

18/2016

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

Skatteministeriets styring af økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281
237
1976
114.6
22.480
908

Juni 2017

18 /
2016

Beretning om Skatteministeriets styring af økonomien i udviklingen 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 2017

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

Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger 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 oktober 2017.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2016, som afgives i februar 2018.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-523-7

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM SKATTEMINISTERIETS STYRING AF ØKONOMIEN I UDVIKLINGEN AF DET NYE EJENDOMSVURDERINGSSYSTEM

Skatteministeriet begyndte arbejdet med at udvikle det nye ejendomsvurderings-system i oktober 2014. Udviklingsarbejdet har foregået sideløbende med, at krav og indhold til systemet blev fastlagt. Krav og indhold blev således først endeligt fastlagt, da ejendomsvurderingsloven blev vedtaget primo juni 2017.

Med disse rammevilkår og en samlet bevilling på næsten 1,2 mia. kr. – heraf ca. 690 mio. kr. på Skatteministeriets område – udgør udviklingen af ejendomsvurderings-systemet en stor, væsentlig og risikofyldt opgave. Opgaven er forankret i Implementeringscenter for Ejendomsvurdering (ICE) i Skatteministeriets departement.

Statsrevisorerne finder, at Skatteministeriets styring af økonomien i det nye ejendomsvurderingssystem har været utilfredsstillende. Ministeriet har således ikke etableret et tilfredsstillende grundlag for løbende at styre økonomien og har ikke fulgt op på budget, forbrug og leverancer.

Statsrevisorerne finder det ikke tilfredsstillende, at størstedelen af Skatteministeriets bevillingsansøgninger i aktstykkerne har været baseret på udokumenterede skøn og forudsætninger. Det betyder, at ministeriets oplysninger til Folketingets Finansudvalg om, hvordan ministeriet er nået frem til de forventede udgifter, har været uigennemsigtige og usikre.

Statsrevisorerne anerkender, at rammevilkårene har været udfordrende, idet Skatteministeriet i 2 år har afventet, at krav og indhold til det nye ejendomsvurderings-system blev endeligt fastlagt politisk. Statsrevisorerne finder det tilfredsstillende, at ministeriet har iværksat en række tiltag til at forbedre den nuværende økonomi- og leverancestyring, så styringen af projektet fremover bliver i overensstemmelse med gængse principper for økonomistyring.

STATSREVISORERNE,
den 14. juni 2017

Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Søren Gade
Henrik Sass Larsen
Villum Christensen

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	8
2. Skatteministeriets styring af økonomien i udviklingen af det nye ejendoms- vurderingssystem	11
2.1. Skatteministeriets grundlag for at styre økonomien	11
2.2. Skatteministeriets opfølgning på økonomien i it-projektet	23
 Bilag 1. Metodisk tilgang	 31
Bilag 2. Ordliste	33

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 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:

Benny Engelbrecht: september 2014 - juni 2015

Karsten Lauritzen: juni 2015 -

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, hvordan Skatteministeriet styrer økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i januar 2017.

2. Arbejdet med at udvikle og implementere det nye ejendomsvurderingssystem er forankret i Implementeringscenter for Ejendomsvurdering (ICE) i Skatteministeriets departement. En del af opgaverne med udviklingen af ejendomsvurderingssystemet varetages af andre myndigheder. Denne beretning handler alene om Skatteministeriet.

Skatteministeriet begyndte arbejdet med at udvikle ejendomsvurderingssystemet umiddelbart efter etableringen af ICE i oktober 2014. I november 2016 blev der indgået en politisk aftale, der ifølge ministeriet fastlægger hovedparten af kravene til og indholdet af systemet. Krav og indhold blev endeligt fastlagt med vedtagelsen af ejendomsvurderingsloven primo juni 2017. Det har således været et rammevilkår, at ministeriet af hensyn til den eksternt givne tidsplan har arbejdet med at udvikle ejendomsvurderingssystemet sideløbende med, at opgavens indhold og omfang er blevet afklaret og fastlagt, og lovgrundlaget er blevet udarbejdet.

Siden etableringen af ICE er der løbende givet en række bevillinger til udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem på finansloven og via aktstykker. Ifølge Skatteministeriet er der med det seneste aktstykke, der er tiltrådt i marts 2017, samlet set bevilget næsten 1,2 mia. kr. til udviklingen af ejendomsvurderingssystemet frem til 2020. Ministeriet har oplyst, at omkring 690 mio. kr. heraf vedrører den del af udviklingen, som ministeriet er ansvarlig for. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet fra etableringen af ICE i 2014 til udgangen af 2016 har brugt 185,4 mio. kr. på udviklingen af ejendomsvurderingssystemet.

3. Baggrunden for undersøgelsen er, at der løbende er givet en række bevillinger til udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem. Derudover er udviklingen af ejendomsvurderingssystemet en stor, væsentlig opgave, som ifølge Statens It-projektråd er forbundet med en høj risiko. Endelig afviger Skatteministeriet fra nogle af budgetvejledningens krav til statslige it-projekter, som skal medvirke til at minimere risici i projekterne. Ministeriet har oplyst, at dette er efter aftale med Finansministeriet og Statens It-projektråd. Risikoprofilen og rammevilkårene øger efter Rigsrevisionens opfattelse behovet for at styre økonomien.

DET NYE EJENDOMSVURDERINGSSYSTEM

Det nye ejendomsvurderingssystem skal medvirke til at sikre opkrævningen af grundskyld, dækningsbidrag og ejendomsværdiskat, der aktuelt genererer et årligt provenu til staten og kommunerne på ca. 42 mia. kr.

Arbejdet med at udvikle ejendomsvurderingssystemet omfatter ny lovgivning, datagrundlag, vurderingsmodeller, vurderingsprocesser og det it-system, der skal understøtte ejendomsvurderingerne. Skatteministeriet udvikler selv størstedelen af it-systemet.

En del af opgaven med at forbedre datagrundlaget varetages af andre myndigheder.

STATENS IT-PROJEKTRÅD

Statens It-projektråd har bl.a. til opgave at risikovurdere statslige it-projekter med et budget på 10 mio. kr. eller derover.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriet har styret økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem tilfredsstillende. Vi lægger til grund, at ministeriet bør følge gængse principper i forhold til at styre økonomien i udviklingen af ejendomsvurderingssystemet. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Skatteministeriet etableret et tilstrækkeligt grundlag for at kunne styre økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem?
- Har Skatteministeriet foretaget en tilstrækkelig tæt opfølgning på økonomien i udviklingen af it-systemet, der skal understøtte ejendomsvurderingerne?

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Skatteministeriet ikke har haft en tilfredsstillende styring af økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem. Ministeriet har ikke fulgt gængse principper i forhold til at styre økonomien, hverken i forhold til at etablere et styringsgrundlag eller i forhold til at følge op på sammenhængen mellem budget, forbrug og leverancer. Der er derfor behov for, at ministeriet styrker styringen af økonomien væsentligt.

Skatteministeriet mener ikke, at det har været muligt at følge gængse principper i forhold til at styre økonomien, før de endelige krav til og det præcise indhold af ejendomsvurderingssystemet er fastlagt politisk. Dette skal ifølge ministeriet bl.a. ses i lyset af, at der først ca. 2 år efter, at ministeriet etablerede Implementeringscenter for Ejendomsvurdering, blev indgået en politisk aftale om et nyt ejendomsvurderingssystem, der fastlagde hovedparten af kravene til og indholdet af systemet.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør et ministerium altid etablere et styringsgrundlag og følge op på økonomien i ethvert projekt på det vidensgrundlag, der er til stede på et givent tidspunkt.

Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet ikke har haft et tilstrækkeligt grundlag for at styre økonomien. Ministeriet har ikke baseret størstedelen af bevillingsansøgningerne i aktstykkerne på dokumenterede skøn og forudsætninger. Det betyder, at der ikke er gennemsigtighed omkring, hvordan ministeriet er nået frem til de forventede udgifter i hovedparten af bevillingsansøgningerne og årsagen til eventuelle stigninger i udgifterne. Ministeriet har derudover ikke siden 2015 haft et samlet budget til brug for ministeriets styring, der dækker hele udviklingsperioden. De budgetter, som ministeriet har lagt, tager desuden ikke udgangspunkt i det, ministeriet skal levere, men er i stedet baseret på bl.a. lønudgifter. Det betyder, at ministeriet ikke har et grundlag for løbende og afslutningsvist at følge op på sammenhængen mellem budget, forbrug og leverancer.

Endvidere viser undersøgelsen, at Skatteministeriet ikke har haft en tilstrækkelig tæt opfølgning på økonomien i udviklingen af det it-system, der skal understøtte ejendomsvurderingerne. Ministeriet følger op på, hvor langt ministeriet er med udviklingen af de enkelte leverancer, men følger ikke op på, hvad de gennemførte leverancer har kostet, da ministeriet ikke har etableret en registreringsramme, der gør dette muligt. Det betyder, at ministeriet ikke har overblik over, om de forventede resterende kendte leverancer kan leveres inden for det resterende budget.

Ultimo 2015 anbefalede et konsulentfirma bl.a., at Skatteministeriet skaber indsigt i, hvad de enkelte delleverancer koster. Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet ikke har fulgt op herpå, på trods af at ministeriet i 2 aktstykker fra 2016 og 2017 har stillet i udsigt, at ministeriet ville efterleve alle anbefalingerne fuldt ud.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet har iværksat tiltag og fortsat arbejder på at iværksætte en række tiltag til at forbedre den nuværende økonomi- og leverancestyring. Tiltagene skal være afdækket og i altovervejende grad implementeret fra sensommeren 2017. Ministeriet vil opgøre driftsomkostningerne, når ejendomsvurderingsloven er vedtaget.

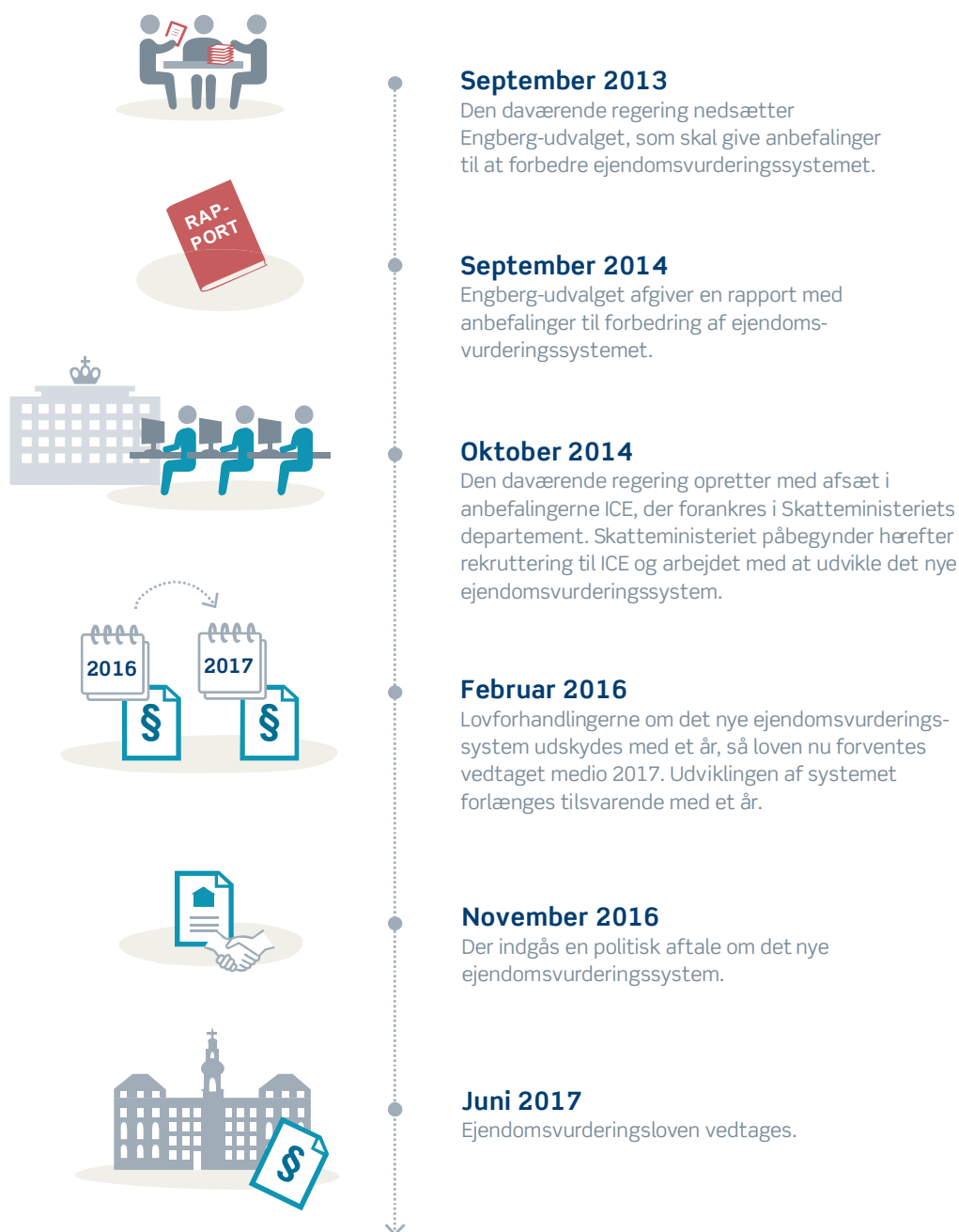
1.2. BAGGRUND

5. Rigsrevisionen kritiserede i *Beretning om den offentlige ejendomsvurdering* fra august 2013 Skatteministeriets forvaltning af ejendomsvurderingerne. Efter kritikken nedsatte den daværende regering Ekspertudvalg om ejendomsvurdering – det såkaldte Engberg-udvalg. Udvalget fik til opgave at komme med anbefalinger til, hvordan ejendomsvurderings-systemet kunne forbedres. Med afsæt i udvalgets anbefalinger oprettede den daværende regering i oktober 2014 Implementeringscenter for Ejendomsvurdering (ICE).

Figur 1 viser forløbet for etableringen af ICE og udviklingen af det nye ejendomsvurderings-system.

FIGUR 1

FORLØBET FOR ETABLERINGEN AF ICE OG UDVIKLINGEN AF DET NYE EJENDOMSVURDERINGSSYSTEM



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

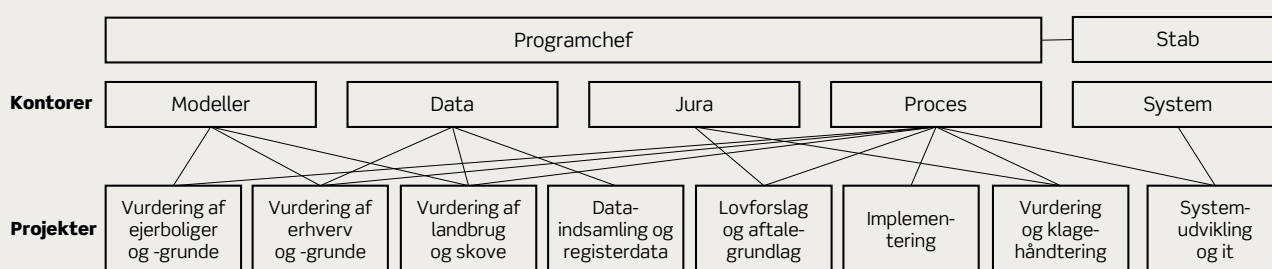
6. ICE har til formål at udvikle og implementere det nye ejendomsvurderingssystem, der ud over det it-system, som skal understøtte ejendomsvurderingerne, også omfatter ny lovgivning, vurderingsmodeller og vurderingsprocesser samt datagrundlag. En del af opgaven med at forbedre datagrundlaget varetages af andre myndigheder, herunder bl.a. Erhvervsstyrelsen og Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering.

ICE er organiseret som et program med en række projekter og delprojekter, der tilsammen skal levere ejendomsvurderingssystemet. Skatteministeriet udvikler selv størstedelen af it-systemet og påbegyndte udviklingen heraf i oktober 2015.

Figur 2 viser organiseringen af arbejdet med ejendomsvurderingssystemet i ICE.

FIGUR 2

ORGANISERINGEN AF ARBEJDET MED EJENDOMSVURDERINGSSYSTEMET I ICE



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

7. Skatteministeriet har oplyst, at bemanningen i ICE i fra oktober 2014 til ultimo 2016 er vokset fra under 10 til ca. 80 fuldtidsmedarbejdere, heraf 22 medarbejdere til at udvikle it-systemet. Desuden har Skatteministeriet oplyst, at ministeriet i regi af ICE har benyttet ekstern konsulentbistand for ca. 88 mio. kr. i perioden 2014-2016.

Skatteministeriet har oplyst, at der frem til 2. kvartal 2015 var stort fokus på rekruttering med henblik på at sikre en væsentlig tilførsel af medarbejdere til programmet for at kunne påbegynde arbejdet med politiske og forretningsmæssige afklaringer. Derefter har der ifølge ministeriet været tale om en proces, der skulle sikre, at de nye medarbejdere blev etableret i ICE. Ministeriet har oplyst, at der har været tale om et væsentligt tidsforbrug hertil i en lang periode.

Rammevilkår for udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem

8. Ved etableringen af ICE i 2014 var den politiske aftale og ejendomsvurderingsloven endnu ikke på plads. Loven forventedes dengang at være vedtaget i maj 2016. Undervejs er de politiske forhandlinger blevet udskudt med et år, og lovforslaget blev vedtaget af Folketinget primo juni 2017. Det har været et rammevilkår for udviklingen af ejendomsvurderingssystemet, at Skatteministeriet af hensyn til tidsplanen har arbejdet med at udvikle ejendomsvurderingssystemet sideløbende med, at opgavens indhold og omfang er blevet afklaret.

DEN POLITISKE AFTALE

Der blev i november 2016 indgået forlig mellem den daværende Venstre-regering, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti om et nyt ejendomsvurderingssystem.

DE GRUNDLÆGGENDE TEKNISKE FUNKTIONALITETER

De grundlæggende tekniske funktionaliteter vedrører ifølge Skatteministeriet de rammer og basisfunktionaliteter, der udgør det grundlæggende it-system. Dvs. de funktionaliteter, der skal etableres, uanset det præcise indhold i den politiske aftale og ejendomsvurderingsloven.

Tekniske funktionaliteter udgør ifølge Skatteministeriet fx grundlæggende sagsstyringsfunktionaliteter, udstilling af data og simpel brugergrænseflade, distribution af oplysninger til ejendomsejere og infrastruktur.

DE YDERLIGERE FUNKTIONALITETER

De yderligere funktionaliteter er ifølge Skatteministeriet fx grundfunktionaliteter til udsøgning på digitale kort i forbindelse med vurderingsopgaven. En sådan funktionalitet er ikke i sig selv en forudsætning for at kunne udarbejde vurderinger af ejerboliger og erhvervsejendomme, men vil være med til at højne kvaliteten af de vurderinger, der udtrækkes til manuel vurdering.

9. Skatteministeriet har oplyst, at den eksternt givne tidsplan har nødvendiggjort, at ministeriet har igangsat udviklingsarbejdet sideløbende med, at ministeriet har opbygget det samlede overblik over leverancer, organisering mv. Ministeriet har videre oplyst, at ministeriet frem til indgåelsen af den politiske aftale har gennemført en række forretningsmæssige og juridiske afklaringer og har udarbejdet forventede krav til it-systemet parallelt med, at ministeriet påbegyndte it-udviklingen i oktober 2015. Med den politiske aftale i november 2016 er der ifølge ministeriet skabt en mere præcis retning og en større klarhed over forretningskrav mv.

10. Skatteministeriet har oplyst, at en række vurderingsmæssige funktionaliteter i it-systemet er afhængige af indholdet i ejendomsvurderingsloven og derfor først har kunnet afklares, kravstilles og udvikles, efter loven er vedtaget. Det har dog været muligt at udvikle nogle mere grundlæggende tekniske funktionaliteter i det nye ejendomsvurderingssystem, før loven er vedtaget. Udskydelsen af lovforhandlingerne og den deraf følgende forlængelse af tidsplanen for udviklingen af ejendomsvurderingssystemet gav desuden mulighed for at udvikle yderligere grundfunktionaliteter end tidligere forudsat.

11. Statens It-projektråd har vurderet, at udviklingen af ejendomsvurderingssystemet er forbundet med en høj risiko. Den eksternt givne tidsplan og Skatteministeriets deraf følgende tilgang med mange aktiviteter, der løber parallelt og startes op, inden kravene er kendt, driver ifølge Statens It-projektråd omkostningerne op.

Bevillinger til Skatteministeriets udvikling af det nye ejendomsvurderingssystem

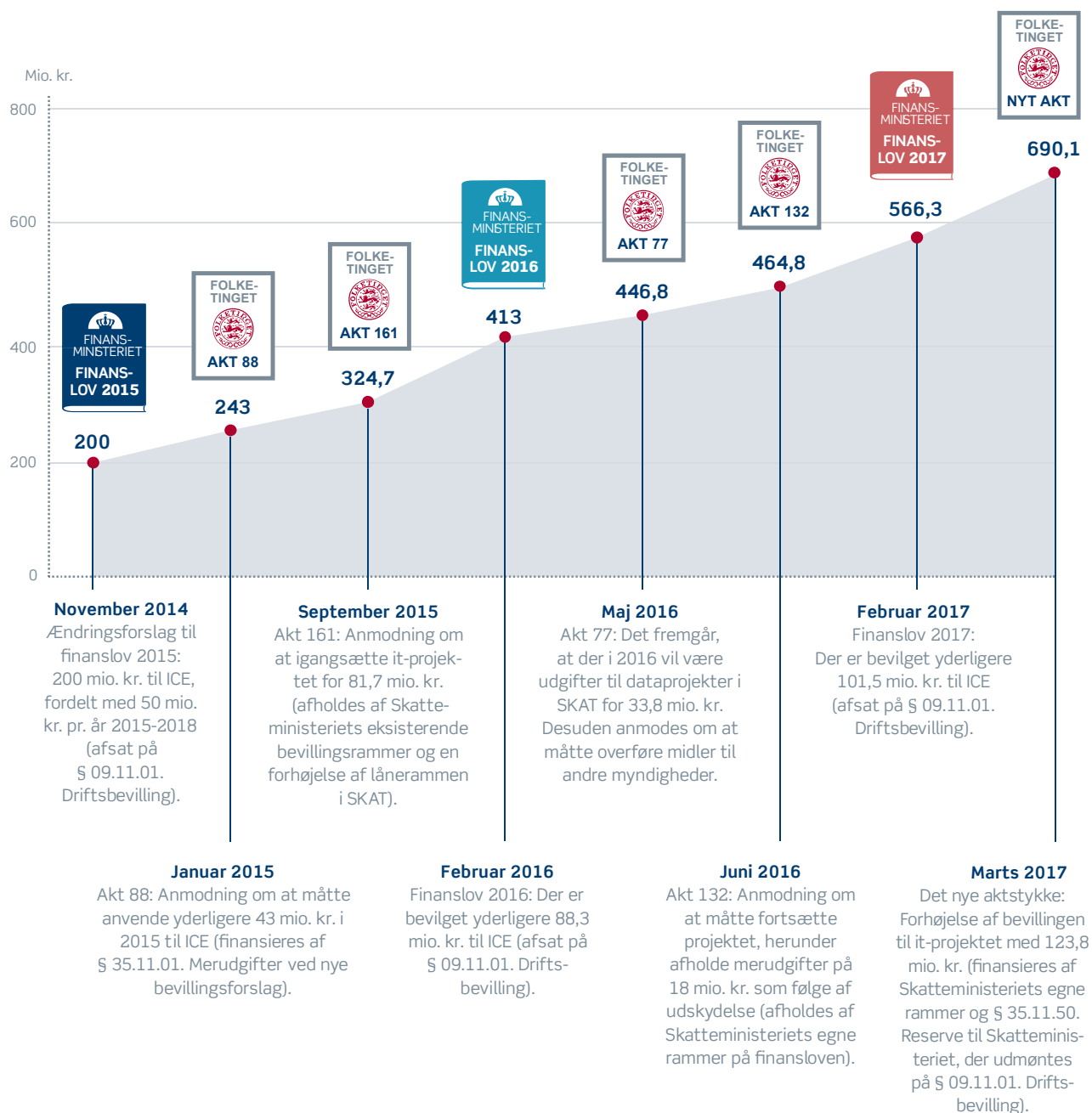
12. Ifølge Skatteministeriet er der bevilget næsten 1,2 mia. kr. til den samlede udvikling af ejendomsvurderingssystemet frem til 2020. Bevillingerne er givet til Skatteministeriet og andre myndigheder, som bidrager til udviklingen, bl.a. i forhold til forbedringen af data.

Skatteministeriet har med det seneste aktstykke ifølge ministeriet fået bevilget omkring 690 mio. kr. til den del af udviklingen af ejendomsvurderingssystemet, som ministeriet er ansvarlig for. Heraf er de 224 mio. kr. ifølge ministeriet bevilget til udviklingen af it-systemet.

13. Figur 3 viser de finanslovsbevillinger og aktstykker, der vedrører Skatteministeriets udvikling af det nye ejendomsvurderingssystem.

FIGUR 3

FINANSLOVSBEVILLINGER OG AKTSTYKKER TIL SKATTEMINISTERIETS UDVIKLING AF DET NYE EJENDOMSVURDERINGSSYSTEM



Note: Det nye aktstykke tiltrådt 2/3 2017 er ved beretningens afslutning fortroligt og har derfor ikke et nummer.

Opgørelsen er i løbende priser. Beløbene for it-aktstykkerne er de udgiftsbaserede tal.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af figur 3, at der indledningsvist ifølge Skatteministeriet blev afsat 200 mio. kr. til ICE via et ændringsforslag på finansloven for 2015. Det fremgår også, at ministeriet derefter har fået en række yderligere bevillinger på finansloven og via aktstykker. Bevillingerne er givet til udviklingen af ejendomsvurderingssystemet i perioden 2015-2020.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier og metode

14. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriet har styret økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem tilfredsstillende. For at kunne vurdere dette har vi formuleret 2 undersøgelsesspørgsmål.

Vi lægger i de 2 undersøgelsesspørgsmål til grund, at Skatteministeriet følger gængse principper for at styre økonomien i udviklingen af ejendomsvurderingssystemet, herunder at styringskæden grundlæggende består i, at ministeriet på baggrund af et budget og dokumenterede skøn over udgifterne til det, ministeriet skal levere, søger om bevillinger og derefter følger op på sammenhængen mellem budget, forbrug og leverancer.

15. *Det første spørgsmål* handler om, hvorvidt Skatteministeriet har etableret et tilstrækkeligt grundlag for at kunne styre økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem. Denne del af undersøgelsen omfatter alle de aktiviteter i udviklingen af ejendomsvurderingssystemet, som Skatteministeriets departement er ansvarlig for.

Vi har i denne del af undersøgelsen lagt til grund, at bevillingsansøgningerne bør være baseret på dokumenterede skøn over, hvad det forventes at koste at udvikle de enkelte dele af ejendomsvurderingssystemet, så skønnene kan efterprøves og revurderes, hvis der sker ændringer i det, der skal leveres, eller i rammerne herfor. Når forudsætningerne bag skønnene er dokumenterede, skaber det gennemsigtighed omkring baggrunden for bevillingsansøgningerne og eventuelle fordyrelser.

Derudover har vi lagt til grund, at Skatteministeriet til brug for ministeriets styring bør udarbejde et samlet budget for udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem, der dækker hele den forventede udviklingsperiode. Et sådant budget giver et samlet overblik over de forventede udgifter i udviklingsperioden og er en forudsætning for, at ministeriet løbende og afslutningsvist kan følge op på økonomien.

Endelig har vi lagt til grund, at Skatteministeriet i sit budget bør foretage en kobling mellem økonomi og det, der skal leveres. Denne kobling er også nødvendig for løbende at kunne følge op på sammenhængen mellem budget, forbrug og leverancer.

16. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet finder, at væsentlige dele af programmet ikke gennemføres som et traditionelt udviklingsprogram, hvor lovgivning, krav og leverancer er givet på forhånd. I stedet gennemføres en stor del af arbejdet som et afklarings- og lovforberedende arbejde, og ifølge Skatteministeriet har langt størstedelen af arbejdet hidtil været lovforberedende. Ministeriet finder derfor, at omstændighederne omkring arbejdet i ICE er forskellige fra de it-projekter, der normalt gennemføres i staten.

Skatteministeriet har desuden oplyst, at det i udgangspunktet var en præmis for arbejdet med at udvikle det nye ejendomsvurderingssystem, at det ikke var muligt at estimere det præcise indhold og den afledte økonomi. Det skyldes, at størstedelen af arbejdet i den indledende fase ifølge ministeriet var lovforberedende arbejde, og at de konkrete leverancer og den tilhørende økonomi skulle afklares i dette arbejde. Ministeriet har således oplyst, at det først har været muligt at udarbejde et detaljeret overblik over leverancer og underliggende skøn efter indgåelsen af den politiske aftale i november 2016. I forlængelse heraf har ministeriet oplyst, at ministeriet i overensstemmelse med en aftale med Finansministeriet og Statens It-projektråd vil udarbejde dette detaljerede overblik, et samlet konsolideret budget og en businesscase, efter ejendomsvurderingsloven er vedtaget.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet – som følge af indgåelsen af den politiske aftale om ejendomsvurderingssystemet og fremsættelsen af det lovforslag, der udmønter aftalen – overordnet tilslutter sig, at der er behov for, at de detaljerede krav og leverancer fremadrettet nedbrydes med henblik på at sikre en detaljeret styring af økonomien.

Skatteministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet som følge af, at krav og indhold ikke var fastlagt fra start, har arbejdet ud fra en agil tilgang, som ifølge ministeriet fordrer en løbende revurdering og afklaring af opgavens omfang og indhold og dermed også udgiftsprofilen for arbejdet.

17. Rigsrevisionen er enig i, at Skatteministeriet med de givne rammevilkår, hvor krav og indhold ikke har ligget fast fra start, ikke har kunnet lægge et endeligt, fast budget for udgifterne til udviklingen af ejendomsvurderingssystemet.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør ministeriet dog følge gængse principper for at styre økonomien. Dvs. at ministeriet bør foretage dokumenterede skøn over udgifternes forventede størrelse og lægge budget på det givne grundlag og vidensniveau, der har været undervejs i udviklingsforløbet, og gradvist præcisere skøn og budget, i takt med at krav og indhold ligger mere fast, og vidensgrundlaget dermed øges. Efter Rigsrevisionens opfattelse øger rammevilkårene og den agile tilgang styringsbehovet.

Efter Rigsrevisionens opfattelse har ministeriet undervejs i udviklingsforløbet haft et grundlag, som ministeriet kunne foretage skøn og budgettere ud fra, selv om krav til og indhold af ejendomsvurderingssystemet ikke har ligget fast. Ministeriet har allerede i juni 2015 defineret en række leverancer for de enkelte projekter. Ministeriet har desuden oplyst, at ministeriet siden etableringen af ICE har gennemført en lang række aktiviteter, herunder bl.a. videreudviklet statistiske beregningsmodeller, udviklet en ny statistisk vurderingsmetode, designet vurderings- og klageprocesser samt udarbejdet krav til og påbegyndt udviklingen af it-systemet. Ministeriet har oplyst, at ministeriet på grundlag af dette arbejde har forbedret og understøttet den politiske forhandlingsproces op til den politiske aftale, men arbejdet udgør efter Rigsrevisionens opfattelse samtidig selvstændige aktiviteter og leverancer.

18. *Det andet spørgsmål* handler om, hvorvidt Skatteministeriet har en tilstrækkelig tæt opfølgning på økonomien i udviklingen af det it-system, der skal understøtte det nye ejendomsvurderingssystem. I denne del af undersøgelsen fokuserer vi på opfølgningen på økonomien i it-projektet.

AGIL TILGANG

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

Vi har lagt til grund, at Skatteministeriet løbende bør følge op på, om forbruget for leverancer holder sig inden for det budgetterede. Ministeriet bør desuden have et løbende overblik over resterende leverancer og sammenholde det med det resterende budget, så ministeriet har overblik over, om der er tilstrækkelige resurser til at gennemføre de resterende leverancer.

En forudsætning for at kunne foretage en tæt opfølgning på økonomien er, at Skatteministeriet registrerer de resurser, der er brugt på en given leverance. For at skabe en kobling mellem budget, forbrug og leverancer bør registreringen tage udgangspunkt i de enkelte leverancer, der er budgetteret med.

19. Skatteministeriet har som nævnt oplyst, at ministeriet først har haft viden om de detaljerede krav til det samlede arbejde i forbindelse med indgåelsen af den politiske aftale om et nyt ejendomsvurderingssystem i november 2016.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør ministeriet løbende følge op på økonomien i forhold til de leverancer, der har været kendt og udviklet undervejs i processen.

20. Undersøgelsens metode er uddybet i bilag 1.

21. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

22. Undersøgelsesperioden strækker sig fra etableringen af ICE i oktober 2014 frem til udgangen af 2016. Det blev meldt ud i forligsteksten om et nyt ejendomsvurderingssystem ultimo 2016, at Skatteministeriet ville forelægge endnu et aktstykke i 2016. Aktstykket er tiltrådt marts 2017, men indgår i undersøgelsen. Det nye aktstykke er ved beretningens afslutning fortroligt og har derfor ikke et nummer. Skatteministeriet har oplyst, at beretningens indhold om det nye aktstykke ikke bryder med den fortrolighed, der er forudsat i aktstykket. Ejendomsvurderingsloven er vedtaget primo juni 2017. Loven har ved beretningens afslutning endnu ikke fået et lovnummer.

23. Undersøgelsen handler alene om Skatteministeriets styring af økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem. Undersøgelsen handler derfor ikke om funktionaliteten i det nye ejendomsvurderingssystem, herunder om de planlagte aktiviteter og leverancer er tilstrækkelige til, at der vil kunne foretages ejendomsvurderinger, eller om ejendomsvurderingernes kvalitet og træfsikkerhed bliver bedre med det nye system. Undersøgelsen handler heller ikke om ministeriets overholdelse af tidsplanen, herunder om ministeriet kan levere det nye ejendomsvurderingssystem til tiden.

24. Nogle af aktiviteterne i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem varetages af andre myndigheder end Skatteministeriet. Undersøgelsen omhandler alene Skatteministeriet.

25. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Skatteministeriets styring af økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem

26. Dette kapitel handler om, hvordan Skatteministeriet har styret økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem.

2.1. SKATTEMINISTERIETS GRUNDLAG FOR AT STYRE ØKONOMIEN

27. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har etableret et tilstrækkeligt grundlag for at styre økonomien i udviklingen af ejendomsvurderingssystemet.

Skatteministeriet har som nævnt fået en række bevillinger på finansloven og via aktstykker til at udvikle ejendomsvurderingssystemet. Vi har undersøgt, om ministeriet har dokumenteret sine skøn over de udgifter, der ligger til grund for bevillingsansøgningerne i aktstykkerne – og som dermed også ligger bag det budget, der bør danne grundlag for ministeriets styring af økonomien.

I forlængelse heraf har vi undersøgt, om ministeriet til brug for sin styring har udarbejdet et samlet budget for udviklingen af ejendomsvurderingssystemet, der dels dækker den periode, som udviklingen forventes at vare, dels afspejler det, ministeriet skal levere.

28. Skatteministeriet har ikke udarbejdet en businesscase for de samlede udgifter til udvikling og drift, som der er krav om i budgetvejledningen. Ministeriet oplyser, at det følger af en aftale med Finansministeriet og Statens It-projektråd fra juni 2015, og at aftalen er kodificeret i Akt 161 17/9 2015. Det fremgår af aktstykket, at Statens It-projektråd ønsker, at Skatteministeriet snarest og senest efter vedtagelsen af ejendomsvurderingsloven skal indsende en businesscase til rådet. Det fremgår videre heraf, at ministeriet senest efter en endelig fastlæggelse af de mere specifikke og vurderingsmæssige funktionaliteter af it-systemet vil udarbejde en tilpasset businesscase.

BUSINESSCASE

Det fremgår af budgetvejledningen, at aktstykker om it-projekter bl.a. skal indeholde en redegørelse for projektets samlede udgifter. Redegørelsen skal bl.a. baseres på en businesscase, som statslige myndigheder skal udarbejde for it-projekter på 10 mio. kr. eller derover.

Businesscasen viser bl.a. de samlede udgifter til udviklingen, fordelt på år og faser, og kan danne grundlag for et egentligt styringsbudget. Businesscasen fungerer også som en såkaldt baseline for projektet. Dvs. at det er det udgangspunkt, som forbruget løbende kan vurderes i forhold til. Businesscasen viser også driftsomkostningerne.

Skatteministeriet har oplyst, at det dermed følger af aftalen, at ministeriet efter vedtagelsen af ejendomsvurderingsloven skal udarbejde en samlet businesscase for arbejdet med udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem, herunder et konsolideret overblik over de forventede driftsomkostninger. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet er gået i gang med dette arbejde, og at det bl.a. indebærer, at ministeriet gennemgår den samlede leveranceplan og foretager en kobling mellem leverancer og økonomi, og at ministeriet derefter forelægger dette overblik for Finansudvalget i et aktstykke om den samlede økonomi.

Vi har derfor undersøgt, om Skatteministeriet på anden måde har dokumenteret sine skøn bag bevillingsansøgningerne i aktstykkerne og har udarbejdet et budget for udviklingen til brug for sin styring.

Skatteministeriets skøn bag bevillingsansøgningerne

29. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har baseret størrelsen af de forventede udgifter i bevillingsansøgningerne på dokumenterede skøn, så det er tydeligt, hvilke forudsætninger der ligger til grund. Det kan fx være forudsætninger for det forventede tidsforbrug for henholdsvis forretningsansvarlige, it-udviklere, testere og projektleder til at udarbejde en given leverance. Eller det kan være forventet pris og mængde for indkøb af fx licenser, hardware og konsulenttydelser, som indgår i udviklingen af en given leverance.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er det særligt vigtigt med dokumenterede skøn under de givne rammevilkår, da Skatteministeriet flere gange har justeret de forventede udgifter.

30. Vi har gennemgået de skøn, der ligger bag bevillingsansøgningerne i de 4 aktstykker, som vedrører Skatteministeriets udvikling af ejendomsvurderingssystemet.

Tabel 1 viser, hvad de 4 aktstykker vedrører, og hvordan Skatteministeriet i aktstykkerne har beskrevet, hvad ministeriet baserer størrelsen af de forventede udgifter på.

DOKUMENTERET SKØN

Et dokumenteret skøn viser de forudsætninger, den forventede udgift er baseret på. Skønnet vil kunne efterprøves og revideres, hvis der sker ændringer, som påvirker dets forudsætninger.

Ud over de 4 aktstykker har Skatteministeriet også forelagt Akt 77 30/5 2016, som vi ikke har undersøgt, fordi størstedelen omhandler dataprojekter hos andre myndigheder.

TABEL 1

AKTSTYKKER TIL SKATTEMINISTERIETS UDVIKLING AF EJENDOMSVURDERINGSSYSTEMET

Akt 88 5/2 2015	Skatteministeriet anmoder om Finansudvalgets tilslutning til at anvende yderligere 43 mio. kr. til ICE i 2015, hvortil der i forvejen var afsat 50 mio. kr.	Følgende fremgår af Akt 88: "Til finansiering af de andre implementeringsforberedelser i ICE samt driften heraf blev der i forbindelse med ændringsforslagene til finansloven for 2015 tilført 200,0 mio. kr. i perioden 2015-2018. Skatteministeriet har siden etableringen af ICE kvalificeret udgiftsbehovet yderligere." "Det bemærkes, at der er tale om et foreløbigt skøn for det samlede udgiftsbehov i det implementeringsforberedende arbejde. Merudgifterne i 2016-2018 konsolideres og indarbejdes på finansloven for 2016."
Akt 161 17/9 2015	Skatteministeriet anmoder om Finansudvalgets tilslutning til at igangsætte it-projektet for 81,7 mio. kr. i perioden 2015-2019.	Følgende fremgår af Akt 161: "Budgettet er udarbejdet på baggrund af konkrete skøn over de enkelte poster. Der knytter sig fortsat en usikkerhed hertil som følge af, at de samlede krav til systemet endnu ikke er specificeret fuldt ud ..." "De enkelte poster i budgettet er fastsat konkret med udgangspunkt i kendte priser for interne årsværk, konsulenter samt hardware og licenser, og budgettet vurderes derfor inden for rammerne af den givne tidsplan at være forholdsvis robust. Risikopuljen på 10 pct., svarende til 7,4 mio. kr., er fastsat under hensyntagen hertil og vurderes at afspejle projektets risiko."
Akt 132 23/6 2016	Skatteministeriet søger om Finansudvalgets tilslutning til at fortsætte it-projektet med en forlænget tidsplan på samlet et år. It-projektets pris forhøjes med 18 mio. kr., så den samlet er 99,7 mio. kr. De 18 mio. kr. skal primært bruges i 2020.	Det fremgår ikke af Akt 132, hvad Skatteministeriet baserer udgifternes størrelse på.
Det nye aktstykke tiltrådt 2/3 2017 (Aktstykket er ved beretningens afslutning fortroligt og har derfor ikke et nummer)	Skatteministeriet anmoder om Finansudvalgets tilslutning til at forhøje den økonomiske ramme for it-projektet med 123,8 mio. kr., så den samlet er 223,5 mio. kr. Årsagen er en fordyrelse af nødvendige it-integrationer, herunder tilpasninger i eksisterende systemer og fordeling af fællesudgifter.	Følgende fremgår af det nye aktstykke: "Efter at der er gennemført et væsentligt analysearbejde, herunder gennemført dialog med leverandører, og at det har været muligt at få det fornødne overblik over den generelle kompleksitet forbundet med gennemførelsen af integrationerne, har de forventede udgifter forbundet med tilretningerne vist sig at være væsentligt større end først antaget." "Det bemærkes, at Skatteministeriet – foruden de 2 elementer bag forhøjelsen af den økonomiske ramme som beskrevet ovenfor – er i gang med at konsolidere de samlede økonomiske rammer for it-projektet."

Note: Beløbene er angivet udgiftsbaseret og i løbende priser.

Kilde: Akt 88 5/2 2015, Akt 161 17/9 2015, Akt 132 23/6 2016 og det nye aktstykke tiltrådt 2/3 2017.

Det fremgår af tabel 1, at ministeriet har baseret bevillingsansøgningerne på forskelligt grundlag, herunder en kvalificering af udgiftsbehovet, skøn og et væsentligt analysearbejde.

Akt 161, 132 og det nye aktstykke vedrører alene it-projektet, mens Akt 88 vedrører de øvrige leverancer fra Skatteministeriet.

Akt 88 5/2 2015

31. Akt 88 er en anmodning om at anvende yderligere 43 mio. kr. til ICE i 2015 i forhold til de 50 mio. kr., der indledningsvist blev bevilget. Det fremgår bl.a. af aktstykket, at Skatteministeriet siden etableringen af ICE har kvalificeret udgiftsbehovet til det implementeringsforberedende arbejde i ICE yderligere.

32. Vores gennemgang af den dokumentation, som ligger til grund for aktstykket, viser, at de forventede udgifter for perioden 2015-2018 er fordelt på bl.a. lovforberedelse og programstyring, datavalidering og -indsamling, modellering, forberedelse af nyt it-system samt proces og organisationsdesign. Det fremgår desuden, at ministeriet forventer, at udgifterne til udviklingen vil være 93 mio. kr. i 2015.

Det fremgår imidlertid ikke, hvilke forudsætninger der ligger bag Skatteministeriets skøn over udgifternes størrelse. Skatteministeriet har oplyst, at der efter ministeriets opfattelse er dokumentation for forudsætningerne i det fremsendte materiale.

Vores gennemgang heraf viser, at materialet alene indeholder totalsummer og ikke viser, hvordan ministeriet har beregnet disse tal. Fx er det ikke angivet, hvilken pris og mængde beregningerne tager udgangspunkt i. Efter vores opfattelse har vi derfor ikke modtaget materiale, der dokumenterer, hvordan ministeriet har kvalificeret udgiftsbehovet.

Akt 161 17/9 2015

33. Akt 161 er en anmodning om Finansudvalgets tilslutning til at igangsætte udviklingen af it-projektet og indeholder et budget for it-projektet.

Det fremgår af aktstykket, at budgettet er udarbejdet på baggrund af konkrete skøn over de enkelte poster, og at disse er fastsat med udgangspunkt i kendte priser for interne årsværk, konsulenter samt hardware og licenser. Det fremgår også, at der fortsat knytter sig en usikkerhed til budgettet, som følge af at de samlede krav til systemet endnu ikke er specificeret fuldt ud.

34. Skatteministeriet har oplyst, at forudsætningerne bag skønnene over udgifterne til it-projektet, som de fremgår af aktstykket, altovervejende er baseret på væsentlig erfaring med it-udvikling og foretaget med udgangspunkt i et forventet tidsforbrug til udvikling af den først kendte funktionalitet. Ministeriet har oplyst, at disse skøn er sammenfattet i et notat, der beskriver beregningsgrundlaget, og et regneark.

35. Vores gennemgang viser, at notatet kun indeholder en overordnet redegørelse for forudsætningerne for Skatteministeriets beregninger af udgifter til årsværk, hardware, licenser, konsulenter og risikopulje. Der er fx ingen beregninger eller beskrivelser, der viser, hvordan ministeriet er nået frem til de angivne udgifter til årsværk, herunder hvad ministeriet baserer behovet for årsværk til udviklingen af it-systemet på. Regnearket indeholder budgetposter for de forventede udgifter til fx løn og systemintegrationer, men viser ikke forudsætningerne bag beløbene, fx hvor mange interne timer eller konsulenttimer, der beregnes til de enkelte leverancer.

Vi kan endvidere konstatere, at regnearket er udateret, og at notatet er udarbejdet, efter Finansudvalget har tiltrådt aktstykket.

36. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har udarbejdet yderligere beskrivelser af forudsætningerne bag udgifterne til it-projektet.

Akt 132 23/6 2016

37. Akt 132 er en ansøgning om at forlænge it-projektet med yderligere et år på grund af udskydelsen af forhandlingerne om en politisk aftale om et nyt ejendomsvurderingssystem.

Det fremgår ikke af aktstykket, hvilke forudsætninger Skatteministeriet har baseret budgettet i aktstykket på.

38. Vi har gennemgået det notat og regneark, der ifølge Skatteministeriet beskriver beregningsgrundlaget for aktstykket. Gennemgangen viser, at notatet indeholder en overordnet beskrivelse af forudsætningerne for ministeriets beregning af udgifterne. Gennemgangen viser videre, at udgifterne i aktstykket er baseret på et års fremskrivning af kendte udgifter til årsværk, hardware, licenser og konsulenter. Regnearket indeholder totalsummer for fx lønudgifter, men viser ikke forudsætningerne bag beløbene. Der er fx en budgetpost på 7,4 mio. kr. til håndtering af risici, men det fremgår ikke, hvilke risici der håndteres, og hvor stort et beløb der er afsat til håndtering af hver af dem.

Vi kan desuden konstatere, at regnearket er udateret, og at notatet er udarbejdet, efter Finansudvalget har tiltrådt aktstykket.

Det nye aktstykke tiltrådt 2/3 2017

39. Dette aktstykke er en ansøgning om Finansudvalgets tilslutning til at forhøje den økonomiske ramme for udviklingen af it-systemet. Baggrunden for aktstykket er bl.a. en stigning i udgifterne til de nødvendige it-integrationer, herunder tilretninger i SKATs eksisterende it-systemer, og en regnskabsteknisk omlægning af fællesudgifterne.

Det fremgår af aktstykket, at Skatteministeriet har gennemført et væsentligt analysearbejde som grundlag for sine skøn over udgifterne til it-integrationer, der indgår i aktstykket.

40. Vi har gennemgået de dokumenter, Skatteministeriet har fremsendt som dokumentation herfor. Gennemgangen viser, at der er dokumenterede skøn for dele af de samlede udgifter til it-integrationer. Gennemgangen viser også, at det for nogle af budgetposterne fremgår, hvad der ligger bag beløbene. Fx er antallet af timer og timeprisen angivet for en konsulent. For de fleste budgetposter er der dog ikke tilsvarende angivelser. Det gælder bl.a. posterne *ændringsbudget* og *risikopulje*, hvoraf det ikke fremgår, hvilke forudsætninger ministeriet baserer beløbenes størrelse på.

Det fremgår desuden af aktstykket, at ministeriet oprindeligt i forbindelse med forelæggelsen af Akt 161 og 132 havde skønnet udgifterne til it-integrationer til 10 mio. kr. Det fremsendte materiale indeholder ikke dokumentation for ministeriets skøn for de 10 mio. kr. Konsekvensen heraf er, at der ikke er gennemsigtighed om årsagen til stigningen i udgifterne, jf. boks 1.

BOKS 1

EKSEMPEL PÅ MANGLENDE GENNEMSIGTIGHED OM ÅRSAGEN TIL STIGNINGEN I UDGIFTERNE TIL UDVIKLINGEN AF IT-SYSTEMET

Det fremgår af det nye aktstykke, at det i Akt 132 og 161 var forudsat, at det arbejde, der i forbindelse med udviklingen af it-systemet skulle til for at skabe it-integrationer, herunder de nødvendige tilpasninger i eksisterende systemer, kunne gennemføres inden for en økonomisk ramme på ca. 10 mio. kr. Det fremgår videre af aktstykket, at Skatteministeriet har gennemført et væsentligt analysearbejde, og at der på den baggrund i stedet er konstateret behov for ca. 112,5 mio. kr. Det svarer til mere end en tidobling af de først forventede udgifter til integrationer. Det fremgår af aktstykket, at stigningen følger af en fordyrelse af de nødvendige it-integrationer til SKATs eksisterende it-systemer.

Skatteministeriet har oplyst, at det alene er 40 mio. kr. af de 112,5 mio. kr., der direkte kan henføres til den oprindelige udgift på 10 mio. kr., og at der således er tale om en firedobling af det oprindelige estimat. De øvrige 72,5 mio. kr. vedrører ifølge ministeriet udgifter til nye opgaver, som ikke var medregnet fra starten, herunder en forhøjelse af risikopuljen fra 7,4 mio. kr. til ca. 35 mio. kr. Efter Rigsrevisionens opfattelse fremgår dette ikke af aktstykket.

Som nævnt har Skatteministeriet delvist dokumenteret forudsætningerne bag sine skøn for udgifterne i det nye aktstykke, men ministeriet har ikke dokumenteret skønnene for de først bevilgede 10 mio. kr. Den manglende dokumentation for det første skøn betyder, at det ikke er muligt at se årsagen til stigningen, og at det dermed heller ikke er muligt at fastslå størrelsen på stigningen.

41. Skatteministeriet har for alle 4 aktstykker oplyst, at ministeriet fra oktober 2015, hvor it-udviklingen blev påbegyndt, og frem til indgåelsen af den politiske aftale i november 2016 har arbejdet med en række afklarende aktiviteter. Disse aktiviteter har ifølge ministeriet medført, at det var nødvendigt at ændre skønnene for konkrete budgetposter. Det har betydet, at der er sket ændringer fra budget til budget.

Skatteministeriet har videre oplyst, at budgetterne således afspejler det grundlæggende forhold, at der løbende sker forbedring af grundlaget for arbejdet med at udvikle det nye ejendomsvurderingssystem, herunder de økonomiske skøn, der ligger bag. Ministeriet har også oplyst, at de enkelte kontorer og projekters forventede resurseforbrug løbende er opdateret, i takt med at der er opnået et større overblik over de reelle omkostninger i forbindelse med udviklingsarbejdet.

42. Rigsrevisionen er enig i, at der er behov for løbende at revidere og ændre budgettet og dets enkelte poster, men finder, at skøn og forudsætninger bør være dokumenterede, så det fx fremgår, hvorfor udgifterne er ændret.

Afspejling af opgavens størrelse i skønnene

43. Vores undersøgelse viser, at Skatteministeriet i 3 af de 4 bevillingsansøgninger ikke har baseret de forventede udgifter på dokumenterede skøn over, hvad ministeriet skal levere, herunder opgavens størrelse. Ministeriet har delvist gjort dette i det nye aktstykke. Vi kan således ikke se, at ministeriet i sine skøn over udgifterne bag de 3 aktstykker tager udgangspunkt i, hvor mange resurser i form af bl.a. medarbejdertimer og eksterne konsulent- og udviklertimer, der er nødvendige for at levere en given del af ejendomsvurderingssystemet. Det fremgår således ikke, hvorfor ministeriet har ansat netop 80 medarbejdere i ICE og ikke færre eller flere.

44. Et konsulentfirma påpegede i december 2015 i et review af ICE, at Skatteministeriet bl.a. ikke havde estimeret sine budgetter for projekterne i ICE ud fra opgavens størrelse, og at det ikke var klart, hvad projekterne var estimeret ud fra.

Skatteministeriet har på baggrund af konsulentfirmaets review udarbejdet en handleplan.

Vi har gennemgået handleplanen og finder ikke, at Skatteministeriet i handleplanen har adresseret dette.

Skatteministeriets budget for udviklingsperioden

45. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet til brug for sin styring har udarbejdet et samlet budget for udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem, der dækker den periode, udviklingen forventes at vare, og som giver et samlet overblik over de forventede udgifter i hele udviklingsperioden. Et sådant budget er en forudsætning for, at ministeriet løbende og afslutningsvist kan følge op på økonomien.

46. Som tidligere nævnt har Skatteministeriet oplyst, at ministeriet – som følge af aftalen med Finansministeriet og Statens It-projektråd om, at businesscasen først bliver udarbejdet efter vedtagelsen af ejendomsvurderingsloven – finder, at der ikke har været krav om at udforme et samlet konsolideret budget og en businesscase før lovens vedtagelse, da det ikke har været praktisk muligt.

47. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at for løbende og afslutningsvist at kunne styre og have overblik over økonomien, bør Skatteministeriet udarbejde et samlet flerårigt budget for hele udviklingsperioden på det givne grundlag og vidensniveau, der har været undervejs i processen. Ministeriet bør desuden efter Rigsrevisionens opfattelse gradvist præcisere skøn og budget, i takt med at krav og indhold ligger mere fast.

48. Skatteministeriet har fremsendt en række budgetter og oversigter over udgifter, som ifølge ministeriet har haft forskellige styringsmæssige formål.

Der er bl.a. tale om grundbudgetter, tabeller i aktstykker, uddrag af finansloven, budgetnotater, bilag til økonomiudvalgssager, herunder om økonomiske rammer og finansiering, og et opsamlende budget, der viser en oversigt over udgifter til det nye ejendomsvurderingssystem.

REVIEW

Et review af modenheden – som det, der er gennemført i ICE – har til formål at finde og afdække forbedringsmuligheder i organisationer, der gennemfører softwareudvikling.

REGERINGENS ØKONOMIUDVALG

Regeringens Økonomiudvalg behandler forslag til finanslove, de økonomiske relationer til kommuner og regioner og andre initiativer og sager med væsentlige konsekvenser for økonomi og budget.

49. Vi har gennemgået de grundbudgetter, som ifølge Skatteministeriet udgør ét element i ministeriets løbende styring af økonomi og aktiviteter.

GRUNDBUDGETTER

Før finansårets begyndelse skal et ministerium udarbejde et grundbudget for alle hovedkonti for et finansår ad gangen. Ministeriet skal desuden udarbejde et grundbudgetnotat, der beskriver budgetteringsforudsætningerne.

Vores gennemgang viser, at grundbudgettet for 2015 indeholder udgifter for perioden 2015-2018. Grundbudgetterne for 2016 og 2017 vedrører alene det pågældende år. De afspejler dermed ikke de samlede udgifter til udviklingen af ejendomsvurderingssystemet i den periode, udviklingen varer.

Vores gennemgang af de øvrige fremsendte budgetter og oversigter viser, at de ikke omfatter hele udviklingsperioden og/eller efter vores opfattelse ikke er budgettyper, der kan lægges til grund for ministeriets styring. Fx dækker det opsamlende budget perioden 2017-2020 og dermed ikke 2015 og 2016, og efter Rigsrevisionens opfattelse kan fx budgetter i bilag til økonomiudvalgssager, budgetter i aktstykker og budgetnotater ikke lægges til grund for ministeriets styring.

Skatteministeriet har oplyst, at der efter ministeriets opfattelse er et samlet budget for hele perioden frem til, at systemet under et er afskrevet, og udviklingen er afsluttet. Efter ministeriets opfattelse er udfordringen, at der ikke i undersøgelsesperioden har været et fuldt nedbrudt styringsbudget. Ministeriet har i forlængelse heraf oplyst, at ministeriet som følge af den politiske aftale og fremsættelsen af lovforslaget er i gang med at nedbryde leverancer og den afledte økonomi.

50. På baggrund af vores gennemgang finder vi, at Skatteministeriet kun med grundbudgettet for 2015 har haft et samlet budget til brug for ministeriets styring, der dækker den periode, som ministeriet på daværende tidspunkt forventede, at udviklingen af ejendomsvurderingssystemet ville vare.

Budgettets kobling til leverancer

51. Vi har undersøgt, om Skatteministeriets budgetter afspejler det, ministeriet skal levere i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem. Vi har taget udgangspunkt i ministeriets grundbudgetter. Vi lægger til grund, at budgettets udgiftsposter bør være relateret til leverancerne, hvis ministeriet løbende og afslutningsvist skal kunne følge sammenhængen mellem budget, forbrug og leverancer. Leverancer kan fx være integration til et system og funktionalitet for modtagelse af en klage, jf. ministeriets leverancebeskrivelser.

52. Det fremgår af Akt 88, hvordan Skatteministeriet forventer, at bevillingen for 2015 skal fordeles på bl.a. lovforberedelse og programstyring, datavalidering og -indsamling, modellering, forberedelse af nyt it-system samt proces og organisationsdesign. Desuden fremgår det af Akt 161 og 132, hvor mange midler der skal anvendes til udviklingen af it-systemet. Det fremgår af det nye aktstykke, at bevillingen skal anvendes til it-integrationer, herunder tilretninger af eksisterende systemer.

Skatteministeriet har opdelt arbejdet med at udvikle ejendomsvurderingssystemet i en række projekter og har beskrevet de leverancer, som hører under de enkelte projekter. Det fremgår af materiale fra ministeriet, at projekterne skal dække alle leverancer på tværs af hele programmet. Boks 2 viser en oversigt fra juni 2015 over Skatteministeriets projekter, og hvor mange leverancer, projekterne hver især dækker.

BOKS 2**SKATTEMINISTERIETS PROJEKTER I UDVIKLINGEN AF EJENDOMSVURDERINGSSYSTEMET**

Skatteministeriet har i en oversigt fra juni 2015 defineret følgende projekter og angivet de leverancer, de enkelte projekter skal levere:

- Ejerboligmodel og -grunde (22 leverancer)
- Modeller for erhverv og grunde (12 leverancer)
- Dataindsamling (ca. 50 leverancer)
- Kvalitetssikring og detaljering af registerdata (25 leverancer)
- Datainfrastruktur (24 leverancer)
- Lovforslag og aftalegrundlag (18 leverancer)
- Vurdering og klagehåndtering (74 leverancer)
- Systemunderstøttelse og it (17 leverancer).

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Da Skatteministeriet har opdelt arbejdet med at udvikle ejendomsvurderingssystemet i en række projekter og tilhørende leverancer, har ministeriet efter vores opfattelse siden 2015 haft et udgangspunkt for at kunne udarbejde et budget, der kobler økonomien til leverancer.

53. Vi har gennemgået Skatteministeriets grundbudget for henholdsvis 2015, 2016 og 2017 for at undersøge, om ministeriet kobler økonomien til leverancerne. Tabel 2 viser posterne i Skatteministeriets grundbudgetter.

TABEL 2

POSTER I SKATTEMINISTERIETS GRUNDBUDGET FOR 2015, 2016 OG 2017

GRUNDBUDGET 2015	GRUNDBUDGET 2016	GRUNDBUDGET 2017
Data og licenser:	Løn:	Fælles:
Afskrivning af SAS-licens	Fast løn	Rejser og generel repræsentation
Datakøb	Faste tillæg, medarbejdere (2015-tillægsrunde)	Diverse
Drift af SAS-system	Faste tillæg, chefer (2015-tillægsrunde)	Længerevarende uddannelse
Konsulenter:	Overarbejdsbetaling, fuldmægtige	Overhead
Deloitte	Egenbetalt ferie, refusioner mv.	Licenser og it (ekskl. it-system)
It-konsulenter	Studerter	Aktivering – licenser og it (ekskl. it-system)
Kammeradvokaten	Engangsvederlag, medarbejdere	Afskrivninger (ekskl. it-system)
SAS	Engangsvederlag, chefer	Renter (ekskl. it-system)
Overhead:	I alt	Modeller:
Husleje	Øvrig drift:	Konsulenter – modeller
Kontorbudget	Aktivering it-system	Kontor-, afdelings- og personalemøder og temadage
Kursusbudget	Afskrivninger, SAS-licens	Kursusdeltagelse
Længerevarende uddannelse	Datakøb	Jura og stab:
Rejser og generel repræsentation	Drift af SAS-system	Konsulenter – jura og stab
Øvrig drift, reserve	It-servere og it-indkøb	Lovsporet – Kammeradvokaten
Løn:	It-tilretninger (SKAT)	Kontor-, afdelings- og personalemøder og temadage
HOVEDTOTAL	It-konsulenter	Systemer:
	Proceskonsulenter	It-system: aktivering
	Kammeradvokaten	It-system: konsulenter – skal afskrives
	Kontorbudgetter inkl. kurser	It-system: licenser og it – skal afskrives
	Længerevarende uddannelse	It-system: Kontor-, afdelings- og personalemøder og temadage – skal afskrives
	Rejser og generel repræsentation	
	Renter, it-system og licenser	
	I alt	Datakøb
	TOTAL	Besigtigelser
		Salgsdata
		Markedsdata
		Kursusdeltagelse
		Kontor-, afdelings- og personalemøder og temadage
		HOVEDTOTAL

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Skatteministeriets grundbudget for 2015, 2016 og 2017.

ARTSKONTO

En artskonto beskriver, hvilken type udgift der er tale om, fx husleje og løn.

Det fremgår af tabel 2, at grundbudgetterne er nedbrudt på artskonti, der er relateret til drift som fx løn, konsulenter og øvrig drift, der yderligere er nedbrudt på poster som fx kontorbudget, rejser og kursus.

Vores undersøgelse viser således, at Skatteministeriet ikke kobler økonomien til det, ministeriet skal levere. Budgetterne afspejler fx ikke de projekter og leverancer, som ministeriet i 2015 havde defineret, jf. boks 2. Fx fremgår det af boks 2, at der er knyttet 17 leverancer til projektet *Systemunderstøttelse og it* samt 74 leverancer til projektet *Vurdering og klagehåndtering*. Disse leverancer og udgifterne hertil fremgår ikke af budgettet. Budgettet afspejler således ikke, at ministeriet skal levere et it-system eller procesbeskrivelser for vurdering og klagehåndtering. Ministeriet har således ingen baseline i form af et budget for udgifterne til leverancerne og dermed heller ikke grundlag for løbende og afslutningsvist at følge op på, om der er en sammenhæng mellem budget, forbrug og leverancer.

Undersøgelsen viser dermed, at det, Skatteministeriet i aktstykkerne har oplyst, at ministeriet skal levere, fx proces- og organisationsdesign samt it-system, ikke er afspejlet i ministeriets grundbudgetter.

54. Som nævnt gennemførte et konsulentfirma i december 2015 et review af ICE. Firmaet gav på denne baggrund Skatteministeriet en anbefaling, der bl.a. handlede om at etablere indsigt i, hvad de enkelte delleverancer koster.

Vi har gennemgået den handleplan, Skatteministeriet har udarbejdet i forlængelse af reviewet. Vi finder ikke, at ministeriet har fulgt op på denne del af anbefalingen, selv om ministeriet har stillet i udsigt i 2 aktstykker fra 2016 og 2017, at ministeriet ville efterleve alle konsulentfirmaets anbefalinger fuldt ud.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet i sin handleplan primært har haft fokus på at sikre bedre kobling mellem det forventede tidsforbrug og resurseallokering. Ministeriet har desuden oplyst, at ministeriet vil sikre en nærmere kobling til økonomien i forlængelse af, at den politiske aftale er indgået, og ejendomsvurderingsloven er vedtaget.

Vores gennemgang viser, at det ikke fremgår af handleplanen, at Skatteministeriet først efter lovens vedtagelse vil følge op på den del af anbefalingen, der handler om at skabe indsigt i, hvad de enkelte delleverancer koster.

BASELINE

Med baseline menes her budgettet med dets angivelse af, hvad Skatteministeriet forventer, udviklingen af de enkelte leverancer vil koste. Baseline sammenlignes senere med forbruget for at se, om det holder sig inden for budgettet.

Boks 3 viser Skatteministeriets budget for it-projektet som et eksempel på, at ministeriets budgetter ikke afspejler det, projekterne skal levere.

BOKS 3

SKATTEMINISTERIETS BUDGET FOR IT-PROJEKTET

Skatteministeriet har oplyst, at budgettet for it-projektet alene fremgår af Akt 161 og 132. Budgettet i Akt 132, som er det nyeste, er gengivet nedenfor i mio. kr. (udgiftsbaserede tal, 2016-priser).

Budgetpost	2015	2016	2017	2018	2019	2020	I alt
Årsværk	3,4	13,0	14,0	14,0	14,0	3,5	61,9
Hardware og licenser	1,2	3,4	3,4	3,4	3,4	0,9	15,8
Konsulenter	0,6	6,2	6,2	0,7	0,7	0,2	14,6
Risikopulje	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,4	7,4
I alt	5,2	22,6	23,6	18,1	18,1	12,0	99,7

Det fremgår af Akt 132, at budgettet for udviklingen er på 99,7 mio. kr. og består af i alt 4 poster. Som det fremgår, indeholder budgettet ikke poster, der er relateret til de leverancer, it-projektet skal levere. Det betyder, at ministeriet ikke har en baseline for udgifterne til leverancerne og dermed heller ikke grundlag for løbende at følge op på, om der er en sammenhæng mellem budget, forbrug og leverancer.

Skatteministeriet har oplyst, at der ikke er en kobling mellem økonomi og leverancer i budgettet for it-projektet i Akt 132, fordi de samlede funktionaliteter ikke var kendt på budgetteringstidspunktet. Dette er ifølge ministeriet en konsekvens af, at kravene og de nødvendige it-funktionaliteter til systemet er blevet analyseret parallelt med påbegyndelsen af it-udviklingen.

Vi kan ved gennemgangen af budgettet i det nye aktstykke konstatere, at posterne heri fortsat ikke er relateret til de leverancer, it-projektet skal levere.

RESULTATER

Skatteministeriet har ikke etableret et tilstrækkeligt grundlag for at kunne styre økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem.

For det første har Skatteministeriet i 3 af de 4 bevillingsansøgninger ikke baseret størrelsen af de forventede udgifter på dokumenterede skøn, så det er tydeligt, hvilke forudsætninger der ligger til grund herfor. Ministeriet har delvist dokumentation for forudsætningerne bag sit skøn i den fjerde bevillingsansøgning. Desuden tager skønnene bag de 3 bevillingsansøgninger ikke udgangspunkt i, hvad ministeriet skal levere, herunder opgavens størrelse.

For det andet har Skatteministeriet ikke siden 2015 haft et samlet budget til brug for sin styring, der dækker hele udviklingsperioden. Ministeriet vil først efter vedtagelsen af ejendomsvurderingsloven udarbejde en samlet businesscase for arbejdet med udviklingen af ejendomsvurderingssystemet, herunder et konsolideret overblik over de forventede driftsomkostninger.

For det tredje tager Skatteministeriets grundbudgetter ikke udgangspunkt i det, ministeriet skal levere, herunder det ministeriet ifølge aktstykkerne har fået bevillinger til at levere – fx et it-system. Posterne i grundbudgetterne er derimod relateret til drift som fx løn, konsulenter og øvrige drift. Desuden har ministeriet endnu ikke fulgt op på den del af en anbefaling fra et konsulentfirma, der handler om at skabe indsigt i, hvad de enkelte leverancer koster, selv om ministeriet i 2 aktstykker har stillet i udsigt, at ministeriet med en handleplan ville efterleve alle konsulentfirmaets anbefalinger fuldt ud.

2.2. SKATTEMINISTERIETS OPFØLGNING PÅ ØKONOMIEN I IT-PROJEKTET

55. Da undersøgelsen viser, at Skatteministeriet ikke har et tilstrækkeligt styringsgrundlag, har vi undersøgt, hvordan ministeriet i fraværet af et tilstrækkeligt styringsgrundlag følger op på økonomien i udviklingen af det it-system, der skal understøtte ejendomsvurderingerne.

Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har en tilstrækkelig tæt opfølgning på økonomien i udviklingen af it-systemet. Det har vi gjort ved at undersøge, om ministeriet har etableret en ramme for registreringen af medarbejdernes og de eksterne konsulents tidsforbrug på leverancer til it-projektet, herunder ministeriets registrering af omkostninger til aktivering på regnskabet. Desuden har vi undersøgt ministeriets budgetopfølgning i forhold til udviklingen af it-systemet og udviklingen af ejendomsvurderingssystemet generelt. Endelig har vi undersøgt, om ministeriet løbende har haft overblik over, om der er resurser nok til at levere de resterende leverancer af it-systemet.

SYSTEMKONTORET

Systemkontoret er det kontor i ICE, der er ansvarlig for udviklingen af it-systemet.

56. Skatteministeriet udvikler som nævnt selv størstedelen af it-systemet. Arbejdet hermed er forankret i Systemkontoret i ICE, og udviklingen sker med udgangspunkt i agile metoder. Det betyder i praksis, at medarbejderne i Systemkontoret er organiseret i teams, der sammen planlægger, estimerer og udvikler dele af det samlede it-system inden for en afgrænset periode.

Skatteministeriet har oplyst, at Systemkontoret, fra it-udviklingen blev påbegyndt i 2015 og frem til indgåelsen af den politiske aftale, har arbejdet med at udvikle en række grundlæggende funktionaliteter og rammer for it-systemet.

Skatteministeriets registrering af forbrug til it-udviklingen

57. En forudsætning for at kunne foretage en tæt opfølgning på økonomien, herunder de forbrugte midler, er, at Skatteministeriet registrerer de resurser, der bruges på at udvikle it-systemet. Vi har derfor undersøgt, om ministeriet har etableret en registreringsramme for medarbejdernes og de eksterne konsulents tidsforbrug på leverancer til it-projektet.

Skatteministeriets registrering af internt forbrug til it-udviklingen

58. Vores undersøgelse viser, at Skatteministeriet ved etableringen af ICE har haft et ønske om at kunne registrere forbrugt tid på forskellige kategorier. Det fremgår således af ministeriets regnskabsinstruks fra januar 2015, at der dagligt skal ske en opgavefordeling af de timer, Systemkontoret registrerer i tidsregistreringssystemet. I et notat fra januar 2015 beskriver ministeriet den regnskabspraksis, der er gældende for udviklingen af it-systemet. Det fremgår af notatet, at projektet er omfattet af budgetvejledningens bestemmelser om anlægsførelse af interne produktionsomkostninger, og at departementet skal fastlægge, hvordan anvendte timer og øvrige interne produktionsomkostninger skal opgøres og godkendes. Moderniseringsstyrelsen godkendte i januar 2015 den beskrevne regnskabspraksis.

Af en opdatering af notatet fra december 2015 fremgår det, at Skatteministeriet alligevel ikke vil foretage en særskilt opgørelse af timeforbrug, men at det faktiske samlede lønforbrug i Systemkontoret træder i stedet for. Ministeriet oplyser i notatet, at det skyldes, at Systemkontoret er den eneste enhed i ICE, der bidrager til udviklingen af it-systemet, og at medarbejderne i kontoret alene anvender tid på udvikling. Ministeriet orienterede i december 2015 Moderniseringsstyrelsen om denne ændring. Ministeriet har oplyst, at ministeriets regnskabsinstruks ved en fejl ikke er blevet opdateret med denne præcisering umiddelbart herefter.

59. Vores undersøgelse viser, at alle medarbejdere i ICE tidsregistrerer på én overordnet kategori *arbejdet tid*. Dette er i overensstemmelse med den praksis, Skatteministeriet har beskrevet.

Ministeriet har oplyst, at der er igangsat et arbejde med at opsplitte tidsregistreringen på projekter i ICE, så det mere detaljeret kan opgøres, hvordan medarbejderne har anvendt deres tid. Ministeriet forventer, at denne mere detaljerede tidsregistrering vil være implementeret i løbet af foråret 2017.

Skatteministeriets registrering af eksternt forbrug til it-udviklingen

60. Skatteministeriet har oplyst, at det primært er én ekstern konsulent, der deltager i udviklingen af it-systemet. Ministeriet indregner derfor de timer, som konsulenthuset fakturerer for den pågældende konsulent, i opgørelsen over de samlede udgifter til udviklingen af it-systemet. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet i 2015 og 2016 har brugt henholdsvis 1 mio. kr. og 4,8 mio. kr. herpå. Det svarer til 33 % og 25 % af værdien af det, ministeriet har anlægsført for hvert af de 2 år.

Vi har gennemgået de fakturaer, som er blevet sendt for det arbejde, it-konsulenten har udført i 2015 og 2016. Af fakturaerne fremgår det, hvor mange timer konsulenten har arbejdet. Hertil er der oplysning om overordnede arbejdsopgaver, fx projektledelse. Nogle fakturaer har tillige oplysninger om perioden for det udførte arbejde.

Vores gennemgang viser, at Skatteministeriet med denne registreringsramme ikke i alle tilfælde har mulighed for at koble udgiften til konsulenten med et konkret stykke arbejde, som konsulenten har leveret til it-projektet.

Skatteministeriets registrering af omkostninger til aktivering

61. Når et it-system er udviklet og bliver sat i drift, skal den ansvarlige myndighed aktivere omkostningerne og påbegynde afskrivningen af it-systemet. Efterhånden som it-systemet udvikles, skal myndigheden vurdere og registrere værdien af det, der er udviklet, for senere at kunne foretage en retvisende aktivering og afskrivning af omkostningerne.

62. Det fremgår af Skatteministeriets regnskabsinstruks fra januar 2015, at Systemkontoret hver dag i udviklingsfasen skal opgavefordele de timer, de registrerer i tidsregistreringssystemet. Kontorchefen fra Systemkontoret skal herefter hver måned konkret forholde sig til det antal timer, der efter vedkommendes vurdering skal anlægges på projektet.

Vores undersøgelse viser, at i stedet for at følge den praksis, der er beskrevet i regnskabsinstruksen, foretager Skatteministeriet en gennemgang af de dele af it-systemet, der er udviklet. Ministeriet kalder denne gennemgang for en nedskrivningstest. Her tester ministeriet, om delene har den værdi, der er medgået til udviklingen af dem, eller om værdien skal nedskrives, inden delen anlægges. Ministeriet har ingen skriftlige retningslinjer for, hvordan nedskrivningstesten skal gennemføres.

63. Vi har gennemgået dokumentationen for 6 nedskrivningstests, hvor 2 kontorchefer i ICE har skrevet under på, at de medgåede udgifter til udviklingen af konkrete leverancer, kan anlægges. Vi kan konstatere, at Skatteministeriet, på baggrund af nedskrivningstestene, ikke har fundet anledning til at nedskrive værdien af de dele, der er udviklet. Ministeriet anlægges således det fulde resurseforbrug, hvilket vil sige, at ministeriet vurderer, at alt det, der er udviklet, har værdi – til trods for den usikkerhed, der har været omkring krav og indhold.

Undersøgelsen viser, at godkendelsen af nedskrivningstest sker på baggrund af udtræk fra tidsregistreringen og gennemgang af et udtræk fra ministeriets produktionsstyringssystem, Version1, hvor der er et overblik over produktionen for perioden. Hertil kommer rapporter om træk på kontorbudgetter til fx licenser eller indkøb af it-udstyr. De udviklede dele, der indgår i nedskrivningstesten, bliver optaget i regnskabet med værdien af summen af lønnen i Systemkontoret i perioden og trækkes på kontorbudgettet.

Undersøgelsen viser, at materialet ikke indeholder konkrete overvejelser om, hvorvidt de dele, der indgår i nedskrivningstesten, har den ønskede kvalitet og funktionalitet. Materialet, der danner grundlag for godkendelsen, understøtter ikke umiddelbart en vurdering af, om delene har den kvalitet og funktionalitet, som kunne forventes i forhold til de udgifter, der har været forbundet med udviklingen. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet fremadrettet vil arbejde for at sikre en bedre kobling mellem de løbende nedskrivningstests og de testaktiviteter, der bidrager til at vurdere kvalitet og funktionalitet.

64. Endelig har vi ved gennemgangen af fakturaerne for den eksterne konsulent, der indgår i arbejdet med it-udvikling, konstateret, at 3 fakturaer fejlagtigt ikke er blevet anlægsført. Skatteministeriet har oplyst, at udgifterne vil blive omkonteret og anlægsført.

Skatteministeriets budgetopfølgning

65. Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet ikke har haft en budgetopfølgning specifikt på it-projektet. Vi har derfor undersøgt ministeriets budgetopfølgning for udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem generelt.

66. Skatteministeriets retningslinjer for opfølgningen på økonomien generelt er beskrevet i forskellige udgaver af notatet *Programstyring og rapportering for arbejdet med ny ejendomsvurdering* – det første fra ultimo 2014 og det seneste fra april 2016.

Det fremgår af den tidligste udgave af notatet, at projektlederne som udgangspunkt skal statusrapportere én gang ugentligt til programledelsen. Der skal indgå en række forskellige parametre i denne statusopdatering, bl.a. økonomiske rammer, hvor der skal være oplysninger om projektets økonomi, herunder forbrug og afvigelser. Det fremgår endvidere, at der månedligt skal afrapporteres på programmets samlede udgifter, fordelt på konsulentudgifter, interne lønudgifter og øvrige udgifter. Denne rapportering skal godkendes af programchefen forud for en forelæggelse for afdelingschef/departementschef.

I maj 2015 bliver notatet opdateret. Her fremgår det, at der ikke længere skal rapporteres på de økonomiske rammer i de ugentlige statusrapporter. Det fremgår ikke af notatet, hvorfor programledelsen ikke længere ønsker en rapportering på de økonomiske rammer. Ifølge notatet skal der stadig udarbejdes en månedlig rapport over de samlede udgifter, som forelægges afdelingschef/departementschef. Notatet opdateres yderligere i september 2015 og april 2016. Opdateringerne indeholder dog ingen ændringer i forhold til, hvordan afrapporteringen af økonomiske forhold skal foregå.

PROGRAM INCREMENT

Er en 2 måneders periode i udviklingen af it-systemet i Skatteministeriet.

Skatteministeriet har oplyst, at udarbejdelsen af opfølgningsrapporteringen stoppede primo 2016. Det blev i stedet vurderet, at den løbende rapportering på økonomien bør ske i forbindelse med afslutningen af en udviklingsfase – et såkaldt Program Increment (PI). Skatteministeriet har oplyst, at en systematisk opfølgning på økonomien for PI'er forventes etableret i løbet af 1. halvår 2017.

67. Vi har modtaget 3 eksempler på den månedlige økonomirapportering fra 2015, hvor rapportererne stadig blev udarbejdet. Vores gennemgang viser, at rapportererne indeholder en oversigt over budget og forbrug på 10 forskellige poster – fx løn, konsulentudgifter og it-indkøb, der stemmer med posterne i grundbudgettet.

Månedsrapporteringerne er forelagt og godkendt af programchefen. Vi har ikke set dokumentation for, at de er forelagt og godkendt af afdelingschef/departementschef som foreskrevet i styringsnotatet.

68. Skatteministeriet har oplyst, at styringsnotatet ikke længere afspejler den forretningsgang for opfølgning på økonomien, som praktiseres i ministeriet. Ministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet i forbindelse med en forventet organisationsændring i foråret 2017 vil implementere et tættere økonomistyringsansvar i de underliggende projekter.

69. Skatteministeriet har oplyst, at der hidtil ikke har været et konkret behov for at overvåge den præcise økonomi i udførelsen af de enkelte aktiviteter. Ministeriet har derfor frem for økonomistyring haft et stort fokus på produktionsstyring i systemudviklingen. Som grundlag herfor har ministeriet siden primo 2016 brugt Version1, der systemunderstøtter den agile udviklingsmetode, der arbejdes efter. Boks 4 beskriver ministeriets produktionsstyring via Version1.

BOKS 4

PRODUKTIONSSTYRING VIA VERSION1

Udviklerne i Systemkontoret arbejder i teams i perioder af 2 måneder – Program Increments (PI). Et PI er yderligere delt op i 4 dele af ca. 14 dages varighed. Leverancerne, der arbejdes med, er nedbrudt i 4 forskellige niveauer, der tidsestimeres på forskellig vis.

Tidsestimaterne for opgaverne registreres i Version1. Når en opgave er gennemført, angiver det enkelte udviklingsteam og de enkelte medarbejdere, der sidder med opgaven, hvor mange timer der er brugt på opgaven. Dette registreres også i Version1.

Skatteministeriet har oplyst, at tidsestimeringen og opgørelsen af forbrugte timer bruges som erfaringsværktøj, hvor de enkelte udviklingsteams får en indikation af, hvor gode de er til at tidsestimere deres opgaver. Ligeledes giver opgørelsen projektledelsen et overblik over, hvordan de enkelte teams performer, og endelig får projektledelsen også et samlet overblik over udviklingskapaciteten i Systemkontoret.

70. Skatteministeriet har oplyst, at det med den anvendte produktionsstyring er muligt løbende at følge op på fremdriften i de kendte leverancer.

Desuden har ministeriet oplyst, at det væsentligste styringsparameter er de timer, der bruges på de aktiviteter, som programmet i sin helhed består af. Ministeriet har derfor etableret en rammestyring ud fra de tilgængelige timer og resurser og allokerer disse i forhold til de konkrete leverancer.

71. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at estimeringen og opgørelsen af forbrugte timer udgør et godt udgangspunkt for en tæt opfølgning på økonomien i it-projektet. Det er imidlertid Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet bør sætte estimeringen og opgørelsen af forbrugte timer i forhold til økonomien for at få et bedre overblik over sammenhængen mellem budget, forbrug og leverancer.

Vores undersøgelse viser, at Skatteministeriet i sin produktionsstyring ikke foretager en sådan kobling til økonomi. Når udviklingen af leverancer ikke sættes i forhold til et på forhånd opstillet budget, har ministeriet ikke mulighed for at vurdere, om udviklingen af it-systemet forløber som planlagt i forhold til økonomien.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriets produktionsstyring i høj grad bidrager til omprioritering og ændringer i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem. Derudover har ministeriet oplyst, at ministeriet løbende sammenholder resultaterne fra produktionsstyringen med sine budgetter for at koble tilgængelige resurser og produktion.

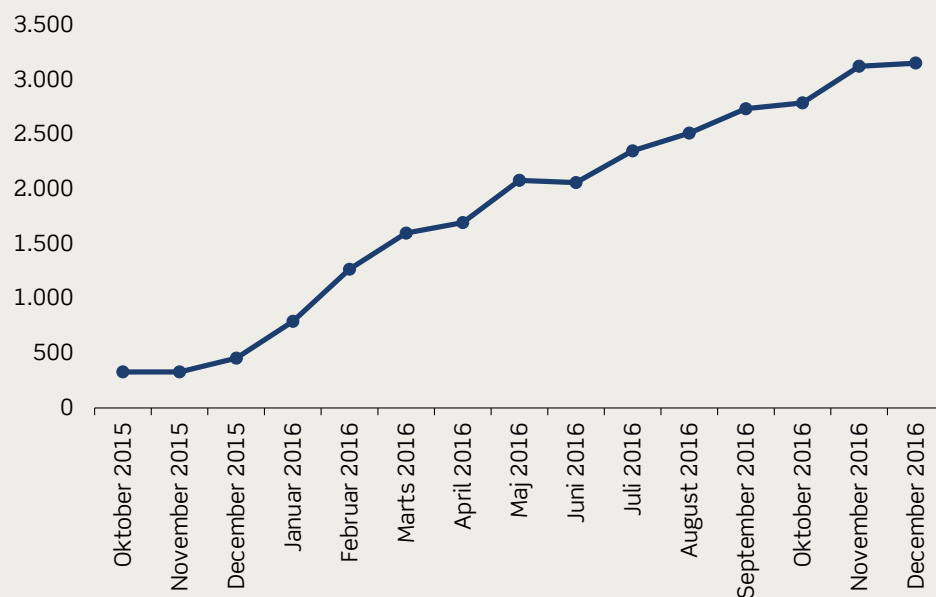
Vi har dog ikke modtaget dokumentation herfor.

Skatteministeriets overblik over resterende leverancer

72. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet løbende har haft overblik over, om der er resurser nok til at levere de resterende leverancer af it-systemet. Ministeriet har oplyst, at ministeriet ikke kender alle de resterende leverancer til systemet, da de endelige afklaringer ikke er på plads endnu. Det betyder ifølge ministeriet, at der heller ikke kan skabes et overblik over, om de resterende leverancer kan gennemføres inden for budgettet.

73. Vores undersøgelse viser, at Skatteministeriet arbejder med en backlog, der er en oversigt over alle de leverancer, der er kendt på et givent tidspunkt, men endnu ikke er udviklet. Leverancerne i backloggen er tidsestimeret i produktionsstyringssystemet Version1 i enheden point, der afspejler et nærmere defineret resurseforbrug. Figur 4 viser udviklingen i det forventede resurseforbrug (estimeret i point) til at udvikle de kendte leverancer i backloggen.

FIGUR 4

UDVIKLINGEN I BACKLOGGEN I PERIODEN OKTOBER 2015 - DECEMBER 2016**Point**

Note: Tallene er opgjort medio måneden.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Udviklingen i backloggen, jf. figur 4, viser ifølge Skatteministeriet den uforudsigelighed, som it-projektet har måttet arbejde under, da krav og indhold ikke har været kendt fra start, og der gennem hele perioden derfor er kommet flere og flere leverancer til.

74. Skatteministeriet har oplyst, at 90 % af de kendte leverancer er estimerede og indgår i backloggen, mens de resterende 10 % udestår. Hertil kommer et ukendt antal, som ministeriet ikke har et endeligt konsolideret overblik over, og som derfor heller ikke er estimerede. Ministeriet kan på nuværende tidspunkt ikke give et bud på omfanget af denne resterende del, da den fortsat er under endelig afklaring. Ministeriet har oplyst, at usikkerheden omkring omfanget af den resterende del er årsag til, at ministeriet ikke har en analyse af, om ICE med den nuværende kapacitet kan komme i mål med udviklingsarbejdet inden for budgettet.

Som følge heraf kan der efter Rigsrevisionens opfattelse være en risiko for, at de bevilgede midler ikke vil være tilstrækkelige.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Skatteministeriet med udgangspunkt i de kendte leverancer bør udarbejde en analyse af, om de resurser, ministeriet har til rådighed, er tilstrækkelige til at nå i mål med udviklingen af ejendomsvurderingssystemet.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet er i gang med at estimere og vurdere dette, og at der som følge af nedbrydningen af leverancer og vurderingen af de samlede økonomiske konsekvenser også vil skulle foretages en konkret vurdering af, om de nuværende resurser er tilstrækkelige.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet har iværksat tiltag og fortsat arbejder på en række tiltag til at forbedre den nuværende økonomi- og leverancestyring. Fx gør ministeriet det obligatorisk for medarbejderne i ICE at foretage en detaljeret tidsregistrering.

RESULTATER

Skatteministeriet har ikke foretaget en tilstrækkelig tæt opfølgning på økonomien i udviklingen af det it-system, der skal understøtte de nye ejendomsvurderinger.

Da Skatteministeriet ikke har etableret et budget for it-projektet, som afspejler dets leverancer, har ministeriet ikke haft forudsætning for at kunne følge op på, om udviklingen af it-systemet sker inden for rammerne af budgettet. Ministeriet har i stedet valgt at have fokus på produktionsstyring. Undersøgelsen viser dog, at Skatteministeriet i sin produktionsstyring ikke foretager en kobling til økonomi.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet også har etableret en rammestyring ud fra de tilgængelige timer og resurser. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at estimeringen og opgørelsen af forbrugte timer udgør et godt udgangspunkt for en tæt opfølgning på økonomien i it-projektet. Det er imidlertid Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet bør sætte estimeringen og opgørelsen af forbrugte timer i forhold til økonomien for at få et bedre overblik over sammenhængen mellem budget, forbrug og leverancer.

Skatteministeriet har ikke etableret helt basale registreringsrammer, der gør det muligt at opgøre, hvad en konkret leverance har kostet. Dette gælder både for leverancer, der er leveret af interne udviklere, og for leverancer, hvor også eksterne konsulenter har bidraget.

Når Skatteministeriet ikke foretager en opfølgning, hvor økonomi og leverancer kobles, har ministeriet ikke et overblik over, om de resterende leverancer, der forventes med det nuværende kendskab til krav og indhold, kan leveres inden for det resterende budget.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet har iværksat tiltag og fortsat arbejder på en række tiltag til at forbedre den nuværende økonomi- og leverancestyring.

Rigsrevisionen, den 7. juni 2017

Lone Strøm

/Mads Nyholm Jacobsen

BILAG 1. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriet har en tilfredsstillende styring af økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Skatteministeriet etableret et tilstrækkeligt grundlag for at kunne styre økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem?
- Har Skatteministeriet en tilstrækkelig tæt opfølgning på økonomien i udviklingen af it-systemet, der skal understøtte ejendomsvurderingerne?

I undersøgelsen indgår Skatteministeriet, herunder Implementeringscenter for Ejendomsvurdering (ICE), der er en del af Skatteministeriets departement.

Undersøgelsen omhandler perioden fra etableringen af ICE i oktober 2014 og frem til udgangen af 2016. Det var meldt ud i forligsteksten om et nyt ejendomsvurderingssystem, at Skatteministeriet ville forelægge endnu et aktstykke i november 2016. Aktstykket er dog først forelagt primo 2017, men indgår i undersøgelsen.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- aktstykker om udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem
- Skatteministeriets budgetter for udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem
- Skatteministeriets beregningsgrundlag for bevillingsanmodninger
- anbefalinger fra Statens It-projektråd
- notater om programstyring og rapportering fra arbejdet med ny ejendomsvurdering
- materiale om Skatteministeriets opfølgning på økonomien i udviklingen af it-systemet, der skal understøtte det nye ejendomsvurderingssystem, herunder:
 - Skatteministeriets regnskabsinstruks fra januar 2015
 - tidsregistreringsrapporter
 - rapporter om forbrug af eksterne konsulenter
 - fakturaer for konsulentforbrug for 2015 og 2016
 - økonomiske statusrapporteringer fra Skatteministeriet
- udtræk fra produktionsstyringssystemet Version1.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at belyse Skatteministeriets grundlag for at styre økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem og Skatteministeriets opfølgning på økonomien i it-projektet.

Møder

Som led i undersøgelsen har vi holdt møder med:

- Skatteministeriets departement, herunder med medarbejdere fra ICE
- Finansministeriets departement
- Digitaliseringsstyrelsen
- en lektor fra IT-Universitetet.

Formålet med møderne med Skatteministeriet har for det første været at få informationer om Skatteministeriets grundlag for at styre økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem og om opfølgningen på økonomien. I den forbindelse har vi bl.a. fået en gennemgang af produktionsstyringssystemet Version1, som ministeriet anvender i forhold til udviklingen af det it-system, der skal understøtte det nye ejendomsvurderingssystem. For det andet har formålet været at indsamle baggrundsinformation om de særlige karakteristika, der knytter sig til projektet, herunder den agile tilgang til udviklingen og afvigelsen fra budgetvejledningens krav i forhold til gennemførelse af it-projekter.

Formålet med møderne med Finansministeriet og Digitaliseringsstyrelsen har bl.a. været at drøfte Skatteministeriets aktstykker samt risikovurderingen og anbefalingerne fra Statens It-projektråd.

Formålet med mødet med lektoren fra IT-Universitetet har været at drøfte styringen af agile projekter generelt.

De tal, der nævnes i beretningen, er baseret på oplysninger fra Skatteministeriet, og ministeriet har i forbindelse med høringen berigtiget tallene.

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 2. ORDLISTE

Agil tilgang	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 af 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	Folketinget tildeler hvert år ministerierne et beløb på finansloven. Beløbet skal dække de udgifter, ministeriet har inden for sit arbejdsområde. Hvis en minister har brug for flere penge, fx til nye projekter, kan ministeren sende en ansøgning til Finansudvalget. En sådan ansøgning kaldes et aktstykke. Aktstykker kan være både orienterende og søgende. Hvis der er tale om et søgende aktstykke, skal Finansudvalget tiltræde aktstykket, før ministeren, der er afsender, kan afholde udgifter til projektet.
Backlog	Er en prioriteret liste over de ønskede funktionaliteter i et it-system under udvikling.
Budgetvejledningens krav i forhold til statslige it-projekter	Budgetvejledningen indeholder en række krav til statslige myndigheder, der gennemfører it-projekter. Der er bl.a. krav om, at Statens It-projektråd risikovurderer it-projekter med et budget på 10 mio. kr. eller mere. Derudover skal myndigheden bl.a. udarbejde en businesscase for projektet. Hvis it-projektet har et budget på 60 mio. kr., skal det forelægges Finansudvalget.
Businesscase	Viser bl.a. de samlede udgifter til udvikling af et it-projekt, fordelt på år og faser, og kan danne grundlag for et egentligt styringsbudget. Businesscasen fungerer også som en såkaldt baseline for projektet. Dvs. at det er det udgangspunkt, som forbruget kan vurderes i forhold til. Businesscasen viser også de forventede omkostninger til den fremtidige drift.
Den politiske aftale	Der blev i november 2016 indgået forlig mellem den daværende Venstre-regering, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti om et nyt ejendomsvurderingssystem.
Det nye ejendomsvurderingssystem	Skal medvirke til at sikre 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. Det nye ejendomsvurderingssystem omfatter ny lovgivning, datagrundlag, vurderingsmodeller, vurderingsprocesser samt det it-system, der skal understøtte ejendomsvurderingerne.
Dokumenteret skøn	Viser de forudsætninger, de forventede udgifter i en bevillingsansøgning eller et budget er baseret på.
Ekspertudvalg om ejendomsvurdering (Engberg-udvalget)	Udvalget blev nedsat af den daværende regering i september 2013 med det formål at komme med anbefalinger til et nyt ejendomsvurderingssystem. Udvalget afleverede sin rapport <i>Forbedring af ejendomsvurderingen – Resultater og anbefalinger fra regeringens eksterne ekspertudvalg</i> i september 2014.
Grundbudget	Før finansårets begyndelse skal et ministerium udarbejde et grundbudget for alle hovedkonti for ét finansår ad gangen. Ministeriet skal desuden udarbejde et grundbudgetnotat, der beskriver budgetteringsforudsætningerne.
Grundlæggende tekniske funktionaliteter	Vedrører ifølge Skatteministeriet de rammer og basisfunktionaliteter, der udgør det grundlæggende it-system. Dvs. de funktionaliteter, der skal etableres, uanset det præcise indhold i den politiske aftale og ejendomsvurderingsloven.
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.

Program Increment (PI)	Er en 2 måneders periode i udviklingen af it-systemet i Skatteministeriet.
Program	Er en måde at organisere udvikling og implementering af fx det nye ejendomsvurderingssystem på. I programmet gennemføres de projekter, der tilsammen er nødvendige for at nå målet.
Review	Et review af modenheden, som det er gennemført i Implementeringscenter for Ejendomsvurdering, har til formål at finde og afdække forbedringsmuligheder i organisationer, der gennemfører software-udvikling.
Risikoprofil	På baggrund af den risikovurdering, Statens It-projektråd foretager af store statslige it-projekter, tildeles projektet en risikoprofil, som enten kan være normal eller høj.
Statens It-projektråd	Har bl.a. til opgave at risikovurdere statslige it-projekter med et budget på 10 mio. kr. eller derover. På baggrund af risikovurderingen får myndigheden et brev med anbefalinger til, hvordan myndigheden kan minimere risici i projektet. Rådet følger derefter op på, om projektet følger budget og tidsplan.
Version1	Et styringsværktøj, som Skatteministeriet anvender til produktionsstyring i udviklingen af it-systemet.
Yderligere funktionaliteter	Er ifølge Skatteministeriet fx grundfunktionaliteter til udsøgning på digitale kort i forbindelse med vurderingsopgaven. En sådan funktionalitet er ikke i sig selv en forudsætning for at kunne udarbejde vurderinger af ejerboliger og erhvervsejendomme, men vil være med til at højne kvaliteten af de vurderinger, der udtrækkes til manuel vurdering.