



Skattestyrelsen
Att.: Karin Bergen

27. august 2019

Udviklings- og Forenklingsstyrelsen
Att.: Thomas Monefeldt

Notat vedr. Programmet for implementering af boligforliget 2017

Kære Karin Bergen og Thomas Monefeldt,

Dette observationsnotat er udarbejdet i forlængelse af mødet den 16. august 2019 mellem Statens It-råd og Programmet for implementering af boligforliget 2017, der gennemføres i et samarbejde mellem Skattestyrelsen, der har styregruppeformandsposten og Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, der stiller med styregruppens næstformand.

Mødet var tænkt som et dialogmøde i forbindelse med den planlagte risikovurdering af programmet. Den foreslåede tidsplan for programmet forekommer dog urealistisk. Samtidig er der mange risikorelaterede observationer, som skal indarbejdes i programdokumenterne, før materialet får en sådan færdiggørelsesgrad, at It-rådet kan gennemføre en egentlig risikovurdering. Dette notat er således ikke et anbefalingsbrev, men i stedet en samling af nogle foreløbige observationer, fra Rådet på baggrund af det fremsendte materiale og mødet den 16. august 2019 samt et opfølgingsmøde med programledelsen den 23. august.

Programmet for implementering af boligforliget 2017 skal sikre beregning af grundskyld og implementering heraf i forskudsskat og selvangivelser. Sammen med en række andre programmer og projekter skal programmet muliggøre implementering af de ændrede ejendomsvurderinger og beskatning i forlængelse heraf, der var indeholdt i de politiske aftaler på ejendomsområdet fra 2016 og 2017. Øvrige programmer på området omfatter ICE (beregning af nye ejendomsvurderinger), ICING (kobling mellem de nye ejendomsvurderinger og udstillingen og opkrævningen af ejendomsværdiskatten) og ejendomsdataprogrammet, der endnu ikke er etableret, men som skal sikre de datamæssige sammenhænge på ejendomsområdet og som omfatter it-løsningerne ESR, VUR, SVUR og Grunddata.

Dette program er derfor en delmængde af det samlede program vedrørende implementering af nye ejendomsvurderinger og -beskatning. Der foreligger endnu ikke en masterplan for de forskellige programmer og it-udviklingen på ejendomsområdet, hvilket ellers er yderst påkrævet i lyset af de store indbyrdes afhængigheder. ICE og ICING programmerne pågår stadig og Ejendomsdataprogrammet er endnu ikke beskrevet.

Som følge af boligforliget 2017 skal Skatteministeriet med virkning fra 2021 overtage beregning og opkrævning af grundskyld og dækningsafgift fra kommunerne. Herefter vil grundskylden for borgere blive opkrævet på samme måde som indkomstskatten og ejendomsværdiskatten, nemlig via forskuds- og årsopgørelsen. Dermed får boligejerne det samlede overblik over deres ejendomsskattebetaling på årsopgørelsen. For erhvervsjendomme vil grundskyld og dækningsafgift fortsat blive opkrævet uden for forskudsskattesystemet i to lige store rater.

Udover at flytte beregning og opkrævning af grundskyld og dækningsafgift til Skatteforvaltningen introducerer boligforliget 2017 en række nye ordninger, herunder et forsigtighedsprincip, en skatterabat til eksisterende boligejere og erhvervsjendomme, en midlertidig indefrysningsordning for grundskyld for ejerboliger fra 2018-2020 samt en permanent indefrysningsordning for de samlede ejendomsskatter for ejerboliger fra 2021. Dertil kommer, at staten skal overtage administrationen af lån til pensionister til betaling af grundskyld.

Programmet for implementering af boligforliget 2017 omfatter a) overdragelse af kontrakten vedr. systemet Ejendomsskat & Ejendomsbidrag (E&E) udviklet af DXC for KOMBIT til brug i kommunalt regi, b) tilpasning af dette system til statslig opkrævning af grundskyld, c) tilvejebringelse af ny beregningsfunktionalitet til rabat- og indefrysningsordninger i boligforliget, d) etablering af lånesystem for pensionistlån og indefrysninger, integration til Datafordeleren, der udvikles i regi af Grunddataprogrammet, e) integration til Skatteforvaltningens øvrige systemer Forskud, SLUT, Skattekontoen., KOBRA m.fl., f) integration til eksterne systemer, g) etablering af ny organisation til administration af ejendomsskatter, Ejendomscenteret h) idriftsættelse, i) implementering og j) kommunikation.

Den samlede implementering af nye ejendomsvurderinger og ejendomsbeskatning er som nævnt en overordentlig kompleks opgave med store, it-udviklingsmæssige, it-integrationsmæssige og organisatoriske udfordringer. It-rådet har gentagne gange efterlyst et komplet overblik over programmet til implementering af nye ejendomsvurderinger frem for at få information om enkelte delelementer, men det er først nu, at Rådet tilnærmelsesvis kan danne sig et indtryk af størrelsen og kompleksiteten af den totale opgave.

Statens It-råd har på nuværende tidspunkt følgende overordnede bemærkning til Programmet for implementering af boligforliget 2017:

Med det endnu manglende lov- og regelgrundlag, de mange afhængigheder og krævede integrationer, en kompleks it-løsning, der skal videreudvikles, testes og implementeres samt en helt ny organisation, der skal rekrutteres og uddannes, vurderer Rådet, at tidsplanen er helt urealistisk.

Den lovgivning, der skal danne grundlag for programmet er endnu ikke på plads og vil tidligst blive vedtaget primo 2020.

Programmerne ICE og ICING har begge høje risikoprofiler. Programmet for implementering af boligforliget 2017 har kritiske afhængigheder til disse programmer, der endnu er under udvikling, samt til Ejendomsdataprogrammet, som Rådet endnu ikke har kendskab til.

Derudover skal et revideret E&E integrere til Datafordeleren, som er en del af Grunddataprogrammet samt en række af Skatteforvaltningens legacy systemer, der har meget begrænsede vinduer for at foretage tilpasninger, og hvor der kan være andre samtidige tilpasninger, der skal gennemføres.

Opkrævning og håndtering af grundskyld er et nyt forvaltningsområde for Skatteforvaltningen, og der skal etableres en helt ny organisation med enheder i Svendborg og Ribe. It-rådet vurderer, at der ligger en betydelig udfordring i etableringen og uddannelsen af denne organisation.

It-rådet har som nævnt ikke set den samlede plan, som Programmet for implementering af boligforliget 2017 arbejder efter eller den samlede masterplan på ejendomsområdet, som dette program indgår i. Derfor kan It-rådet ikke give detaljerede bemærkninger til planens validitet og realisme, men givet ovennævnte forhold finder Rådet det absolut ikke realistisk at have de første elementer i it-komplekset kørende ultimo 2020 og at Skatteforvaltningen systemmæssigt og organisatorisk er klar til overtagelse af forvaltningsopgaven fra januar 2021.

Ændret beskatning af boliger vil ramme stort set alle danskere, enten direkte som ejere eller erhvervsdrivende, eller indirekte som lejere. Programmet vil uanset hvad få meget stor offentlig bevågenhed og sikkert møde megen kritik. En mere realistisk planlægning af programmets gennemførelse vil nedbringe sandsynligheden for at programmet allerede i udgangspunktet er på en umulig opgave.

Det er meget vigtigt, at programmet også i en alternativ tidsplan ikke taber momentum. Dermed skal programmet fortsat arbejde med krævende deadlines, og det bør sikres, at der indbygges tilstrækkeligt ”slack” i planen til, at der er tid til at foretage rettelser og tilpasninger og gentestning af disse. Programmet bør desuden sikre, at der tilvejebringes et mere robust styringsgrundlag så hurtigt som et vedtaget lovgrundlag tillader det.

Derudover har Statens It-råd på nuværende tidspunkt følgende kommentarer om risici og input til risikominimering:

1. Programmet har identificeret mere end 20 kritiske risici. Programmet bør arbejde mere dybdegående med disse risici og sikre en mere proaktiv, koordineret risikostyring til imødegåelse af de mange kritiske risici med vidtgående konsekvenser for programmet.

På dette stadie af programmets analysefase er risikoanalyser og tiltag til imødegåelse af risici ikke tilstrækkeligt velunderbyggede. Der bør arbejdes videre med estimering af risikokonsekvenser, konkrete, handlingsrettede mitigeringsovervejelser, vurdering af risikoværdier efter mitigeringsindsats samt beredskabsplanlægning.

Ud over de risici, der allerede er identificeret, synes der at være yderligere risici som programmet bør analysere nærmere, herunder:

- Kan der være juridiske eller andre risici ved at starte op med gammel lovgivning og med gamle vurderinger?



- Kan proces for risikovurdering i Statens It-råd og de krav til dokumentation, der stilles i den forbindelse, samt den efterfølgende godkendelse af aktstykker i FiU udfordre tidsplanen yderligere?
- Er der en risiko forbundet med en eventuel forsinkelse af vedtagelse af lovgrundlaget?
- Det nye system for ejendomsbeskatning synes at basere sig op en antagelse om at ejendomspriser kun kan gå op. Er det en risiko, at programmet nu eller senere bliver bedt om at systemunderbygge en situation hvor ejendomspriserne falder som følge af en konjunkturmæssige eller demografiske udvikling, og hvor skyldig ejendomsskat indefrosset i ejendommen ikke er dækket af en friværdi?
- Har ledende roller en tilstrækkelig erfaringsbase – og hvis ikke, kan dette blive en risiko?
- Er der projektinitiativer, der skal afvente endelig aftale om overtagelse af E&E? Hvis ja, kan forsinkelse i overtagelsen så udgøre en risiko?
- Er der risici forbundet med udfasning af ESR?

Risikostyring og risikoledeelse vil blive helt afgørende i dette program. Derfor vil det kræves, at der skabes en kultur for at forudse risici og mitigere løbende samt at følge op. At skabe en sådan kultur er en central ledelsesopgave i programmet. Til at assistere programledelsen bør programmet overveje at udpege en dedikeret risk-manager. Ministeriernes kontor for it-styring (MKI) bistår gerne med råd og vejledning om opbygning af programmets risikostyring.

2. **Programmet bør afsøge muligheder for at påvirke en proces der sikrer, at den endelige af lovgivningen bliver udmøntet med en høj grad af digitaliserbarhed.**

Man kan få det indtryk, at der er indgået et komplicerede politisk forlig baseret på forskellige politiske hensyn, der skal tilgodeses, fremfor at anvende en ”udefra og ind” tankegang hvor borgerens oplevelse af de ændrede opkrævninger og hensynet til regelforenklning er sat i højsædet. Hvis ikke den udmøntende lovgivning i høj grad er digitaliseringsklargjort, kan det betyde en betydelig fordyrelse af den samlede opgave, udfordre programmets tidsplan yderligere, samt øge risikoen for, at en større del af den samlede varetagelse må understøttes af manuel sagsbehandling. Programmet opfordres derfor til gennem aktiv interessenthåndtering, at påvirke lovgivningsprocessen i retning af størst muligt digitaliseringsparathed.

3. **Programmets økonomiopstilling synes endnu at være baseret på løse overslag uden robuste estimeringsforudsætninger. Desuden indeholder økonomiopstillingen uacceptable buffere og puljer.**

Med omkostninger i det omfang som programmet har skønnet, skal der arbejdes med langt dybere estimeringsforudsætninger, der så vidt muligt er underbygget med omkostninger fra andre sammenlignelige opgaver eller andre estimeringsmetoder, der kan evalueres og trykprøves.

Den business case, som programmet arbejder på bør opbygges således, at der knyttes omkostninger til de enkelte hovedaktiviteter og leverancer, så økonomi

og fremdrift løbende kan sammenholdes med mulighed for estimere restøkonomi op mod udestående leverancer og tidsplaner i aktiv økonomistyring (Estimate at Completion/Estimate to Complete). Ministeriernes kontor for it-styring (MKI) bistår gerne med råd og vejledning.

Som programmet allerede har noteret sig, skal risikopuljen og de buffere der nu er opført, samles og opbygges med udgangspunkt i omkostninger til helt konkrete nødplaner, der må iværksættes, hvis givne risici indtræffer.

It-rådet har forstået at programmet er blevet bedt om at tage udgangspunkt i, at overdragelse af kontrakten vedr. udvikling af E&E fra KOMBIT falder på plads, og at forhandlingerne heraf gennemføres uden for programmet. It-rådet kan se fornuften heri, men forslår at omkostningen for at overdrage kontrakten, tages ind i programmets business case, da den omkostning er en nødvendig og integreret del af den samlede systemløsning. Det vil give et mere retvisende billede af programmets samlede omkostninger.

4. Flere af de opstillede gevinster er ikke reelt styrende for programmet, mens andre styrende gevinster savnes.

Gevinst 1 og 2 er rene omkostninger, der ikke bidrager til styring af programmet og derfor blot bør opføres som omkostninger i business casen. Gevinst 5 er heller ikke en styrende gevinst og er alene medtaget for at flage et af målene med de politiske aftaler på boligbeskatningsområdet.

Gevinst 3 bør opdeles i nogle internt rettede økonomiske gevinster om nedbringelse af antal inddrivelsessager pga. en mere effektiv opkrævning af grundskyld, samt en borgervendt, der omhandler den udjævnede betaling (hvis det anses som en gevinst). Endelig savnes der en samfundsmæssig økonomisk gevinst i form af sparede omkostninger ved at centralisere den kommunale opgave på dette område til en centraliseret håndtering i Skatteforvaltningen.

Målet om reelt at bruge de styrende gevinster til at styre efter, kan underbygges med målbare forretningsmæssige succeskriterier. Ministeriernes kontor for it-styring bistår gerne med råd og vejledning om opbygning af programmets gevinststyring.

5. Der er planlagt en programorganisering med op mod 30 fora. Det er en kompleks organisering med fare for, at opgaver eller ansvar falder mellem stolene.

It-rådet har noteret sig, at programmet vurderer at tilsvarende organiseringer fungerer godt i andre programmer i Skatteforvaltningen. Det er dog Rådets erfaring, at man ved etablering af mange fora og alt for præcise og afgrænsede roller i en organisation risikerer, at opgaver og problemstillinger ”falder mellem to stole”, fordi det ikke er muligt at forudse alle de opgaver og udfordringer, der skal løses undervejs. Desuden er det væsentligt at have en simpel governance struktur, der muliggør, at de personer, der har den relevante viden, kan træffe de nødvendige beslutninger undervejs, og så en tung beslutningsgang ikke skaber unødigt forsinkelse.

Der opereres med to sideordnede programansvarlige, en for selve it-udviklingen og en for implementeringen. Normalt er det væsentligt at have en overordnet ansvarlig frem for flere, men Rådet forstår baggrunden for den valgte deling. Det er dog Rådets erfaring, at der skal gøres noget for at sikre, at alle deltagere er føler sig ansvarlige for det samlede program, der først er afsluttet, når implementeringen er gennemført. Det skal sikres, at programmet ikke løber ind i de problemer man ofte oplevede, når it-organisationer ”afleverede” projekter til forretningen, der så skulle tage sig af implementeringen. Der er i Staten i de sidste år og via Rådets arbejde gjort meget for at sætte fokus på, at it og forretning samarbejder om it-projekter, og at det er forretningens behov, der er styrende for it-arbejdet.

Desuden efterlyser Rådet mere information om programledernes baggrund og erfaringsbase.

6. Der må imødeses et flerleverandørmiljø, der skal løse en opgave under stort tidspres og med forskellige ansvarsmodeller for den samlede løsning.

Ved komplekse opgaver under stort tidspres er det ikke usædvanligt, at hver part inklusive leverandørernes fokus er på at risikominimere for sin egen del, og det kan være på bekostning af risici for andre parter. Man kan i den forbindelse overveje incitamentsstrukturer, hvor konstruktivt og løsningsøgende samarbejde mod fælles mål honoreres, ligesom man i udbud og kontraktindgåelse kan anmode leverandører om at beskrive, hvordan de vil håndtere samarbejdet og imødegå konflikter.

7. Der bør etableres fornødne aftaler med enheder, herunder kommunerne, der skal foretage systemændringer i forbindelse med integrationer og udvekslingssnitflader, testforløb mv.

Programmet skal etablere en række integrationer til andre systemer, overvejende internt i Skatteforvaltningen. En del af disse nye integrationer kræver ændringer i de pågældende systemer. Erfaringsmæssigt betyder krav om ændringer i tilgrænsende systemer en høj grad af koordinering og det er It-rådets erfaring, at der ofte opstår betydelige udfordringer, særligt hvis der ikke er sikret bindende finansiering på forhånd eller lavet faste aftaler og tidsplaner. It-rådet foreslår derfor, at der indgås skriftlige aftaler og lægges præcise tidsplaner med parter, der under den stramme tidsplan, skal gennemføre integrationsopgaverne i det/de tilgrænsende systemer. Integrationerne er yderligere udfordret af at der kun er meget få personer, der er i stand til at foretage ændringer i Skatteforvaltningens legacy systemer.

8. Programmet bør arbejde videre med en plan for den organisatoriske opbygning og implementering, herunder det kommunikationsberedskab, der vil blive helt afgørende, når løsningerne ”rammer” de mange borgere og virksomheder, der bliver berørt.

De nuværende overvejelser om den nødvendige indsats i den organisatoriske implementering bør underbygges med en egentlig plan, der viser hvornår hvad

skal ske, hvilke aftaler, der skal være på plads hvornår, hvilke ressourcer, der skal være rekrutteret hvornår, hvornår processer og retningslinjer skal være på plads, med hvilke kritiske afhængigheder osv. Planen kan være en selvstændig plan for organisatorisk implementering, eller den kan være en del af programmet's samlede plan, herved kan også afhængigheder til andre programopgaver indgå. Opbygning og modning af den nye organisation er en kritisk faktor i programmet, og der er betydelige risici forbundet hermed, som bør håndteres som sådan i programmets samlede risikohåndtering. Dertil kommer, at organisationen skal kunne skalere op og ned hurtigt i forbindelse med engangsopgaven tilbagebetaling af for meget opkrævet ejendomsskat. Der skal desuden skabes en koordinering med Vurderingsstyrelsen i forbindelse med behandling af klagesager. I den forbindelse kunne man søge ekstern sparring fra organisationer der har været igennem en hurtig opskalering, fx Udbetaling Danmark og også gerne med organisationer med sæde uden for København der har været igennem en opskalering.

Programmet har allerede udpeget nogle kritiske punkter, hvor der imødeses mange borgerhenvendelser. Det er imidlertid Rådets vurdering, at dette program vil møde en konstant og måske endda stigende medieinteresse og bevågenhed fra borgere og virksomheder, der kræver et omfattende kommunikationsberedskab i hele programmets levetid. Det foreslås, at den evaluering af de 50.000 pilotvurderinger, der er planlagt udsendt, også kommer til at omfatte en systematisk evaluering og analyse af brugermodtagelse af budskaber og ”pædagogikken” i kommunikationen.

9. Kan lånehåndtering varetages af andre end Skatteforvaltningen?

Kunne det være en mulighed at nedbringe programmets opgaveportefølje og kompleksitet ved at outsource låneadministrationen til finanssektoren, der har systemer og kvalifikationer til sådanne opgaver?

10. Privacy Impact Assessment-analyser (PIA) bør gennemføres i analysefasen

Det ser ud som programmet først vil gennemføre PIA-analyser umiddelbart før idriftsættelse af systemerne. Disse bør imidlertid gennemføres allerede i analysefasen, så de kan give input til udformning af løsningen.

11. Der foreslås udarbejdet en end-to-end testplan med en afstemning af de mange integrationspunkter dette program forudsætter.

I en meget presset tidsplan kan det blive nødvendigt at foretage parallelle test op mod flere integrationspunkter samtidig. Det er imidlertid forbundet med store risici, fordi fejludbedring i én integration, kan afstedkomme følgeføj i andre. Et kontrolleret testforløb med sekventiel test af de mest kritiske integrationer og tid til gentest, vil nedbringe denne risiko betydeligt.

It-rådet ser frem til programmets bemærkninger til de ovenfor anførte foreløbige observationer.

Som led i denne tilbagemelding ses også gerne forslag til, hvornår en egentlig risikovurdering kan gennemføres, baseret på en vurdering af hvornår programmets samlede styringsgrundlag har en færdiggørelsesgrad, der gør en risikovurdering mulig. Programmaterialernes omfang og mere præcise færdiggørelsesgrad og tidspunkt for risikovurdering bedes aftalt med Ministeriernes kontor for it-styring.

Ved spørgsmål til dette observationsnotat kan I kontakte undertegnede eller Ole Krarup, olkra@digst.dk eller telefon 2978 7446. Dette notat er også sendt til afdelingschef Mads Diness samt til styrelsesdirektørerne Merete Agergaard og Andreas Berggreen.

Med venlig hilsen



Birgit Nørgaard

Næstformand for Statens It-råd