordringshavere i 2022. Ministeriet har videre oplyst, at ministeriet ikke har tidsplaner for yderligere konvertering af gæld fra DMI til PSRM.

20. Vi har endvidere gennemgået fremdriften i tilslutningen af Skatteforvaltningens egne systemer. Det fremgår af Akt 31, at der udestår langsigtede planer for Skatteforvaltningens systemer Skattekontoen og SAP 38. Det fremgår også af aktstykket, at den manglende tilslutning af Skattekontoen har en relativt begrænset provenumæssig effekt. Endelig fremgår det af aktstykket, at Skatteministeriet fortsat står over for en stor opgave i forhold til at rydde op i den store mængde fejlbehæftede fordringer i ministeriets systemer. Ministeriet vurderer på den baggrund, at det i en årrække også vil være nødvendigt at foretage inddrivelse i DMI.

Vores gennemgang viser, at Skatteministeriets system KOBRA er blevet fuldt tilsluttet. Hverken Skattekontoen eller SAP 38 er tilsluttet, hvilket også fremgår af Akt 31. Gennemgangen viser videre, at ministeriet i efteråret 2019 besluttede at lukke det projekt, som skulle have tilsluttet Skattekontoen til PSRM. Ministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har tidsplaner for tilslutning af Skatteforvaltningens systemer til PSRM, men at ministeriet er i gang med at lægge en plan for genopretning af inddrivelsesområdet frem mod 2030 med henblik på politisk stillingtagen. Ministeriet har oplyst, at de videre planer for Skattekontoen og SAP 38 er en del heraf. Ministeriet har således ikke sikret fremdrift i tilslutningen af Skatteforvaltningens egne systemer. Ministeriet har heller ikke etableret tidsplaner for tilslutningen.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at særligt tilslutningen af Skattekontoen er vigtig. Systemet er den største fordringshaver, og ca. $\frac{1}{3}$ af den samlede gæld til det offentlige kommer fra dette system. Da systemet ikke er tilsluttet, kan inddrivelsen af virksomhedsrelateret gæld ikke foretages i PSRM, herunder gæld, der stammer fra personligt ejede firmaer, hvor ejeren hæfter personligt. Gælden inddrives derfor ikke via lønindeholdelse, som kun fungerer i PSRM. Rigsrevisionen har opgjort den gæld til det offentlige, der stammer fra personligt ejede firmaer. I 2021 udgjorde gælden 22,9 mia. kr. fordelt på ca. 187.000 skyldnere. Rigsrevisionen er på den baggrund ikke enig, når det fremgår af Akt 31, at den manglende tilslutning af Skattekontoen til PSRM har relativt begrænset provenumæssig effekt.

Skatteministeriet har oplyst, at tidligere analyser har vist, at den manglende tilslutning har relativt begrænset provenumæssig effekt, hvilket er årsagen til, at dette fremgår af Akt 31. Ministeriet er dog i gang med at udarbejde en fornyet opgørelse på baggrund af de beregningsmodeller, ministeriet anvender i dag.

Rigsrevisionen har ikke modtaget de tidligere analyser, som Skatteministeriet henviser til. Rigsrevisionen er heller ikke bekendt med eventuelle ændringer til ministeriets beregningsmodeller, siden Akt 31 blev forelagt Finansudvalget i november 2021.

21. Rigsrevisionen vil fortsat følge resultatet af Skatteministeriets arbejde med at sikre fremdrift i tilslutningen af fordringshavere til det nye inddrivelsessystem, herunder særskilt tilslutningen af Skatteforvaltningens egne systemer.

Skattekontoen og SAP38

Skattekontoen er målrettet virksomheders indbetalinger til og udbetalinger fra Skatteministeriet, herunder moms, lønsumsafgift, A-skat mv.

SAP 38 er Skatteministeriets regnskabssystem til håndtering af finanslovens § 38. Skatter og afgifter. SAP 38 anvendes også til at understøtte opkrævning på bl.a. motorområdet og pensionsafkastområdet.

KOBRA

KOBRA er Skatteministeriets system til håndtering af personrelaterede skatter, herunder især B-skat og restskat.