



Skattestyrelsen
Att.: Karin Bergen

1. september 2020

Udviklings- og Forenklingsstyrelsen
Att.: Thomas Monefeldt

Foreløbigt anbefalingsbrev til programmet '*Boligforlig 2017*'

Tak for dialogmødet den 21. august 2020 i forbindelse med risikovurdering af Skattestyrelsens og Udviklings- og Forenklingsstyrelsens program *Boligforlig 2017*. It-rådet kvitterer for et sammenhængende og velskrevet materiale, og rådet har med tilfredshed noteret sig, at programmet har indarbejdet en stor del af de råd It-rådet gav i observationsnotatet af 27. august 2019.

It-rådet vurderer fortsat, at *Boligforlig 2017* har **høj risiko**. Uagtet at tidsfristen for implementering af boligforliget 2017 er udskudt fra 2021 til 2024, er der fortsat mange risici forbundet med at få etableret den samlede løsning. Selve lovgivningen er kompleks og endnu ikke endeligt på plads og det nye it-landskab, der tegner sig til administration af ejendomsvurderinger og -beskatning er ligeledes komplekst og har en række indbyrdes afhængigheder samt integrationer til andre systemer. Størrelsen og kompleksiteten i dette program er en betydelig risikofaktor, idet det er vanskeligt at få overblikket over de mange detaljer og de mange parallelle aktiviteter, der skal gennemføres. Dette øger risikoen for at overse noget eller at opgaver 'falder mellem to stole'.

Boligforlig 2017 skal sikre beregning og opkrævning af ejendomsværdiskat. Samtidig overtager Staten opgaven med beregning og opkrævning af grundskyld og dækningsafgift fra kommunerne. Ud over disse to kerneopgaver introducerer boligforliget også en række nye ordninger, herunder et forsigtighedsprincip, en skatterabat til nuværende boligejere og ejere af erhvervsjendomme, en midlertidig indefrysningensordning for grundskyld for ejerboliger samt en permanent indefrysningensordning for de samlede ejendomsskatter for ejerboliger. Endelig introduceres også administration af lån til pensionister til betaling af grundskyld.

Boligforlig 2017 indgår i et endnu mere komplekst større program, der skal tilvejebringe ejendomsbeskatning baseret på nye vurderinger. Delelementerne omfatter ICE (beregning af nye ejendomsvurderinger), ICING (kobling mellem de nye ejendomsvurderinger og udstillingen og opkrævningen af ejendomsværdiskatten) og ejendomsdataprogrammet, som skal sikre de datamæssige sammenhænge på ejendomsområdet og som omfatter it løsningerne ESR, VUR, SVUR og Grunddata, Tilbagebetalingsordningen, der skal håndtere tilbagebetaling af for meget tidligere



opkrævet ejendomsværdiskat samt Mellemprioriteten, som skal håndtere boligbeskatning i perioden, mens *Boligforlig 2017* implementeres. En stor del af alle delprojekternes udviklingsaktiviteter pågår parallelt og har store indbyrdes afhængigheder.

Herudover skal *Boligforlig 2017* realiseres i en ny programorganisation, der endnu ikke er fuldt etableret, og hvor der således ikke er en historik for at samarbejde, endnu ikke er fuldt indarbejdede arbejdsprocesser eller et indgående kendskab til kompetencerne hos de enkelte medarbejdere i organisationen. Endeligt skal *Boligforlig 2017* implementeres i Skattestyrelsen, hvor organisationen til at håndtere opgaven er under reorganisering, og medarbejdere til denne nye organisation skal rekrutteres og onboardes i løbet af *Boligforlig 2017*'s levetid.

Etablering af nye og mere retvisende ejendomsvurderinger, fastholdelse af grundskyld og overførsel af opkrævningen til Staten, samt ønsket om at sikre, at borgere ikke skal betale højere ejendomsskatter, har ført til en række tiltag såsom forsigtighedsprincip og indefrysningsordninger, og vil tilsammen medføre, at det samlede nye systemkompleks for ejendomsvurdering og ejendomsbeskatning bliver et endog meget omfattende it-program, og det kan fremover vise sig at blive dyrt at drifte, vedligeholde, administrere og tilpasse systemet til ny lovgivning.

Oprindeligt var det planen, at *Boligforlig 2017* skulle risikovurderes i august 2019. Det materiale, som It-rådet fik forelagt på det tidspunkt viste dog, at tidsplanen for *Boligforlig 2017* efter Rådets opfattelse ikke var mulig at overholde. Dette bemærkedes i det omtalte observationsnotat af 27. august 2019. *Boligforlig 2017*'s tidsplan er efterfølgende forlænget med tre år. I lyset af kompleksiteten i opgaven vurderer Rådet, at også den nye tidsplan kan blive udfordret, og bifalder Skatteministerens tidligere forslag om at foretage en trykprøvning af den samlede tidsplan i løbet af 1. halvår 2021.

Det forgangne år er blevet brugt på at planlægge efter den nye deadline og foretage yderligere analyser af delementerne i *Boligforlig 2017* for at få et bedre overblik over den samlede udfordring ved at få implementeret alle de it-programmer, der tilsammen skal sikre, at den nye boligbeskatning kan administreres. Disse analyser har bl.a. identificeret en række præciseringer og ændringer til selve lovgivningen, der kan begrænse kompleksiteten noget uden at gå på kompromis med lovens hensigt. Herunder er et centralt element at dekode opkrævningen af ejendomsværdiskat fra forskuds- og slutopgørelser, så denne skat ikke opkræves sammen med indkomstskatten, men separat på samme måde som det sker for grundskylden i dag. Dette ville bevirke at ejendomsskatteområdet ikke skal tilpasses til og integreres i legacy-skattesystemer, med de risici det vil medføre for ikke blot *Boligforlig 2017*, men også for senere udskiftning af legacysystemer. It-rådet bifalder forslaget om at dekode ejendomsskatteområdet fra legacysystemerne og dermed undgå et væsentligt risikoelement.

Rådet finder, at der endnu udestår en del planlægnings- og analyseaktiviteter og udeståender mht. bl.a. business case, gevinster og risici og løsningsmodel for opkrævningsløsning som bemærkes i tilsendte 'Udeståender i analysefasen i *Boligforlig 2017*'.

It-rådet vil derfor gerne møde *Boligforlig 2017* igen inden analysefasen endeligt afsluttes, hvor programgrundlag, business case mv. er færdige. Der vil i den forbindelse eventuelt blive givet supplerende anbefalinger ud over dem, der gives herunder.

It-rådet har på nuværende tidspunkt følgende anbefalinger, baseret på det foreliggende grundlag:

1. It-rådet anbefaler, at *Boligforlig 2017* tager stilling til, hvordan risikoen for forsinkelser som følge af Covid-19 kan mitigeres og beredskabsplanlægges.

Boligforlig 2017 adresserer ikke det forhold, at programmet skal gennemføres i en situation, hvor der fortsat er Covid-19 i samfundet, og hvor det må formodes at fortsætte en rum tid endnu med risiko for tilbagerulning af genåbning. Andre projekter og programmer har oplevet forsinkelser som følge af restriktioner og nødvendigheden af at arbejde på distancen.

It-rådet anbefaler, at *Boligforlig 2017* håndterer denne problemstilling som en risiko og tager stilling til, hvilke rammer for distancearbejde, der skal etableres, hvilken onboarding, der er mulig, hvordan der skabes teamwork i et nyt team på trods af distance og hjemmearbejde, samt hvilke beredskabsplaner, der bør udarbejdes for at være rede til en situation, hvor en eller flere medarbejdere i programmet eller dets nære omgivelser bliver smittet med Covid-19.

2. It-rådet anbefaler, at *Boligforlig 2017* arbejder videre med sin risikoanalyse og risikohåndteringsplanlægning, både med hensyn til udefrakommende påvirkninger, der ikke nødvendigvis kan mitigeres, men som kan kræve en beredskabsplan (contingency plan), og risici, der kan mitigeres.

Boligforlig 2017 har identificeret en række risici og har udarbejdet mitigeringsplaner for en del af disse. En del af mitigeringsplanerne består i at bruge flere ressourcer og timer/omkostninger for at undgå forsinkelser. Dette forekommer urealistisk som eneste mitigeringsstrategi, idet flere ressourcer ofte vil øge kompleksiteten og kræve on-boarding af ressourcer i et tempo, der ikke er realistisk.

Rådet finder herudover, at der er en række potentielle risici, der ikke er adresseret i det hidtidige risikoarbejde og har sendt en liste over mulige 'Supplerende risikodrivere til *Boligforlig 2017*' den 26. august 2020.

Der er flere risici, der kan indtræffe som følge af forsinkelser i ICE, i Vurderingsstyrelsen eller i andre tilgrænsende programmer og projekter, hvor det er uden for dette programs mulighed at mitigere. I det samlede risikobillede *Boligforlig 2017* ser ind i, vil nogle risici bedst kunne håndteres på tværs af de mange udviklingsinitiativer på boligområdet, mens andre er mere specifikke for netop *Boligforlig 2017* programmet. Dette stiller krav om en robust risikostyring på det tværgående koordinerende niveau for alle de aktiviteter, der har betydning for de samlede udviklingsaktiviteter på ejendomsområdet.

It-rådet anbefaler, at *Boligforlig 2017* arbejder videre med risikohåndteringen, blandt andet med afsæt i de mulige risikodrivere It-rådet har fremsendt, og herunder også skærper og fokuserer mitigeringsiltag og revurderer hvorvidt, og



hvordan de enkelte risici kan have tidsmæssige konsekvenser og dermed potentielt udfordre den faste deadline i 2024. Herudover anbefales det, at vurdere hvilke risici der bedst håndteres på tværs af det samlede boligområde, og hvilke internt i *Boligforlig 2017* programmet. Her kan der findes inspiration i det risikostyringssetup der er etableret på Toldområdet under EUTK programmet.

It-rådet anbefaler endvidere, at der løbende foretages en vurdering af, hvorvidt forsinkende hændelser er indtruffet, så det kan vurderes, hvorvidt der er behov for yderligere håndtering. Den løbende vurdering bør udbygges med en kvartalsvis, eller halvårlig dedikeret workshop på styregruppeniveau, der nøje gennemgår det samlede risikobillede og reviderer mitigerings- og beredskabsplaner.

3. It-rådet anbefaler, at *Boligforlig 2017* og styrelserne søger at påvirke rammesætningen for *Boligforlig 2017*, så der kan planlægges med flere, forskudte idriftsættelser.

Det er It-rådets vurdering, at *Boligforlig 2017* har lavet en fornuftig nedbrydning og afgrænsning i de otte hovedleverancer programmet har defineret. Og Rådet bifalder bestræbelserne på at udskille den ene af disse hovedleverancer, en ny opkrævningsløsning, i et eget projekt, dels for at tage denne kompleksitet ud af programmet, dels for at opkrævningsløsningen også kan danne grundstamme i forhold til andre opkrævningsbehov i Skatteforvaltningen. Det er imidlertid også It-rådets vurdering, at der også herudover bør arbejdes på at nedbringe kompleksiteten i dette meget store program. Som grundlaget for *Boligforlig 2017* ser ud lige nu, bliver alle tekniske hovedleverancer nødt til at blive idriftsat samtidig (big-bang) for at imødekomme indholdet i boligforliget fra 2017.

It-rådet anbefaler derfor, at programmet og styrelserne, blandt andet gennem deltagelse i det videre lovgivningsarbejde, arbejder for, at ikke alle bestemmelser i boligforliget skal idriftsættes og implementeres samtidig. Det vil kunne nedbringe kompleksiteten og dermed risikobilledet i it-udviklingen, test og organisatorisk implementering betydeligt.

4. It-rådet anbefaler, at *Boligforlig 2017* definerer kriterier for Minimum Viable Product (MVP) for løsningerne og overvejer, hvordan der kan etableres de rette incitaments- og motivationsstrukturer for at realisere Programmet med så få udgifter og ressourcer som muligt og så tæt på et MVP som muligt.

I programgrundlaget fremgår det, at it-løsningerne vil blive udviklet efter et MVP målbillede, men de kriterier, retningslinjer, eller principper MVP målbillederne vil blive bygget på, er ikke klart definerede.

Det vil være Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, der bærer budgetansvaret for den samlede løsning, men det er Skattestyrelsen som stiller de forretningsmæssige krav. Det kan friste Skattestyrelsen til at stille krav til løsningen, der går ud over MVP og som kan øge omkostninger, kompleksitet eller udviklingstid for etablering af løsningen. Samtidig forventes det, at løsningen skal etableres med

over 60% eksterne konsulenter, der som en del af deres forretningsmodel er motiverede for at sælge så mange timer som muligt.

I et program af denne størrelse, med mange interessenter, der ikke nødvendigvis har sammenfaldende interesser, er der en betydelig risiko for at de MVP'er og det scope, der måtte blive defineret, ikke kan holdes.

It-rådet anbefaler, at *Boligforlig 2017* fastlægger de kriterier, der ønskes lagt til grund for definition af MVP'er samt vurderer, hvordan der kan skabes styringshåndtag, målepunkter og incitamentet til at finde de enkleste og billigste måder at løse opgaverne på.

5. It-rådet anbefaler, at styrelserne finder en mere gennemsigtig og hensigtsmæssig måde at estimere og håndtere reserver på, eventuelt med bistand fra Finansministeriet.

Rådet har set et estimat for de samlede udgifter for *Boligforlig 2017*, men har endnu ikke fået forelagt de forudsætninger, der ligger til grund for estimaterne, så rådet har ikke mulighed for at forholde sig til disse. Det er oplyst, at der opereres med 1/6 reserver i timeestimerne, og der er udlagt en stor risikopulje (i størrelsesordenen 32%) samt en stor pulje til uforudsete udgifter (34%). Argumentationen for denne sidste pulje er, at der er international empiri for og konkret erfaring i Skatteforvaltningen for overskridelser i denne størrelsesorden for denne type initiativer.

It-rådet anerkender, at udgifter i store it-projekter ofte overskrider de indledende estimater, men i en stor it-udviklingsorganisation som Udviklings- og Forenklingsstyrelsen bør man over tid have opbygget en erfaringsbase over ikke bare eventuelle budgetoverskridelser, men også konkrete baggrunde for dem samt tiltag, der kan bidrage til bedre estimeringer og tiltag for at undgå sådanne fordyrelser. Når der samtidig er udlagt en buffer i timeestimerne, der er budgetteret i de enkelte aktiviteter og opereres med en stor risikopulje, er det et spørgsmål, hvor meget der også med rimelighed kan sættes af til uforudsete udgifter.

En øremærkning og reservation af midler til uforudsete udgifter til hvert enkelt udviklingsinitiativ er ikke i overensstemmelse med Budgetvejledningen og virker umiddelbart som en uhensigtsmæssig binding af midler, men det er et spørgsmål, der bør afklares i samarbejde med Finansministeriet.

It-rådet anbefaler derfor, at der findes en mere gennemsigtig og hensigtsmæssig måde at estimere og håndtere reserver på, eventuelt med bistand fra Finansministeriet.

6. It-rådet anbefaler, at *Boligforlig 2017* indleder et tæt samarbejde med det projekt i Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering, der står for genudbud af Datafordeleren.

Boligforlig 2017 har store afhængigheder til Datafordeleren i Grunddataprogrammet, og E&E er udviklet op mod den eksisterende udgave af Datafordeleren. Datafordeleren er imidlertid ved at blive genudbudt. Det er kritisk, at der er en



tæt kobling mellem projektet for udvikling af en revideret version af Datafordeleren og dette program.

It-rådet anbefaler derfor, at *Boligforlig 2017* indleder et tæt samarbejde med SDFE, så de justeringsbehov *Boligforlig 2017* kunne have til Datafordeleren bliver overbragt, og at de ændringer, SDFE eller Grunddataprogrammet måtte planlægge, kommer til *Boligforlig 2017*'s kendskab så tidligt som overhovedet muligt.

7. It-rådet anbefaler, at *Boligforlig 2017* arbejder videre med at tydeliggøre og operationalisere styrende mål og gevinster.

Da opkrævning af grundskyld og de opgaver, der følger af boligforliget fra 2017, er nye opgaver i Skatteforvaltningen, er der ikke udarbejdet et 0-scenarie (AS-IS) for *Boligforlig 2017*. Det bør dog være muligt at identificere og anføre en række 'falde-bort omkostninger' i kommunerne, da de ikke længere skal administrere grundskylden, og da forventede driftsomkostninger i kommunerne bortfalder. Tilsvarende forventes driftsbesparselser i Skatteforvaltningen for de systemer, der i dag varetager beregning og opkrævning af ejendomsskatter. Omfanget og potentialet i disse gevinster er ikke estimeret.

It-rådet anbefaler derfor, at *Boligforlig 2017* arbejder videre med at tydeliggøre og operationalisere styrende mål og gevinster.

8. It-rådet anbefaler, at styrelserne nedbringer kompleksiteten i governance set-up'et.

Boligforlig 2017 synes at have en kompleks ledelsesstruktur med mange styringsled og mange separat definerede fora og deraf følgende lange eskaleringsveje og mange koordineringsbehov. It-rådet forstår baggrunden for de enkelte styringsfora, men det er risikodrivende, at der er så mange beslutningsfora og at styregrupper mere kommer til at have karakter af informationsfora. Dette indebærer risiko for at 'opgaver falder mellem to stole'. Desuden er det *grupper*, der har ansvar for en opgave frem for tydelig ansvarsplacering på *enkeltpersoner*.

It-rådet har noteret, at der udestår en beskrivelse af governance set-up'et.

I en så stor og kompleks organisation som *Boligforlig 2017* kan det være værdifuldt at tage en time-out med jævne mellemrum og revurdere om styringen og organiseringen er effektiv. It-rådet anbefaler derfor, at programmet genovervejer antal styringsfora og afkorter eskaleringsvejene, samt sætter tid af til at revurdere organiseringen med regelmæssige mellemrum for at kunne justere undervejs.

9. It-rådet anbefaler, at *Boligforlig 2017* udarbejder planer og aftaler for systemintegrationerne til relevante systemer.

Der skal etableres mere end 20 interne og eksterne integrationer, og da integrationsbehovet endnu ikke er analyseret i bund, vil flere komme til. På nuværende



tidspunkt er det konkrete integrationsbehov kun anført for en enkelt af hovedleverancerne. Det er ikke tydeligt, hvordan integrationerne indgår i planen for udviklingsarbejdet, eller hvordan projektet involverer systemejere.

It-rådet anbefaler, at *Boligforlig 2017* hurtigst muligt færdiggør sine integrationsanalyser og udarbejder konkrete planer for integrationen af systemerne, og at projektet udarbejder aftaler med relevante systemejere og andre aktører, samt sikrer, at der også er afsat de fornødne ressourcer til, at systemændringerne kan være klar til tiden.

10. It-rådet anbefaler, at *Boligforlig 2017* vurderer, hvordan der kan sikres størst mulig kontinuitet i bemanning og organisering under hele udviklingsperioden.

Det er vigtigt at sikre entydige ansvar for delopgaverne forankret hos enkeltpersoner gennem hele programmets levetid. Skattestyrelsen er under forandring og reorganisering, og det vil være risikodrivende for programmet, hvis de medarbejdere, der skal modtage de nye systemer og være ansvarlige for administrationen skiftes ud undervejs i perioden. Udviklings- og Forenklingsstyrelsen kører mange komplicerede projekter og programmer, der alle konkurrerer om nøgleressourcer, hvilket kan udfordre muligheden for at sikre kontinuitet i det hold, der er involveret i løbet af projektet.

It-rådet anbefaler derfor, at *Boligforlig 2017* gør nogle meget konkrete overvejelser, om der er tiltag, der kan sikre størst mulig kontinuitet i bemanning i hele programmets levetid.

11. It-rådet anbefaler, at *Boligforlig 2017* i sin interessenthåndtering vurderer og tester eventuelle negative konsekvenser, når ejendomsværdiskat og grundskyld håndteres samlet i én opkrævningsløsning.

Programmet har lavet et godt arbejde med at kortlægge samtlige interesser, både eksterne og interne, og har redegjort for, hvordan der er regelmæssig kontakt til interesseorganisationer og politiske fora.

Hvis ejendomsværdiskat og grundskyld opkræves samlet via en periodevis opkrævning, vil det blive mere tydeligt for borgerne, hvor meget der skal betales i boligskat. Denne større synlighed kan give utilfredshed med boligskatterne generelt, men også friste til ikke at prioritere betaling af denne ret store post. Det kan alt i alt betyde øget behov for inddrivelse af ikke-betalte boligskatter. Der foreligger formentlig erfaringer fra kommunerne mht. inddrivelsesbehov for grundskyld. Blot bliver problemet fremover større, fordi det er større poster, der nu skal betales.

It-rådet anbefaler, at det med afsæt i kommunernes erfaring nøje vurderes og testes, hvilke reaktioner, der forventes at komme på en sådan løsning og i forlængelse heraf overvejer, hvilke tiltag, der kan modvirke et øget inddrivelsesbehov.

Senest den 15. oktober 2020 skal Skattestyrelsen og Udviklings- og Forenklingsstyrelsen indsende et notat til Ministeriernes kontor for it-styring om, hvordan projektet vil inddrage It-rådets anbefalinger i det videre arbejde, og hvilke eventuelle tilpasninger, det betyder for projektet.

Inden projektets faseskift til gennemførelsesfasen skal *Boligforlig 2017* indsende et opdateret business case grundlag og den underliggende business case model samt notat fra projektets styregruppeformand om ændringer i *Boligforlig 2017* siden risikovurderingen. Inden da vil It-rådet som nævnt i indledningen gerne have et møde med *Boligforlig 2017* om resultatet af de udestående analyseaktiviteter og de konklusioner og eventuelle yderligere risici, som de afstedkommer. *Boligforlig 2017* bedes komme med forslag til tidspunkt for et sådant møde, som passer med at *Boligforlig 2017* har færdiggjort de pågældende materialer.

Business case grundlaget og business casen vil danne baseline for *Boligforlig 2017* og være udgangspunkt for programmets statusrapportering til It-rådet. *Boligforlig 2017* slutes formelt ved statusrapportering til It-rådet og ved fremsendelse af et opdateret programgrundlag, som indeholder projektevaluering. Efter programafslutning skal Skattestyrelsen og Udviklings- og Forenklingsstyrelsen rapportere yderligere to gange i forhold til fremdrift i realisering af programmets gevinster.

Ved spørgsmål til anbefalingerne kan I kontakte undertegnede eller Ole Krarup, olkra@digst.dk eller telefon 2978 7446. Dette brev er også sendt til konstitueret styrelsesdirektør Niels Gotfredsen i Udviklings- og Forenklingsstyrelsen og afdelingschef Mads Diness Jensen i Skatteministeriets departement.

Med venlig hilsen



Birgit Nørgaard

Næstformand for It-rådet