



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

September 2019
– 22/2018

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Udvikling af det nye inddrivelsessystem og tilslutning af fordrings- havere

22/2018

Beretning om

udvikling af det nye inddrivelsessystem og tilslutning af fordrings- havere

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 2019

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

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

Skatteministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i januar 2020.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2018, som afgives i februar 2020.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala	
Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/og indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

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

**Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:**

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

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

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-625-8
ISBN online 978-87-7434-626-5

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om udvikling af det nye inddrivelsessystem og tilslutning af fordringshavere

Formålet med udvikling af Skatteministeriets nye inddrivelsessystem PSRM er at genoprette inddrivelsen af borgeres og virksomheders gæld til det offentlige. PSRM skal erstatte de tidligere inddrivelsessystemer EFI/DMI, som blev lukket ned i 2015 på grund af alvorlige fejl. PSRM kan først bruges til inddrivelse af gæld, når fordringshaverne er tilsluttet. Tidsfaktoren i Skatteministeriets arbejde med at udvikle systemet og få tilsluttet alle fordringshavere er vigtig, da den samlede gæld til det offentlige løbende vokser på grund af begrænset inddrivelse. Den samlede gæld var ved udgangen af 2018 ca. 118 mia. kr.

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

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

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

Statsrevisorerne

13. september 2019

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Villum Christensen
Frank Aaen
Britt Bager
Flemming Møller Mortensen

Statsrevisorerne baserer sig bl.a. på:

- At Skatteministeriet ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at PSRM fuldt ud kan understøtte inddrivelsesopgaven med den forudsatte funktionalitet og volumen.
- At Skatteministeriet ikke har sikret, at fordringshaverne blev tilsluttet PSRM i den takt, som ministeriet havde forventet og planlagt. Størstedelen af tilslutningsforløbene er skubbet fra 2018 ind i 2019, bl.a. på grund af tekniske problemer og ny viden om fordringer og kvaliteten af data. Denne forsinkelse gælder også for de fordringer, hvor Skatteministeriet selv er fordringshaver.
- At der fortsat er stor usikkerhed om Skatteministeriets planer for tilslutning af fordringshaverne, da ministeriet ikke har overblik over omfanget af de resterende opgaver og det forventede tidsforbrug.

Statsrevisorerne skal gentage, at forsinkelser i inddrivelsen af gæld til det offentlige har en række negative konsekvenser: økonomiske tab for staten, retsfølelsen i samfundet bliver påvirket negativt, og borgeres og virksomheders tillid til skattemyndighederne bliver mindre.

Statsrevisorerne finder det hensigtsmæssigt, at der sideløbende med at udvikle og videreudvikle PSRM sættes mere ind med supplerende tiltag, der kan begrænse tabet for statskassen.

Det er i øvrigt værd at bemærke, at Rigsrevisionen og Statsrevisorerne alene forholder sig til projektets fremdrift, ikke til ministeriets valg af metode i forbindelse med arbejdet.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion.....	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	9
 2. Udviklingen af PSRM	 13
2.1. Understøttelse af gældsinddrivelsen.....	14
2.2. Håndtering af den forventede volumen i PSRM.....	23
2.3. PSRM i drift.....	27
 3. Tilslutning af fordringshavere	 32
3.1. Skatteministeriets gennemførelse af planen for tilslutning af fordringshavere i 2018	33
3.2. Skatteministeriets overblik over udestående opgaver med tilslutning af fordringshavere	39
 Bilag 1. Metodisk tilgang.....	44
Bilag 2. Ordliste.....	48

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:

Karsten Lauritzen: juni 2015 - juni 2019

Morten Bødskov: juni 2019 -

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

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om fremdriften i udviklingen af Skatteministeriets nye inddrivelsessystem, PSRM, og tilslutningen af fordringshavere hertil.

2. Udviklingen af PSRM og tilslutningen af fordringshavere er 2 vigtige elementer i Skatteministeriets arbejde med at genoprette inddrivelsen og sikre, at inddrivelsen af borgeres og virksomheders gæld til det offentlige sker på en ordentlig, effektiv og lovlig måde. Behovet for at genoprette inddrivelsen er bl.a. foranlediget af, at regeringen i 2015 besluttede at lukke for inddrivelsen med det daværende inddrivelsessystem EFI/DMI på grund af en række alvorlige fejl, herunder ulovlig inddrivelse. Ministeriet har siden lukningen anvendt DMI til at modtage og opbevare fordringer og til begrænset inddrivelse af gæld. Den samlede gæld til det offentlige er samtidig vokset støt, og ved udgangen af 2018 udgjorde gælden ca. 118 mia. kr.

3. Folketingets Finansudvalg gav med Akt Q 8/9 2016 sin tilslutning til anskaffelse af det nye inddrivelsessystem inden for en økonomisk ramme på 1,1 mia. kr., som også skulle dække drift og videreudvikling af systemet frem til 2019. Det fremgår af aktstykket, at Skatteministeriet forventede, at systemet ville være færdigudviklet ultimo 2018. Det nye system skal understøtte den inddrivelsesopgave, ministeriet har i kraft af lovgivningen. Ministeriet modtager hvert år fordringer til inddrivelse med en samlet værdi på ca. 20 mia. kr. Når PSRM er i fuld drift, skal det udgøre rygraden i ministeriets gældsinddrivelse og medvirke til, at ministeriet kan inddrive så stor en del af gælden til det offentlige som muligt. Ministeriet har bl.a. af hensyn til den voksende gæld valgt en agil udviklingsmetode, da det giver mulighed for hurtigt og løbende at tage systemet i brug gennem en række delleverancer (releases). Den agile udvikling betyder, at systemet defineres og prioriteres løbende med afsæt i de krav, ministeriet har til systemet qua gældende lovgivning og behovet for en effektiv understøttelse af inddrivelsesopgaven i øvrigt.

PSRM

PSRM (Public Sector Revenue Management) er et amerikansk it-system målrettet skatteområdet.

EFI/DMI

EFI står for Ét fælles inddrivelsessystem. DMI er debitormodulet i EFI. EFI/DMI blev trinvist idriftsat fra 2013.

Fordring

En fordring er et krav, som en part, fx en person eller virksomhed, har mod en anden part. Gælden til det offentlige består af mange forskellige typer fordringer, fx restskat, politibøder, licens og parkeringsbøder.

Fordringshavere

Fordringshavere er en fællesbetegnelse for de ca. 800 institutioner og offentlige myndigheder, der, jf. lovgivningen, kan sende fordringer til inddrivelse. Det er bl.a. Skattestyrelsen, Rigspolitiet, DR og kommunerne.

Sideløbende med udviklingen af systemet skal fordringshaverne tilsluttes PSRM. Det er først, når fordringshaverne er tilsluttet, at systemet kan anvendes til inddrivelse af gæld. Skatteministeriet har ansvaret for at løse denne opgave, hvilket sker i samarbejde med fordringshaverne. Ved fuld drift skal PSRM opkræve gæld for ca. 800 fordringshavere. Ministeriet oplyste i marts 2018 til Folketingets Skatteudvalg, at tilslutningen af fordringshavere til det nye inddrivelsessystem var en central milepæl i arbejdet med at få normaliseret inddrivelsen, og at det var forventningen, at alle fordringshavere var tilsluttet det nye system medio 2019. Ministeriets omkostninger til tilslutning finansieres uden for den totaløkonomiske ramme. Erfaringer med dårlig datakvalitet i EFI/DMI har betydet, at ministeriet har haft en særlig opgave med at sikre, at fordringshavernes fordringer lever op til en række specifikke lovkrav.

Skatteministeriets arbejde med udvikling af det nye inddrivelsessystem og tilslutning af fordringshavere hertil har således skullet styres efter nogle klare krav til kvaliteten, men samtidig har tidsfaktoren været vigtig i ministeriets arbejde på grund af den voksende gæld.

Det er først, når PSRM er udviklet, og de enkelte fordringshavere er tilsluttet systemet, at Skatteministeriet kan påbegynde den komplekse opgave med at flytte fordringer og dermed den akkumulerede gæld fra DMI til PSRM. Dermed er udviklingen af systemet og tilslutningen af alle fordringshavere nødvendige skridt for ministeriets videre arbejde med at genoprette inddrivelsen af gæld til det offentlige.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriet i forhold til ministeriets egne forventninger og planer har sikret fremdrift i udviklingen af PSRM og tilslutningen af fordringshavere hertil. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Skatteministeriet sikret, at PSRM kan understøtte ministeriets inddrivelsesopgave?
- Har Skatteministeriet sikret tilslutning af fordringshaverne til PSRM som forventet?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i september 2018. Den primære undersøgelsesperiode er september 2016 til og med februar 2019.



Konklusion

Rigsrevisionen vurderer, at der i starten af 2019 udestod en række væsentlige opgaver både med udviklingen af det nye inddrivelsessystem, PSRM, og med tilslutningen af fordringshavere hertil. Skatteministeriets tilslutning af fordringshavere til PSRM er blevet væsentligt forsinket i forhold til ministeriets forventninger og planer, og det er på nuværende tidspunkt usikkert, hvornår alle fordringshavere vil være tilsluttet PSRM. Konsekvensen af den manglende fremdrift er, at der er risiko for, at tilslutningen fortsætter langt ind i 2020, og at ministeriet dermed først vil kunne inddrive gæld for alle fordringshavere med PSRM i slutningen af 2020 eller senere.

For det første viser undersøgelsen, at Skatteministeriet i starten af 2019, hvor ministeriet idriftsatte den 4. og sidste release i udviklingen af PSRM, ikke havde sikret, at PSRM fuldt ud kunne understøtte ministeriets inddrivelsesopgave.

PSRM havde ikke hele den funktionalitet, der er nødvendig for at kunne understøtte alle inddrivelsens processer, sådan som Skatteministeriet havde defineret dem. Fx kunne PSRM endnu ikke understøtte inddrivelse ved udlæg, ligesom der ikke kunne modregnes i alle udbetalings typer. Dertil kommer, at der var fejl og uhensigtsmæssigheder i systemet, som har medført kompenserende manuel sagsbehandling. Omfanget af udviklingsopgaver og økonomien forbundet hermed er medio 2019 fortsat under afklaring.

Skatteministeriet har dog med PSRM nu et system, der kan inddrive gæld, da der i starten af 2019 ved brug af inddrivelseskridtene påkrav og lønindeholdelse var inddrevet gæld for de få tilsluttede fordringshavere, bl.a. DR. PSRM har imidlertid siden efteråret 2018 haft en række problemer med systemets stabilitet og ydeevne i drift, selv om der kun har været tale om inddrivelse af et lille antal fordringer. Ministeriet har på den baggrund iværksat tiltag til at afhjælpe problemerne og forventer at have nået en acceptabel tilstand i 3. kvartal 2019. Ministeriet havde endvidere endnu ikke gennemført tests med en belastning svarende til fuld drift, og dermed har ministeriet ikke i tilstrækkelig grad sikret, at PSRM kan håndtere den forventede volumen. Ministeriet har iværksat tiltag med henblik på at gøre det muligt at teste fremtidig volumen og belastning.

For det andet viser undersøgelsen, at Skatteministeriet ikke har sikret tilslutning af fordringshaverne til PSRM i den takt, ministeriet havde forventet og planlagt.

Skatteministeriet har ikke tilsluttet de fordringshavere, der var planlagt i 2018, og har derfor måttet skubbe hovedparten af disse tilslutningsforløb ind i 2019 og enkelte ind i 2020. Det skyldes bl.a. tekniske problemer, ny viden om fordringshavernes fordringer og kvaliteten af data, og at fordringshaverne i nogle tilfælde har ønsket at udskyde tilslutningsforløb. Flere af disse forhold har også været gældende for ministeriets egne fordringshavere. Ministeriet har ikke overblik over omfanget af de resterende opgaver i tilslutningsforløbene og dermed heller ikke over det forventede tidsforbrug. Det betyder, at det er usikkert, hvornår ministeriet kan tilslutte alle fordringshavere, hvilket er en central milepæl i arbejdet med at genoprette inddrivelsen. Denne usikkerhed gælder såvel tilslutningen af Skatteministeriets egne systemer som tilslutningen af de øvrige fordringshavere, hvor ministeriet skal koordinere tilslutningen med en ekstern part.

Skatteministeriet har oplyst, at det har været et grundvilkår, at tilslutningsopgavens fulde omfang og kompleksitet først kunne afdækkes, i takt med at opgaveløsningen skred frem. Rigsrevisionen anerkender, at det kan være vanskeligt at planlægge detaljeret på lang sigt i så stort og komplekst et projekt. Der har dog været - og er fortsat - for stor usikkerhed om ministeriets planer for tilslutningen af fordringshavere.

Skatteministeriet har oplyst, at status medio august 2019 er, at ministeriet forventer, at der vil være udviklingsopgaver ind i 4. kvartal 2019, bl.a. vedrørende inddrivelsesskridtet udlæg. Ministeriet har desuden oplyst, at der nu er tilsluttet eller delvist tilsluttet 47 fordringshavere til PSRM. Herunder er ministeriets eget system KOBRA delvist tilsluttet. Ministeriet har fra maj 2019 iværksat inddrivelse af væsentligt flere fordringer. Endelig har ministeriet oplyst, at tilslutningen af fordringshavere er ved at blive replanlagt.

1.2. Baggrund

5. Skatteministeriet har som inddrivelsesmyndighed ansvaret for at inddrive den gæld, borgere og virksomheder har til det offentlige, jf. inddrivelsesloven. Inddrivelse kan ske, når borgere eller virksomheder ikke betaler deres gæld til det offentlige, og fordringshaveren derfor efter en rykkerprocedure sender gælden (fordringen) til inddrivelse i Gældsstyrelsen i Skatteministeriet. Herefter inddriver Gældsstyrelsen gælden og afregner efterfølgende med fordringshaveren.

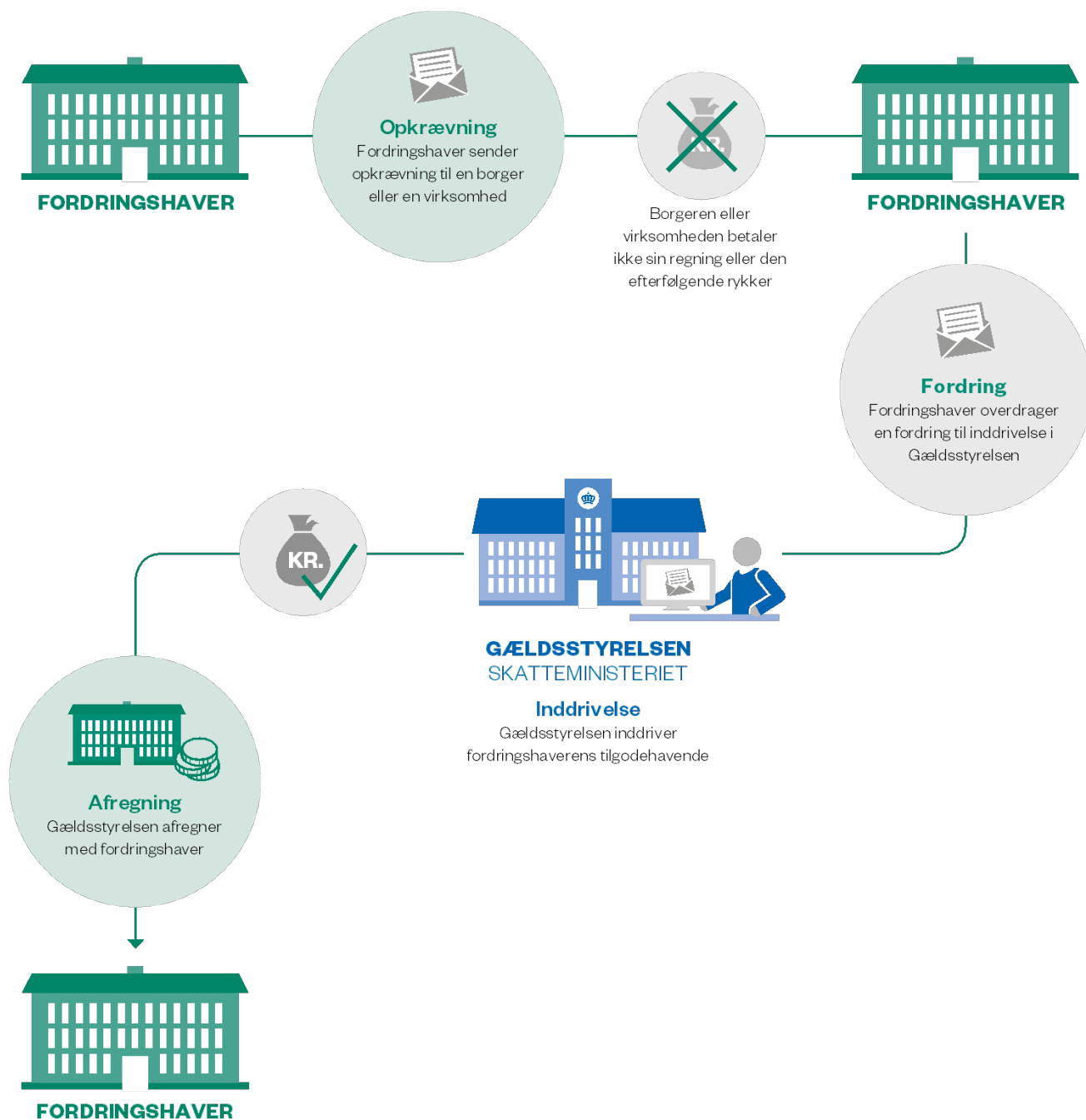
Inddrivelsesskridt

- modregning
- påkrav
- afdragsordning
- lønindeholdelse
- udlæg
- gældssanering og eftergivelse
- henstand
- bobehandling.

Gælden kan opstå på flere måder. Hvis en borger fx ikke betaler en bøde for at køre uden togbillet, eller en virksomhed ikke betaler en momsregning, og der ikke reageres på rykkere, vil gælden på et tidspunkt blive sendt som en fordring til inddrivelse i Gældsstyrelsen. Det er Gældsstyrelsens opgave, med afsæt i de inddrivelsesskridt, som Skatteministeriet er sikret ved lov, at inddrive så meget som muligt af gælden. Det er navnlig inddrivelsesskridtene modregning, påkrav og lønindeholdelse, som ministeriet forventer vil indbringe provenu i forhold til at nedbringe borgeres gæld til det offentlige. For virksomheder er det navnlig modregning, påkrav og udlæg.

Figur 1 viser forløbet, fra fordringshaver sender opkrævning til borger eller virksomhed, og til gælden er inddrevet af Gældsstyrelsen i Skatteministeriet og afregnet med fordringshaveren.

Figur 1
Inddrivelse af gæld



Kilde: Rigsrevisionen.

Skattestyrelsens systemer

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

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

SAP38 er Skatteministeriets regnskabssystem til håndtering af finanslovens § 38. Skatter og Afgifter. SAP38 anvendes også til at understøtte opkrævning på bl.a. motorområdet og pensionsafkastområdet.

Fordringstype

I forbindelse med tilslutning af fordringshavere fastlægges det, hvilke fordringstyper den enkelte fordringshaver kan anvende og sende til PSRM. Nogle fordringshavere har få fordringstyper. DR har fx kun 4 fordringstyper (medielicens, opkrævningsrente, rykkergebyr og administrationsgebyr for månedsopkrævning).

ICI

ICI blev etableret i 2016 og var ved oprettelsen placeret i Skatteministeriets departement. ICI blev senere i forbindelse med omorganiseringen af Skatteministeriet placeret i Udviklings- og Forenklingssstyrelsen, der blev etableret i juli 2018.

6. Skatteministeriet skal håndtere inddrivelsen for ca. 800 forskellige fordringshavere. Skattestyrelsen, kommunerne, Udbetaling Danmark, DR og politiet er de største fordringshavere i forhold til antal fordringer, fordringernes værdi og/eller antal fordringstyper. Skattestyrelsen har 3 systemer, der skal sende fordringer til PSRM. Gælden i disse 3 systemer udgjorde 70 mia. kr. ved udgangen af 2018 eller ca. 59 % af den samlede gæld. Boks 1 viser antallet af fordringer, de 3 systemer skal sende årligt, og antallet af fordringstyper.

Boks 1

Skattestyrelsen – den største fordringshaver

Skatteministeriet har estimeret, at der via Skattestyrelsens systemer KOBRA, DMO (Skattekontoen) og SAP38 vil blive sendt fordringer til inddrivelse i PSRM i størrelsesordenen:

- KOBRA: 800.000 fordringer årligt fordelt på 10 fordringstyper
- DMO: 1.500.000 fordringer årligt fordelt på 171 fordringstyper
- SAP38 (motor og øvrig): 445.000 fordringer årligt fordelt på 147 fordringstyper.

Kilde: Skatteministeriet.

Et nyt inddrivelsessystem

7. For at kunne varetage inddrivelsesopgaven har Skatteministeriet behov for et system, der understøtter de forskellige inddrivelsesskridt og de nødvendige administrative processer. Implementeringscenter for Inddrivelse (ICI) i Skatteministeriet har ansvaret for udviklingen af det nye inddrivelsessystem, PSRM. ICI har som formålserklæring at genoprette tilliden til inddrivelsen af offentlig gæld ved at skabe en ordentlig, effektiv og lovlig inddrivelse. ICI skal foruden udviklingen af det nye system tilslutte fordringshaverne til systemet, forberede lovforenklende tiltag og forberede og foretage konverteringen af fordringer fra de gamle systemer til det nye system.

8. Det fremgår af Akt Q 8/9 2016, at det nye inddrivelsessystem udvikles agilt og i en række afgrænsede delleverancer (releases). I aktstykket præsenterer ministeriet den funktionalitet, systemet skulle indeholde på et helt overordnet niveau.

I løbet af udviklingsprocessen har Skatteministeriet som følge af den agile tilgang skullet foretage en prioritering af, hvilken funktionalitet det var vigtigst at udvikle på det givne tidspunkt. I den forbindelse skulle ministeriet også prioritere, hvilke processer der skulle systemunderstøttes og eventuelt helt eller delvist automatiseres ud fra et effektiviseringsperspektiv i forhold til volumen og kompleksitet.

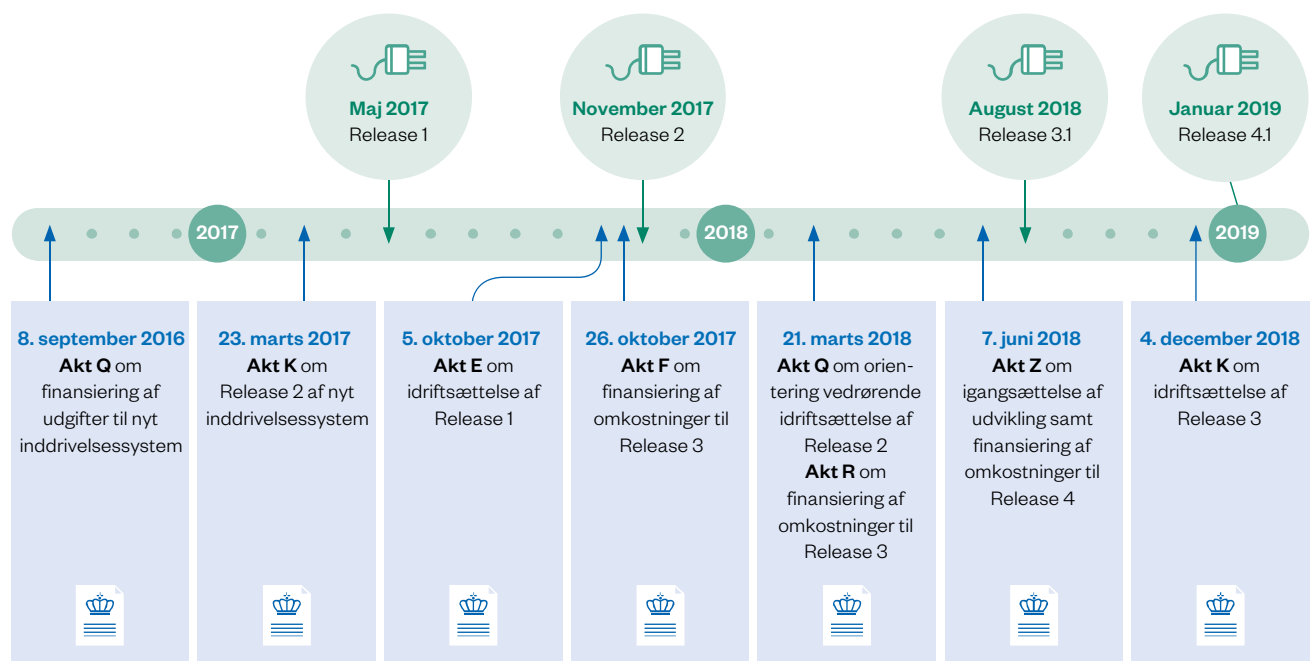
Det fremgår af de aktstykker, Skatteministeriet løbende har forelagt Folketingets Finansudvalg til orientering, at ministeriet undervejs har foretaget justeringer i forhold til, hvornår de enkelte dele af funktionaliteten skulle udvikles og idrives, og hvornår systemet samlet set ville være idrives. Det fremgår af Akt K 4/12 2018, at ministeriet forventede, at systemet med få undtagelser ville blive idrives i januar 2019, og at de samlede omkostninger for udviklingen af det nye it-system ville blive holdt inden for den totaløkonomiske ramme, der var givet tilsagn til i det første aktstykke, Akt Q 8/9 2016. Figur 2 viser, hvornår ministeriet har idrives de største releases, og hvornår aktstykkerne er forelagt Folketingets Finansudvalg.

Agil udvikling

Agil softwareudvikling er karakteriseret ved, at alle krav til systemet ikke er detaljeret defineret fra start. Systemets overordnede formål er i den agile tilgang defineret, men hvordan systemet præcist skal udformes besluttet løbende. Systemet tages i brug løbende, bl.a. for at give erfaring, der kan anvendes til at kvalificere de efterfølgende beslutninger om systemets udformning.

Figur 2

Aktstykker og idrivesættelse af releases i udviklingen af PSRM



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

9. Skatteministeriet har oplyst, at Release 4.1 blev idrives i 3 faser fra medio januar 2019 til ultimo februar 2019. Ministeriet har videre oplyst, at Release 4.1 var den sidste release i udviklingen af det nye inddrivelsessystem.

Tilslutning af fordringshavere til PSRM

10. Det fremgår af Akt F 26/10 2017, at tilslutningen af fordringshavere skulle ske parallelt med udviklingen af Release 2 og 3. Skatteministeriet forventede, at alle fordringshavere ville være tilsluttet i løbet af 2019, hvilket ministeriet i aktstykket præciserer til udgangen af 2. kvartal 2019. Ministeriet forventede fortsat i marts 2018, at alle fordringshavere ville være tilsluttet medio 2019. I december 2018 oplyser ministeriet til Folketingets Skatteudvalg, at tilslutningen af fordringshaverne forventes afsluttet medio 2019 med enkelte undtagelser.

11. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriets analyser i perioden 2016-2017 af fordringer sendt til EFI/DMI viste, at problemerne med inddrivelsen ikke kun skyldtes, at EFI var fejlbehæftet, men også, at fordringshaverne havde sendt fejlbehæftede eller mangelfulde fordringer til inddrivelse. Analyserne viste desuden, at fordringshaverne ville være nødt til at tilpasse både deres systemer og processer, før de kunne tilsluttes PSRM. For at undgå at PSRM fik de samme dataproblemer som EFI, besluttede ministeriet, at tilslutningen af fordringshavere til systemet skulle ske i tæt dialog mellem ministeriet og fordringshaverne for at få klare aftaler om – og fælles forståelse af – datakravene til PSRM. Ministeriet vil først kunne bruge PSRM til inddrivelse for en specifik fordringshaver, når fordringshaveren er tilsluttet systemet. Indtil tilslutning til PSRM er gennemført, vil fordringshavernes gæld fortsat blive sendt til DMI.

12. Af de ca. 800 fordringshavere vil godt en fjerdedel skulle koble deres systemer direkte til PSRM, så fordringer kan sendes fra fordringshaverne til PSRM via en system-til-system-løsning. De øvrige vil skulle indtaste fordringer via en portal. Portalen er tiltænkt de fordringshavere, der har få fordringer, og hvor omkostningerne med at tilpasse it-systemer til PSRM ikke står mål med omfanget af fordringer, der skal sendes til inddrivelse hos Gældsstyrelsen. Fordringshaverne vælger selv, hvilken løsning de vil benytte. Der er også en gruppe fordringshavere, som vil skulle anvende begge løsninger. Skattestyrelsens 3 systemer (KOBRA, DMO og SAP38) skal tilsluttes via en system-til-system-løsning. Skatteministeriets kontor for International Inddrivelse, der forestår inddrivelsen af udenlandske fordringer, skal tilsluttes via portalløsningen.

Alle fordringshavere skal igennem et tilslutningsforløb. I tilslutningsforløbet skal Skatteministeriet og fordringshaver have udformet en aftale om, hvilke typer fordringer fordringshaveren har brug for at få inddrevet, og hvordan det sikres, at de fordringer, som fordringshaver sender til PSRM, lever op til de lovmæssige datakrav. I tilslutningsforløbet skal fordringshaver bl.a. justere egne it-systemer og forretningsgange, så data kan sendes korrekt til PSRM, og ministeriet skal gøre PSRM klar til at kunne modtage fordringer fra fordringshaverne i henhold til den indgåede aftale. Fordringer kan først sendes til inddrivelse via PSRM, når tilslutningsforløbet er gennemført.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

13. Første del af undersøgelsen handler om, hvorvidt Skatteministeriet har sikret, at PSRM kan understøtte ministeriets inddrivelsesopgave, dvs. at systemet dækker ministeriets behov for systemunderstøttelse af gældsinddrivelsen på det tidspunkt, hvor ministeriet har oplyst, at systemet var færdigudviklet. Vores revisionskriterier til denne del af undersøgelsen afspejler, at PSRM er udviklet agilt. Det betyder, at de detaljerede krav til PSRM ikke var kendt på forhånd, men skulle defineres og prioriteres undervejs med afsæt i, at en række overordnede krav til systemet skulle opfyldes, bl.a. at systemet skal understøtte inddrivelse i henhold til lovgivningen, og at inddrivelsen skal ske på en ordentlig og effektiv måde. Vores undersøgelse har derfor bl.a. fokus på, om systemet opfylder ministeriets behov for understøttelse af inddrivelsesskridtene og de administrative processer forbundet hermed, som er blevet defineret og prioriteret undervejs af ministeriet i udviklingsprocessen. Vi har taget afsæt i, at ministeriet forventede at være færdig med at udvikle og videreudvikle systemet ved årsskiftet 2018/19.

For at vurdere, om Skatteministeriet har sikret, at PSRM kan understøtte inddrivelsen af gæld, har vi undersøgt 3 forhold. For det første har vi undersøgt, om ministeriet kan dokumentere, at PSRM er udviklet med den funktionalitet, der skal til for at understøtte den fulde inddrivelsesopgave for alle fordringshavere og fordringstyper. For det andet har vi undersøgt, om ministeriet ved test har sikret, at PSRM kan håndtere den forventede volumen af fordringer. For det tredje har vi undersøgt, om systemet fungerer i praksis med rigtige fordringer. Disse 3 forhold giver samlet et billede af, om ministeriet har sikret, at systemet kan understøtte ministeriets inddrivelsesopgave. Denne undersøgelse giver en status på undersøgelsestidspunktet herpå. Den endelige vurdering af systemet vil først kunne foretages, når systemet fuldt ud er taget i brug med alle forventede fordringer fra alle fordringshavere og vedrørende alle typer skyldnere.

14. Anden del af undersøgelsen handler om, hvorvidt Skatteministeriet har sikret tilslutning af fordringshavere til PSRM som forventet. Da PSRM er et agilt udviklet system, giver løbende tilslutning af fordringshavere mulighed for at afprøve, at systemet virker i praksis. Hvis ikke der er fremdrift i denne opgave, er der dels øget risiko for, at ministeriets plan om at tilslutte alle fordringshavere i 2019 ikke kan realiseres, dels øget risiko for, at ministeriet skubber ukendte udviklingsopgaver i PSRM foran sig. Det er derfor vigtigt, at ministeriet tilslutter fordringshaverne som planlagt, og at der foreligger et godt overblik over de resterende opgaver. Vurderingen tager afsæt i, at alle fordringshavere skal kunne sende fordringer, der overholder de gældende datakrav, til inddrivelse i PSRM. Vurderingen tager også afsæt i, at ministeriet havde et mål om, hvornår ministeriet skulle nå denne centrale milepæl i genoprettelsen af inddrivelsen. Det er dette mål, vi vurderer tilslutningen ud fra.

Vores revisionskriterier for denne del af undersøgelsen tager dermed afsæt i en klassisk projekttilgang, hvor fremdrift vurderes ud fra, i hvilket omfang en plans målsætninger er opnået, med henblik på at kunne vurdere om projektet vil nå de fastlagte mål. Skatteministeriet har oplyst Folketingets Finansudvalg og Folketingets Skatteudvalg om, at det var forventningen, at alle fordringshavere med enkelte undtagelser var tilsluttet PSRM medio 2019. Samtidig har ministeriet haft som betingelse for tilslutningen af fordringshavere, at disse kunne leve op til en række specifikke datakrav, og at der ikke kunne gås på kompromis med dette kvalitetsmål.

På det tidspunkt, hvor Skatteministeriet fastsatte milepæle for tilslutningen af fordringshavere, var det kendt for ministeriet, at fordringshaverne ville få svært ved at leve op til PSRM's krav til datakvalitet og datastruktur. Ministeriet har oplyst, at det har været et grundvilkår, at de konkrete udfordringer med datakvalitet først ville kunne blive afdækket og løst, når de enkelte tilslutningsforløb gik i gang. Det har endvidere været et grundvilkår, at tilslutningen af fordringshavere kræver, at fordringshaverne kan afsætte resurser og tid til opgaven, hvilket både gælder for eksterne fordringshavere og ministeriets egne fordringshavere. Vi lægger til grund, at ministeriet er ansvarlig projektejer for tilslutningen af fordringshavere. Det betyder, at ministeriet har ansvaret for, at ministeriets egne fordringshavere afsætter resurser og tid til opgaven, og har ansvaret for at inddrage fordringshaverne og i samarbejde med dem afklare omfanget af opgaven og forventningerne til fordringshaverne. Dette skal ske med henblik på at kunne planlægge tilslutningen under hensyn til ministeriets og fordringshavernes behov. Vi har derfor i vores revisionskriterier forventet, at ministeriet har taget højde for opgavens kompleksitet i sin udmelding om, hvornår ministeriet forventede at kunne nå slutmålet.

Vi har for at vurdere, om Skatteministeriet har sikret tilslutning af fordringshavere til PSRM som forventet, undersøgt 2 forhold. For det første har vi undersøgt, om ministeriet i 2018 har fulgt den plan for tilslutning af fordringshavere til systemet, som ministeriet lagde i starten af året, og som vi vurderer har været en forudsætning for ministeriets mål om at kunne nå at tilslutte alle fordringshavere medio 2019. Vi har i den forbindelse også undersøgt, hvilke årsager der er til eventuelle afvigelser fra planen. For det andet har vi undersøgt, om ministeriet har overblik over den resterende opgave med at tilslutte fordringshaverne, da det giver en indikation på, hvor langt ministeriet er med tilslutningen.

Metode

15. Undersøgelsen bygger primært på en gennemgang af skriftlig dokumentation, herunder styringsmateriale fra Skatteministeriet samt ministeriets dokumentation af henholdsvis udviklings- og testopgaver og opgaver relateret til tilslutningen af fordringshaverne. Dokumentgennemgangen er suppleret med møder med ministeriet og udvalgte fordringshavere. Derudover har vi gennemgået materiale til Folketingets Finansudvalg og til Folketingets Skatteudvalg.

For at kvalificere undersøgelsen yderligere har vi fået sparring fra en ekstern ekspert inden for it-projektledelse og agil softwareudvikling fra CBS.

16. Undersøgelsen af, om Skatteministeriet har sikret, at PSRM understøtter inddrivesopgaven, tager udgangspunkt i de inddrivelseskridt og administrative processer, som ministeriet har defineret som nødvendige. Vi har belyst dette fra 3 vinkler.

For det første har vi undersøgt, om Skatteministeriet kan dokumentere, at den nødvendige funktionalitet var udviklet, testet og godkendt, og at der ikke var udestående udviklingsopgaver primo 2019. Det har vi gjort ved at gennemgå ministeriets dokumentation for udviklingsopgaven i det system (Jira), ministeriet anvender til dette. Herudover har vi gennemgået dokumentation for tests og godkendelser samt relevant ledelsesdokumentation, herunder styregruppemateriale, hvor ministeriet bl.a. beskriver de fremadrettede udviklingsopgaver, der skal løses. Derudover tager undersøgelsen udgangspunkt i lovlighedsvurderinger af systemet, som ministeriet har fået udarbejdet af sin juridiske rådgiver. Heri er der foretaget en vurdering af, om PSRM lever op til de lovmæssige krav, som ministeriet ikke må gå på kompromis med.

For det andet har vi undersøgt, om Skatteministeriet har sikret, at PSRM kan håndtere den forventede volumen, dvs. når alle fordringshavere er tilkoblet systemet. Det har vi gjort ved at gennemgå ministeriets dokumentation for sin vurdering af, hvad systemet skal kunne håndtere i den fremtidige driftssituation, fx antallet af sagsbehandlere, fordringer og samtidige processer, samt ministeriets dokumentation for, at der er gennemført tests, der viser, at systemet kan håndtere dette.

For det tredje har vi undersøgt, om den udviklede funktionalitet fungerer i praksis. Det har vi gjort ved at gennemgå Skatteministeriets statistik for brugen af inddrivelses-skridt og udvalgte administrative processer med den volumen af fordringshavere og fordringer, der var i systemet på undersøgelsestidspunktet. Vi har også fået en demonstration af systemet i brug i Gældsstyrelsen. Derudover har vi gennemgået bl.a. styregruppemateriale, hvori ministeriet beskriver erfaringer med systemet i drift.

17. Undersøgelsen af, om Skatteministeriet har sikret tilslutningen af fordringshavere som forventet, tager udgangspunkt i, at ministeriet i 2018 havde som mål, at alle fordringshavere skulle være tilsluttet medio 2019. Vi har belyst dette fra 2 vinkler.

For det første har vi undersøgt, om Skatteministeriet har nået at tilslutte de fordringshavere, som ministeriet forventede skulle tilsluttes i 2018. Det har vi gjort ved at gennemgå planer for 2018 sammenholdt med ministeriets statusoplysninger for fordringshavernes tilslutning ved årsskiftet 2018/19. Vi har også undersøgt, hvilke årsager der er til eventuelle justeringer i planer. Analysen har taget afsæt i de forklaringer, der fremgår af ministeriets løbende statusopdateringer i styringsmateriale til styregruppen, programledelsen og projektledelsen. Forklaringerne er derfor primært baseret på ministeriets egne forklaringer til ændringer i planen. Vi har dog for at få indblik i fordringshaveres erfaringer med tilslutningsforløbene interviewet Skattestyrelsen, DR og DSB.

For det andet har vi undersøgt, om Skatteministeriet har overblik over, hvad der udstår i forhold til at nå i mål med tilslutningen af fordringshavere. Status ultimo 2018/ primo 2019 er bl.a. baseret på gennemgang af styringsmateriale, herunder projektplaner, materiale til styregruppen og dokumentation for, om tilslutningen er gennemført.

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

Afgrænsning

19. Vi har afgrænset os fra at undersøge Skatteministeriets arbejde med at forenkle den relevante lovgivning for inddrivelsen, som også er et vigtigt element i genoprettelsen af inddrivelsesområdet. Vi har ligeledes afgrænset os fra at undersøge ministeriets opgave med oprydning i gamle fordringer samt den efterfølgende konvertering af de fordringer, der opbevares i DMI, til PSRM. Oprydning og konvertering er også en del af genoprettelsen af inddrivelsesområdet. Konverteringen af fordringer fra DMI er afhængig af, at PSRM er udviklet, og at fordringshaverne er tilsluttet systemet. Udviklingen af PSRM og tilslutningen af fordringshavere går således forud for, at konverteringen af fordringer i DMI kan ske.

20. Vores primære undersøgelsesperiode er fra september 2016, hvor it-udviklingen går i gang, til og med februar 2019. Vores valg af undersøgelsesperiode afspejler, at ministeriet i det oprindelige aktstykke forventede at være færdige med at udvikle systemet ultimo 2018, og at systemet løbende ville blive taget i brug med rigtige fordringer. Vi har som supplement givet ministeriet mulighed for at give en status på udviklingen af systemet og tilslutningen af fordringshavere hertil pr. august 2019. I det omfang denne status er medtaget i beretningen, er der alene tale om gengivelse af ministeriets oplysninger.

21. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Udviklingen af PSRM



Delkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Skatteministeriet i starten af 2019 ikke havde sikret, at PSRM fuldt ud kunne understøtte ministeriets inddrivelsesopgave.

For det første viser undersøgelsen, at Skatteministeriet ikke i tilstrækkelig grad har dokumenteret, at PSRM er udviklet, så systemet kan understøtte ministeriets inddrivelsesopgave. Ministeriet har dokumenteret, testet og godkendt en lang række funktioner hver for sig, men dokumentationen giver ikke et samlet billede af systemunderstøttelsen af ministeriets inddrivelsesopgave. Undersøgelsen viser også, at der fortsat efter 4. og sidste release var udviklingsopgaver, som skulle gennemføres, før PSRM fuldt ud kunne understøtte ministeriets inddrivelsesopgave, og før fejl og uhensigtsmæssigheder ikke kræver kompenserende manuel sagsbehandling. Ministeriet betragter en væsentlig del af disse udviklingsopgaver som videreudvikling af PSRM. Rigsrevisionen bemærker, at en del af de resterende opgaver var opgaver, der var nødvendige at gennemføre, for at PSRM kunne understøtte alle inddrivelsens processer, sådan som ministeriet havde defineret dem, fx opgaver vedrørende udlæg og modregning. Omfanget af udviklingsopgaver og økonomien forbundet hermed er medio 2019 fortsat under afklaring.

For det andet viser undersøgelsen, at Skatteministeriet endnu ikke har gennemført tests med en belastning svarende til fuld drift. Dermed har ministeriet ikke i tilstrækkelig grad sikret, at PSRM kan håndtere den forventede volumen, når alle fordringshaver er tilsluttet systemet. Ministeriet har iværksat tiltag, så det fremadrettet bliver muligt at teste fremtidig volumen og belastning.

For det tredje viser undersøgelsen, at Skatteministeriet har et system, der kan inddrive gæld, da ministeriet har foretaget inddrivelse på rigtige fordringer i PSRM. Den udviklede funktionalitet til fx inddrivelsesskridtene påkrav og lønindeholdelse virker dermed i drift. Inddrivelsen var dog i starten af 2019 begrænset til fordringer fra 3 fordringshavere, der har få og enkle fordringstyper. Inddrivelsen var hovedsageligt sket med inddrivelsesskridtet påkrav, som er det mest simple inddrivelsesskridt. Systemet har været præget af ustabil drift, på trods af at der endnu kun er en mindre andel af det endelige antal fordringer i systemet, og at disse - sammenlignet med andre fordringstyper - er mere enkle. Der har desuden været perioder, hvor igangsættelse af nye inddrivelsessager over for skyldnere har været sat på pause. Ministeriet har iværksat tiltag for at forbedre PSRM's ydeevne, herunder svartider og stabilitet i drift, og ministeriet forventer at have nået en acceptabel tilstand i 3. kvartal 2019.

22. Dette kapitel handler om udviklingen af inddrivelsessystemet PSRM. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har sikret, at PSRM kan understøtte ministeriets inddrivelsesopgave.

2.1. Understøttelse af gældsinddrivelsen

Inddrivelsens processer

Inddrivelsens processer består dels af Skatteministeriets lovhjemlede inddrivelseskridt, bl.a. lønindeholdelse, modregning og påkrav, dels af administrative processer, fx sags- og dokumenthåndtering, funktionalitet til administration af fordringshavere og skyldnere samt funktionalitet til at analysere og rapportere.

23. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har dokumenteret, at PSRM er udviklet, så det kan understøtte ministeriets inddrivelsesopgave. Det har vi gjort ved at undersøge, om ministeriet kan dokumentere, at PSRM har den funktionalitet, der er nødvendig for at understøtte alle inddrivelsens processer, som ministeriet har defineret dem, herunder om ministeriet har afsat resurser til eventuelle yderligere udviklingsopgaver i PSRM, om ministeriet har testet den udviklede funktionalitet, og om ministeriet har godkendt det leverede system.

Dokumentation for udviklingen af funktionalitet i PSRM

24. Skatteministeriet beskrev i Akt Q 8/9 2016 på et helt overordnet niveau, hvilken funktionalitet PSRM skulle indeholde efter henholdsvis Release 1, 2 og 3. Tabel 1 viser den funktionalitet, som PSRM skulle understøtte.

Tabel 1

Funktionalitet, som PSRM skal understøtte

Release 1	Release 2	Release 3
• modtagelse og håndtering af fordringer • betalingsevnevurdering af skyldnere • behandling af klager • påkrav • afdragsordninger • afskrivning • analyse og rapportering	• lønindeholdelse • udlæg • bobehandling • gældssanering	• permanent modregningsløsning • håndtering af forældelse

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Akt Q 8/9 2016.

Det fremgår af tabel 1, hvordan Skatteministeriet forventede funktionaliteten for forskellige inddrivelseskridt var fordelt på de 3 releases.

25. Vores gennemgang af Skatteministeriets dokumentation viser, at ministeriet i tråd med den agile udviklingsmetode har foretaget en nedbrydning af de overordnede krav til funktionaliteten til et mere detaljeret niveau. Nedbrydningen af funktionaliteten er sket med udgangspunkt i de administrative processer og inddrivelsesskridt, som ministeriet har besluttet, at PSRM skal indeholde. I den forbindelse har ministeriet også besluttet, hvor automatiserede de enkelte processer og inddrivelsesskridt skal være for at sikre så effektiv en inddrivelse som muligt.

Skatteministeriet har nedbrudt funktionaliteten for hvert inddrivelsesskridt og hver administrativ proces yderligere til tekniske udviklingsopgaver kaldet features og user stories. Det er disse betegnelser, ministeriet anvender for de mest detaljerede niveauer af krav til systemet. Nedbrydningen er sket løbende, og i takt med at ministeriet har prioriteret sin udviklingsopgave.

Vores gennemgang viser også, at Skatteministeriets eksterne juridiske rådgiver har deltaget i ministeriets nedbrydning af krav og har vurderet, om de juridiske krav til løsningen overholdes. Den juridiske rådgiver har vurderet, at ministeriet med den valgte proces for at definere kravene til systemet har skabt et overblik over de sagstyper og processer, som løsningen skulle omfatte for at sikre, at inddrivelsen sker lovligt. Endelig har rådgiveren vurderet, at ministeriet har udvist omhyggelighed med at tage stilling til, hvordan løsningen konkret skulle udformes for at kunne overholde reglerne i de forskellige forløb, som inddrivelsessagerne kan tænkes at få.

For at illustrere processen med at nedbryde de overordnede krav til detaljerede krav til systemet viser vi i figur 3 et udsnit af kategorier af de administrative processer sammen med de inddrivelsesskridt, som løsningen skal understøtte. Vi viser derudover eksempler på nedbrydning af funktionaliteten for inddrivelsesskridtet lønindeholdelse.

Features

En feature er en beskrivelse af en delmængde af det, der skal udvikles, fx skal systemet både kunne udvælge en skyldner, sende et varslingsbrev til skyldneren, fastsætte en lønprocent og sende information om trækprocent til elndkomst for at kunne foretage lønindeholdelse. En feature opdeles i underliggende user stories.

User stories

User stories beskriver, hvad der skal udvikles, hvorfor det skal udvikles og for hvem, fx skal en sagsbehandler kunne få vist oplysninger fra en betalingssevneberegning for at fastsætte lønprocenten ved en sag om lønindeholdelse. Formålet er at beskrive softwaren ud fra et brugerperspektiv. Ofte vil en user story også indeholde kriterier for accept af, at opgaven er løst. User stories er Skatteministeriets mest detaljerede beskrivelser af den ønskede funktionalitet.

Figur 3

Udsnit af de administrative processer og inddrivelsesskridt, som PSRM skal understøtte



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af figur 3, at PSRM skal understøtte alle inddrivelsens processer både de administrative fra modtagelsen af fordringer til afregningen med fordringshaver efter endt inddrivelse og de enkelte inddrivelsesskridt.

26. Skatteministeriet har dokumenteret udviklingen af PSRM i systemet Jira. Heri fremgår både features og user stories, der er udviklet, testet og sat i drift, features og user stories, der er under udvikling, og udviklingsopgaver, der endnu ikke er påbegyndt.

Beskrivelserne af endnu ikke udviklede features og user stories, som Skatteministeriet har identificeret og planlagt at udvikle, er dokumenteret i prioriteret rækkefølge i den såkaldte backlog i Jira. Ministeriet har oplyst, at features og user stories i backloggen både omfatter den funktionalitet, der er nødvendig at udvikle for at understøtte inddrivelsen, men også omfatter ændringsønsker og idéer til yderligere forbedringer af systemet. Ministeriet har løbende prioriteret, hvilke af de definerede features der skulle udvikles først. Ministeriets prioritering er sket ud fra en vurdering af, hvad der var væsentligst at udvikle på det givne tidspunkt.

27. Skatteministeriet har oplyst, at PSRM efter Release 4.1, der blev i driftsat i februar 2019, indeholdt alle planlagte funktionaliteter fra det oprindelige aktstykke (på nær forældelsesfunktioner, der har afventet lovforenkling). Ministeriet har oplyst, at 4.1 var den sidste release i udviklingen af inddrivelsessystemet. Ministeriet har endvidere oplyst, at PSRM med Release 4.1 understøttede den automatiseringsgrad, ministeriet havde planlagt med.

Udviklede features og user stories i Jira

28. For at undersøge om Skatteministeriet kan dokumentere, at PSRM er udviklet, så det kan understøtte ministeriets inddrivelsesopgave, har vi gennemgået ministeriets dokumentation for features og user stories i Jira efter 4. og sidste release.

Vores gennemgang af features og user stories i Jira viser, at Skatteministeriet ultimo februar 2019 havde udviklet funktionalitet relateret til alle de overordnede processer, som ministeriet havde vurderet var nødvendige for at understøtte inddrivelsen, bl.a. funktionalitet vedrørende inddrivelsesskridtene påkrav og lønindeholdelse.

Skatteministeriets dokumentation viser imidlertid ikke tydeligt, om al nødvendig funktionalitet til understøttelse af inddrivelsens processer var udviklet efter Release 4.1. Vi har konstateret, at der fortsat var en række features og user stories i backloggen. Ministeriet har dog ikke konsekvent angivet på beskrivelsen af features og user stories i backloggen, om disse indeholder nødvendig funktionalitet eller mulige forbedringer af systemet på sigt. Det er derfor ikke tydeligt dokumenteret, om de features, der var tilbage i backloggen, var nødvendige for, at PSRM kunne understøtte ministeriets inddrivelsesopgave, eller om de kunne undværes. Dertil kommer, at ministeriet ikke systematisk har dokumenteret sine prioriteringer af udviklingsopgaver i den løbende udvikling af ny funktionalitet. Det fremgår fx ikke, hvorfor ministeriet først prioriterer en udviklingsopgave, men derefter fravælger den under udviklingen af en specifik release. Det fremgår heller ikke i alle tilfælde, om et fravalg i den pågældende release er en udskydelse til et senere tidspunkt, fordi opgaven ikke kunne nås – men fortsat var nødvendig – eller om det var et permanent fravalg, fordi opgaven blev overflødiggjort af andre udviklede features og/eller user stories.

Jira

Jira er et system til fleksibel projekt- og problemstyring. Jira kan bl.a. understøtte styring af agile udviklingsprojekter.

Endelig viser Skatteministeriets dokumentation ikke i alle tilfælde sammenhængen mellem den enkelte feature og user story og systemet i øvrigt. Det betyder, at det ikke altid er tydeligt, hvad den enkelte feature eller user story gør systemet i stand til. Dette gælder både for udviklet funktionalitet, men også for features og user stories i ministeriets backlog.

Dermed viser dokumentationen i Jira ikke tydeligt, at den udviklede funktionalitet er fuldt dækkende for at understøtte inddrivelsen.

29. Vores gennemgang af Skatteministeriets dokumentation i Jira viser også, at der ikke er en klart dokumenteret sammenhæng mellem den udviklede funktionalitet og den automatiseringsgrad, ministeriet har opnået. Dette skyldes bl.a., at ministeriet ikke på forhånd har opstillet kriterier for, hvad PSRM skal kunne for at opnå en bestemt automatiseringsgrad. Gennemgangen viser også, at der i slutningen af marts 2019 fortsat udestod opgaver i forhold til den planlagte automatiseringsgrad, idet funktionalitet til automatisering af inddrivelsesskridtet udlæg ikke var færdig. Det er således uklart, hvordan ministeriet er nået frem til, at PSRM med Release 4.1 understøtter ministeriets planlagte automatiseringsgrad.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet ikke på et tidligt tidspunkt har defineret kriterier til at vurdere automatiseringsgraden. Ministeriet har videre oplyst, at ministeriet i april 2019 på ny har vurderet den udviklede funktionalitet for at dokumentere den opnåede automatiseringsgrad og synliggøre ministeriets metode for vurderingen. Ministeriet oplyser på den baggrund, at den ønskede automatiseringsgrad er opnået for den funktionalitet, der er udviklet.

Tilbageværende features og user stories i backloggen

30. For at vurdere, om de tilbageværende udviklingsopgaver i backloggen er nødvendige for at understøtte Skatteministeriets inddrivelsesopgave, har vi gennemgået ministeriets features og user stories i backloggen efter Release 4.1. Vores gennemgang er baseret på dokumentationen i Jira suppleret med materiale fra ministeriets møder i styregruppen, programledelsen, projektledelsen og de vurderinger af PSRM, som ministeriets juridiske rådgiver har udarbejdet. Vi har derudover gennemgået en kategorisering af udviklingsopgaverne i backloggen, som ministeriet har udarbejdet til brug for vores undersøgelse.

31. Vores gennemgang af features og user stories viser, at backloggen indeholdt udviklingsopgaver, som var nødvendige, for at PSRM kunne understøtte hele Skatteministeriets inddrivelsesopgave. Det baserer vi på ministeriets egne og ministeriets juridiske rådgivers beskrivelser af opgaverne. Vi har identificeret følgende grupper af udviklingsopgaver i backloggen:

- Udviklingsopgaver til at understøtte inddrivelsesskridtet udlæg. Skatteministeriet havde udviklet basal funktionalitet til dette inddrivelsesskridt, men da ministeriet forsøgte at automatisere funktionaliteten yderligere, viste funktionaliteten sig at være fejlbehæftet, og derfor fjernede ministeriet funktionaliteten igen.

- Udviklingsopgaver vedrørende afregning og afstemning til fordringshaverne. Til slutningen af DR afdækkede en række fejl og uhensigtsmæssigheder, som betød, at afstemningerne mellem DR's system og PSRM dels var vanskelige, dels afslørede differencer, som skulle udredes.
- Udviklingsopgaver vedrørende inddrivelsesskridtet modregning. Ny funktionalitet vedrørende inddrivelsesskridtet modregning blev idriftsat med Release 4.1. Idriftsættelsen medførte behov for tilpasninger og fejlrettelser. Dertil kom, at PSRM alene kunne modregne i overskydende skatter og ikke i andre udbetalingstyper.
- Udviklingsopgaver, som var nødvendige, for at specifikke fordringshavere kunne tilsluttes til PSRM, eller for at PSRM kunne understøtte inddrivelse over for specifikke skyldnertyper. Fx skulle der udvikles en feature, der ville gøre det muligt for PSRM at håndtere Movias og Arrivas AKR-skyldnere.

Ud over ovenstående grupper udestod også andre nødvendige opgaver. Fx skulle én opgave sikre, at sagsbehandlere i PSRM ikke kunne oprette og godkende den samme udbetaling. Derudover rummede backloggen en gruppe udviklingsopgaver, der skulle sikre, at PSRM kunne håndtere forældelse af fordringer. På dette område afventede Skatteministeriet som tidligere nævnt lovforenklinger.

32. Det fremgår af den kategorisering, som Skatteministeriet har udarbejdet til brug for Rigsrevisionen, at ministeriet også betragtede enkelte opgaver i backloggen som nødvendige at udvikle, før PSRM var færdigudviklet. Foruden udviklingsopgaver inden for forældelse var der tale om enkelte opgaver relateret til inddrivelsesskridtet udlæg og afstemning til fordringshavere. De øvrige udviklingsopgaver, som vores gennemgang har identificeret vedrørende modregning, samt en delmængde af udviklingsopgaverne vedrørende udlæg og fordringshaverspecifik funktionalitet, betragtede ministeriet som videreudvikling af PSRM. Dette skyldes, at det er ministeriets opfattelse, at opgaverne enten er tilpasninger til eksisterende funktionalitet eller funktionalitet, der ligger ud over, hvad ministeriet har lovet i aktstykkerne.

33. Rigsrevisionen finder, at uanset om de pågældende udviklingsopgaver af Skatteministeriet betragtes som videreudvikling, er udviklingsopgaverne nødvendige at gennemføre, for at PSRM fuldt ud kan understøtte ministeriets inddrivelsesopgave.

Det fremgår af Akt Q 8/9 2016, at PSRM skulle understøtte inddrivelsesskridtet udlæg. At Skatteministeriet som tidligere nævnt har udviklet funktionalitet, der viste sig at være fejlbehæftet og derfor blev fjernet igen, betyder, at det er nødvendigt med efterfølgende udviklingsopgaver, for at PSRM kan understøtte inddrivelse ved udlæg som forudsat i aktstykket. Ministeriet har oplyst, at det er muligt at foretage udlæg med PSRM ved hjælp af funktionen *øvrige sag*. Denne funktion kræver ifølge ministeriet forholdsvis meget manuel sagsbehandling og er tiltænkt særlige tilfælde uden for ministeriets almindelige sagsstruktur, hvis et akut behov skulle opstå. Løsningen er ikke egnet til stor skala. Rigsrevisionen finder på baggrund af ovenstående, at der er behov for udvikling, før PSRM understøtter ministeriets inddrivelse ved udlæg.

Skyldnertyper

CPR-skyldner er en skyldner med personnummer.

CVR-skyldner er en virksomhedsskyldner.

AKR-skyldner er en skyldner uden CPR- eller CRV-nummer.

Det fremgår ligeledes af Akt Q 8/9 2016, at PSRM skulle understøtte inddrivelsesskridtet modregning. PSRM kunne ved Release 4.1 ikke modregne i andre udbetalingstyper end overskydende skatter, og Skatteministeriets brug af modregning i PSRM krævede omfattende kompenserende manuel sagsbehandling. Dette har ministeriets juridiske rådgiver også påpeget i sin vurdering af systemet.

For så vidt angår udvikling af funktionalitet, som er nødvendig, for at specifikke fordringshavere kan tilsluttes, er der tale om udviklingsopgaver rettet mod særlige forhold hos nogle fordringshavere. Det var oprindeligt Skatteministeriets hensigt, at alle fordringshavere skulle tilsluttes efter den første release. Ministeriet har efterfølgende valgt en anden fremgangsmåde for tilslutningen af fordringshavere. Selv om der er tale om udviklingsopgaver rettet mod særlige forhold hos specifikke fordringshavere, finder Rigsrevisionen, at der er tale om opgaver, som er nødvendige at gennemføre, før PSRM kan understøtte inddrivelsesopgaven for alle fordringshavere.

Rigsrevisionen finder det centralt, at PSRM efter Release 4.1 ikke kunne understøtte inddrivelsen af gæld for alle typer fordringer, for alle skyldnertyper og for alle fordringshavere. Der var endvidere dele af den udviklede funktionalitet, der havde fejl eller mangler, som havde betydning for PSRM's evne til at understøtte ministeriets inddrivelsesopgave.

34. Vores gennemgang viser, at Skatteministeriet for at imødekomme manglende funktionalitet samt fejl og uhensigtsmæssigheder i PSRM i visse tilfælde har indført kompenserende manuel sagsbehandling. Ministeriets juridiske rådgiver vurderer, at denne manuelle sagsbehandling er risikabel og kan være for omfangsrig, når mængden af fordringer i PSRM vokser. Ministeriet har tilkendegivet, at ministeriet er enig i denne vurdering. Ministeriets juridiske rådgiver anbefaler desuden, at ministeriet implementerer tiltag med henblik på at sikre, at systemet fremadrettet kan betjene alle fordringshavere i det i lovgivningen forudsatte omfang. Rigsrevisionen bemærker, at disse forhold også vil medføre udviklingsopgaver, før PSRM understøtter inddrivelsesopgaven fuldt ud.

35. Vores gennemgang af Skatteministeriets styregruppemateriale viser, at ministeriet forventer, at der vil være opgaver med udvikling og vedligehold af PSRM i resten af 2019. Vores gennemgang viser, at ministeriet har en plan om at implementere en løsning på problemerne med at afregne og afstemme med fordringshavere i løbet af 1. halvår 2019 og en forventning om, at udviklingen og vedligeholdelsen af funktionaliteten til modregning vil vare resten af 2019. Ministeriet har i august 2019 oplyst, at udviklingsopgaverne vedrørende inddrivelsesskridtet udlæg blev genoptaget i maj-juni 2019, og at ministeriet har planlagt, at funktionaliteten idriftsættes i 4. kvartal 2019. For de øvrige opgaver er der ikke tilsvarende planer eller forventninger endnu, da omfanget og estimeringen af tidsforbrug for disse opgaver afhænger af ministeriets prioritering i den agile udvikling.

36. Vores gennemgang af styregruppematerialet viser, at Skatteministeriet i starten af 2019 havde disponeret den totaløkonomiske ramme, der var afsat til udvikling af PSRM, inkl. risikopuljen, og at ministeriet på daværende tidspunkt forventede en mindre overskridelse af den totaløkonomiske ramme. Ministeriet har i juni 2019 oplyst, at der pågår en afklaring af aktiviteter og økonomien forbundet hermed. Ministeriet forventer at fremsende et orienterende aktstykke til Folketingets Finansudvalg hurtigst muligt.

Skatteministeriets tests af funktionalitet og godkendelse af den samlede løsning

Test af funktionalitet

37. Skatteministeriet har løbende testet den udviklede funktionalitet ved 3 typer af tests: valideringstest, verifikationstest og regressionstest. Testene anvendes bl.a. til at teste, om systemet lever op til kravene, og om ny funktionalitet afstedkommer fejl i systemet.

38. Skatteministeriet har i forbindelse med de enkelte releases bedt en ekstern it-rådgiver om at vurdere ministeriets tilgang til test af funktionaliteten, fx hvordan testcases er udvalgt til de forskellige typer af tests. Vores gennemgang af rådgiverens rapporter viser, at rådgiveren generelt har fundet, at ministeriet følger vanlig praksis for test af it-løsninger, og at det, der bliver testet, dækker funktionalitet og processer på tilfredsstillende vis.

39. Skatteministeriets tests af de udviklede features og user stories er dokumenteret i Jira. Her fremgår det for hver af dem, hvordan de er testet, og hvad resultatet af de enkelte tests er. Vores undersøgelse viser, at testindsatsen ved hver release er opsamlet i 2 testrapporter for henholdsvis leverandørens og ministeriets tests. Disse testrapporter viser bl.a. de fundne fejl fordelt på kategorier ud fra ministeriets vurdering af, hvor kritiske fejlene er. Godkendte tests af funktionalitet er en del af ministeriets krav til godkendelse af nye releases forud for idriftsættelse.

Godkendelse af systemet

40. Skatteministeriet har defineret en proces for godkendelsen af PSRM's enkelte releases og den samlede løsning. Denne proces indeholder en række kriterier, der skal være opfyldt, før ministeriet kan sætte en release i drift. Ud over godkendelsen af de funktionelle tests skal der foreligge en lovlighedsvurdering af den udviklede funktionalitet samt godkendte belastningstests. Herudover er der kriterier for bl.a. teknisk dokumentation og vejledningsmateriale til de sagsbehandlere, der skal bruge systemet.

41. Vores gennemgang af dokumentationen for test gennemførelsen og den juridiske rådgivers vurdering viser, at Skatteministeriet har godkendt PSRM's releases på baggrund af den opstillede godkendelsesproces.

Funktionelle tests

Valideringstest: Skatteministeriets egen test af, om den udviklede del af systemet lever op til de stillede krav. Her testes, om det er det rigtige system, man har bygget.

Verifikationstest: Leverandørens test af, om den udviklede del af systemet lever op til de stillede krav. Her testes, om man har bygget systemet rigtigt.

Regressionstest: Skatteministeriets test af, om ny funktionalitet afstedkommer fejl i tidligere udviklet funktionalitet.

Belastningstest

Formålet med Skatteministeriets belastningstest er at fastslå PSRM's robusthed under den forventede spidsbelastning.

Gennemgangen af den juridiske rådgivers lovlighedsvurdering for Release 4.1 viser også, at rådgiveren vurderede, at det ville være lovligt og juridisk forsvarligt for Skatteministeriet at sætte releasen i drift, dog med det forbehold, at en række betingelser burde opfyldes i forbindelse med idriftsættelsen. Ministeriet har hertil oplyst, at ministeriet dels havde opfyldt nogle af disse betingelser ved at udvikle midlertidig funktionalitet til håndtering af uhensigtsmæssigheder, dels er af den opfattelse, at det på daværende tidspunkt ikke var nødvendigt at opfylde en række af betingelserne, fordi de ikke var nødvendige i forhold til de fordringshavere, der var tilsluttet PSRM på daværende tidspunkt.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet ikke i tilstrækkelig grad har dokumenteret, at PSRM er udviklet, så det kan understøtte ministeriets inddrivelsesopgave.

Skatteministeriet kan dokumentere de enkelte udviklingsopgaver, ministeriet indtil videre har udviklet. Ministeriet har imidlertid ikke angivet, om den enkelte udviklingsopgave er nødvendig for systemunderstøttelsen, ministeriet har ikke opstillet kriterier for, hvornår den ønskede automatiseringsgrad var opnået, og ministeriet har ikke konsekvent dokumenteret og forklaret prioritering og fravalg af funktionalitet. Der er dermed dokumentation for en lang række isolerede dele af systemet, men dokumentationen giver ikke et samlet billede af, hvordan og i hvor høj grad systemet understøtter ministeriets inddrivelsesopgave.

Skatteministeriet har oplyst, at Release 4.1 var den sidste release i udviklingen af PSRM. Undersøgelsen viser dog, at der efter idriftsættelsen af denne release i februar 2019 fortsat var udviklingsopgaver, som var nødvendige, for at PSRM kunne understøtte hele ministeriets inddrivelsesopgave. Ministeriet betragter en væsentlig del af de pågældende udviklingsopgaver som videreudvikling. Rigsrevisionen bemærker, at der var tale om opgaver, som var nødvendige for ministeriets inddrivelsesopgave. Fx kunne PSRM endnu ikke understøtte inddrivelse ved udlæg, ligesom PSRM alene kunne modregne i overskydende skatter og ikke i andre udbetalings typer.

Ministeriet har indført kompenserende manuel sagsbehandling for at imødegå fejl og uhensigtsmæssigheder i systemet. Ministeriet forventer at fortsætte udviklingen af systemet i hele 2019. Omfanget af disse aktiviteter og økonomien forbundet hermed er fortsat under afklaring medio 2019.

Endelig viser undersøgelsen, at de features og user stories, der er udviklet, også er testet, og at Skatteministeriet på baggrund af den opstillede godkendelsesproces har godkendt den udviklede funktionalitet. Ministeriet har i den forbindelse forholdt sig til en række forhold, som den juridiske rådgiver påpegede burde håndteres i forbindelse med idriftsættelsen af den sidste release og den fremadrettede brug af PSRM, når der bliver tilsluttet flere fordringshavere til systemet.

2.2. Håndtering af den forventede volumen i PSRM

42. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har sikret, at PSRM kan håndtere den forventede volumen i alle inddrivelsens processer. Det har vi gjort ved at undersøge, om ministeriet forud for igangsættelsen af udviklingen af PSRM har vurderet, hvor stor den forventede volumen vil blive på inddrivelsens processer, og om ministeriet har godkendte tests af, at systemet kan håndtere den forventede volumen.

Skatteministeriets vurdering af den forventede volumen i PSRM

43. Vores undersøgelse viser, at Skatteministeriet har stillet krav til sine leverandører om, at de skal kunne levere et system, der kan håndtere en forventet volumen målt på en række parametre. Disse krav vedrører bl.a., hvor mange processer der skal kunne køre samtidigt i systemet, og hvor stor en mængde fordringer, skyldnere og dokumenter, systemet skal kunne indeholde, samt hvor meget ministeriet har forventet, at denne mængde vil vokse over tid. Skatteministeriet har endvidere foretaget vurderinger vedrørende den forventede volumen undervejs i udviklingen af PSRM.

Skatteministeriet har oplyst, at kravene til volumen i PSRM har været baseret på et udtræk af data fra DMI for perioden september 2013 - september 2015. Ministeriet har også oplyst, at ministeriet mener, at disse tal er dækkende og tilstrækkelige for at kunne forudsige en fremtidig volumen i PSRM.

Test af systemets håndtering af den forventede volumen

44. Ifølge Skatteministeriets teststrategi skulle PSRM's evne til at kunne håndtere den forventede volumen testes ved 3 typer tests: skalerbarheds-, belastnings- og svartids-tests. Ministeriet har oplyst, at ministeriet ikke fra starten af it-udviklingen har fastlagt en samlet plan for gennemførelsen af disse tests. Ministeriet har forud for hver release lagt en plan for, hvilke test der skulle gennemføres.

Vores gennemgang af Skatteministeriets testplaner og -rapporter har vist, at ministeriet har gennemført i alt 16 tests i Release 1 til 4, der har skullet vise, om PSRM kunne håndtere den forventede volumen.

Figur 4 viser, hvilke tests Skatteministeriet har valgt at gennemføre ved hver release.

Figur 4

Gennemførte tests af PSRM's håndtering af den forventede volumen



Note: Figuren viser Skatteministeriets valg af tests i de overordnede releases, selv om de er gennemført i de underliggende releases, fx hører Release 4.1. under Release 4.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Skatteministeriets testplaner og testrapporter.

Volumen

Volumen er bl.a. antallet af samtidige brugere, mængden af fordringer og antallet af processer, der kører samtidigt i PSRM. Processer er fx overførsel af fordringer og afsendelse af breve.

Testplaner

Testplaner beskriver bl.a. formål, tidsplan og acceptkriterier for den enkelte test.

Testrapporter

Testrapporter beskriver resultaterne af den enkelte test.

Formål med testtyperne

Skalerbarhedstest: at afdække, hvor i PSRM der er flaskehalse, fx om der er behov for mere serverkapacitet eller regnekraft.

Belastningstest: at fastslå PSRM's robusthed under den forventede spidsbelastning.

Svartidstest: at sikre PSRM's evne til at svare på forespørgsler inden for de mål, der er defineret (1 sekund for simple visninger, 3 sekunder for almindelige visninger og 5 sekunder for komplekse visninger).

Det fremgår af figur 4, at Skatteministeriet kun har gennemført skalerbarhedstests ved den første release. Det betyder, at ministeriet ikke ved senere releases har undersøgt, hvor systemet kunne have flaskehalse, på trods af at systemets kompleksitet vokser, når der løbende bliver tilføjet mere funktionalitet. Ministeriet har oplyst, at det skyldes, at der har været klare indikationer på, hvilke områder der skulle forbedres, og det derfor ikke har været nødvendigt at identificere yderligere flaskehalse gennem tests.

Skatteministeriet har gennemført belastningstests ved alle releases. Vores gennemgang af testmaterialet viser, at ministeriet i den første belastningstest ved Release 1 testede på de skærbilleder, der skulle bruges oftest, men at ministeriet i de efterfølgende releases prioriterede at teste på udvalgte processer hver for sig, især på indlæsning af fordringer og modregning, hvor ministeriet havde haft udfordringer med systemets ydeevne. Ministeriet har dermed ikke testet PSRM's robusthed under den forventede spidsbelastning på de oftest anvendte skærbilleder i de seneste releases.

Endelig har Skatteministeriet gennemført svartidstests af de oftest brugte skærbilleder ved 3 af de 4 releases. Den seneste test ved Release 4 er godkendt, men vores gennemgang af ministeriets materiale til programledelsen og styregruppen viser, at der selv med den forholdsvis lille volumen, som ministeriet gennemførte sine tests med, løbende var problemer med systemets svartider og evne til at håndtere den daværende volumen.

45. Vores gennemgang af Skatteministeriets testrapport for svartider ved Release 4 har vist, at en stor del af svartiderne er blevet langsommere i Release 4, end de var i Release 3. Dette er vist i figur 5.

Figur 5

Sammenligning af resultatet af svartidstest i Release 3 og 4

Hvor lang tid tager det?

før tabellen er udfyldt med data

før ui-mappet forsvinder

for fanen Konto at load data

før udkastet er genereret

for ui-mappet at load data

før brevet er oprettet, og siden er genloadet

for fanen Fordringer at load data

for siden at refreshe

at load opgaverne

at tildele en opgave til den bruger, du er logget ind med

for fanen Dokumenter at load data

for fanen Sagsbehandling at load data

at afslutte den tildelte opgave med årsag Løst

at gemme en ny note

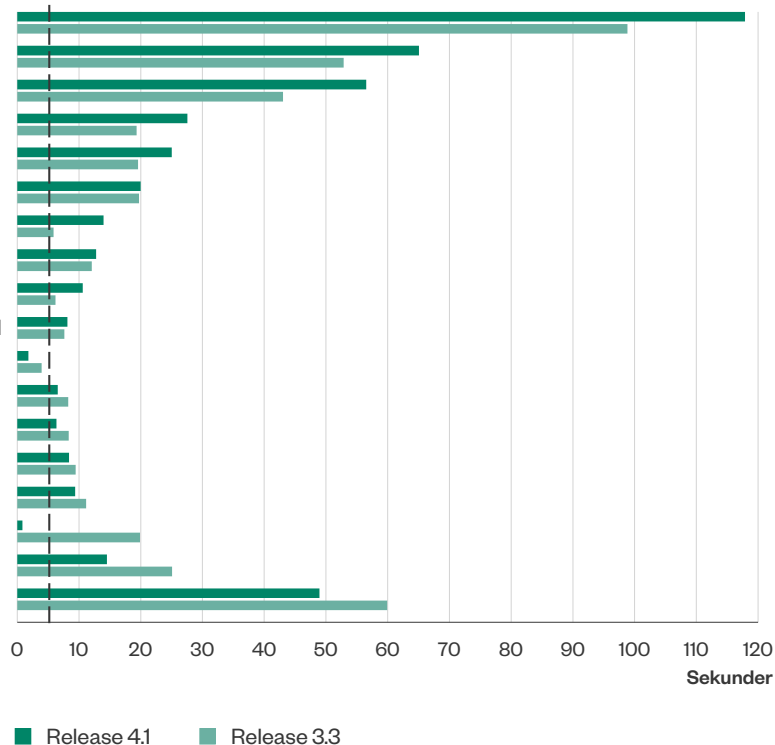
for siden at refreshe

at fremsøge en skyldner

før alle fordringer er valgt

før sagens skærbilleder er loadet færdigt

Justeret mål for svartid



Kilde: Skatteministeriet.

I figur 5 vises de svartider, der er blevet langsommere i Release 4, i den øverste halvdel af figuren, mens de svartider, der er blevet hurtigere, er vist i den nederste halvdel. Figuren viser, at kun én svartid i Release 4 levede op til ministeriets mål om at være maks. 1 sekund for simple visninger ("Hvor lang tid tager det at fremsøge en skyldner?"). Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet i 2019 har besluttet at ændre servicemålet for systemets svartider fra 1 sekund til 5 sekunder. Vores undersøgelse viser, at der ud fra de svartider, der fremgår af figur 5, fortsat er et stort forbedringspotentiale på en del områder, før ministeriet kan leve op til servicemålet, også selv om det er justeret til 5 sekunder.

Ydeevne

Ydeevne dækker den effektivitet, præcision og stabilitet, hvormed et system varetager dets opgaver.

Skatteministeriets mål for svartider

Mål for simple visninger er 1 sekund. En simpel visning er fx en fordringsliste på en kunde med 10-20 fordringer.

Mål for almindelige visninger er 3 sekunder. En almindelig visning er fx en liste over alle transaktioner på en specifik kunde med 10-20 fordringer.

Mål for komplekse visninger er 5 sekunder. En kompleks visning er fx en liste over alle fordringer på en specifik kunde med op til 10.000 fordringer, fx opdelt i 100 fordringer pr. sidevisning.

46. Vores gennemgang af Skatteministeriets testplaner og -rapporter for skalerbarhedstests, belastningstests og svartidstests viser samlet set, at ministeriet kun i begrænset omfang har anvendt den forventede fremtidige volumen som grundlag for sine tests. Derudover har gennemgangen som tidligere nævnt vist, at ministeriet efter Release 1 primært har testet enkelte af systemets processer én ad gangen. Det betyder, at ministeriet ikke har testet, hvordan systemet håndterer flere samtidige processer med den forventede volumen, fx hvordan systemet reagerer, når flere sagsbehandlere foretager forskellige inddrivelseskridt med en stor mængde fordringer.

Skatteministeriet har angivet en række årsager til, at ministeriet kun i begrænset omfang har testet, at PSRM kan håndtere den forventede fremtidige volumen. Ministeriet har bl.a. oplyst, at der undervejs i udviklingen er foretaget en prioritering af, hvilke områder der skulle testes, og at de funktionelle områder her har vejet tungere end tests af, om PSRM kunne håndtere den fremtidige volumen. Ministeriet har også oplyst, at PSRM's volumen ville vokse forholdsvis langsomt frem mod den situation, hvor alle fordringshavere er tilkoblet med alle fordringer. Det har således været intentionen, at PSRM's evne til at håndtere den forventede volumen gradvist skulle øges for at imødekomme en kommende periode, fx 1 år. Endelig har ministeriet oplyst, at det har været vanskeligt at opstille realistiske testdata, og at dette også har været en årsag til, at der ikke blev gennemført tests med den forventede volumen.

Skatteministeriet har oplyst, at der i forbindelse med Release 3.1 ikke var sørget for, at PSRM kunne håndtere den forventede volumen i alle processer. Ministeriet har oplyst, at belastningstests med fordel kunne have været prioriteret højere. Ministeriet har endvidere oplyst, at det blev prioriteret at få lukket flaskehalse, og at der derfor nu er etableret et performancemiljø, hvor fremtidig volumen og belastning kan testes. Formålet med dette er, at ministeriet fremadrettet kan få et mere realistisk billede af, hvordan systemet vil håndtere volumen, før mængden af fordringer øges i PSRM.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at PSRM kan håndtere den forventede fordringsmasse i alle inddrivelsens processer.

Skatteministeriet har vurderet, hvor stor den forventede volumen vil blive på inddrivelsens processer, men har kun i meget begrænset omfang anvendt den forventede volumen som grundlag for sine tests. Dermed er PSRM endnu ikke testet med en belastning, der svarer til fuld drift, dvs. at alle fordringshavere er tilsluttet, og hvor der derfor vil være et stort antal fordringer i systemet og mange samtidige brugere og processer i gang.

Skatteministeriet har oplyst, at det har været prioriteret højere at udvikle funktionalitet i PSRM end at teste, om PSRM kunne håndtere den fremtidige volumen. De tests, ministeriet har gennemført, er derfor primært gennemført på enkelte af systemets processer, hvor ministeriet kendte til eksisterende problemer. Ministeriet har iværksat tiltag, så det fremadrettet bliver muligt at teste fremtidig volumen og belastning, i takt med at der kommer flere fordringer i PSRM. Ministeriet har dog efterfølgende vurderet, at belastningstests med fordel kunne have været prioriteret højere.

2.3. PSRM i drift

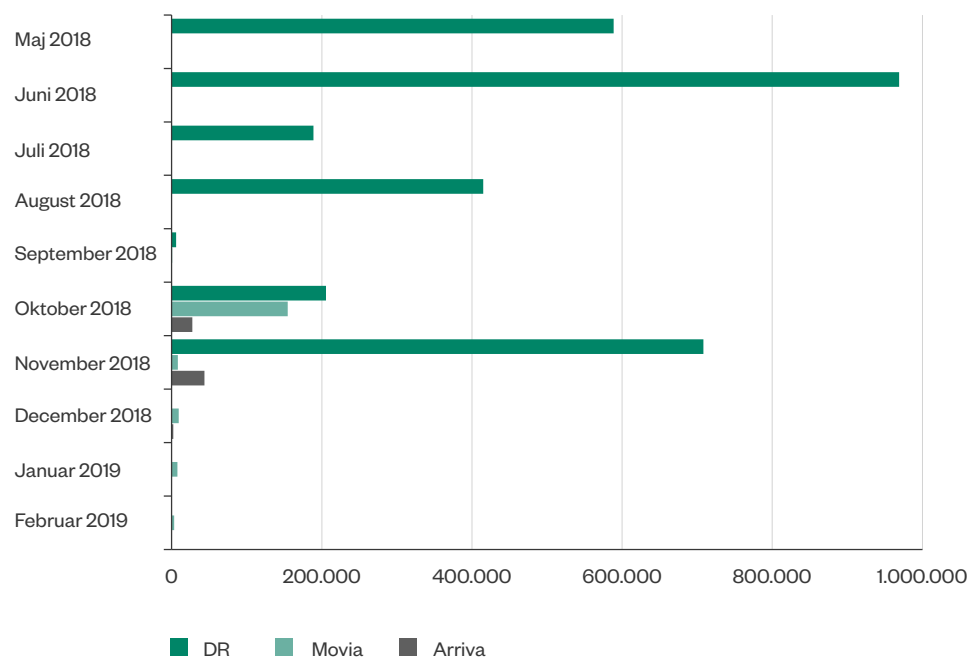
47. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har sikret, at PSRM virker i drift med rigtige fordringer. Det har vi gjort ved at undersøge, om PSRM har været anvendt til at inddrive gæld med de idriftsatte inddrivelsesskridt, og om systemet har fungeret stabilt i driften.

Anvendte inddrivelsesprocesser med rigtige fordringer

48. Vi har gennemgået Skatteministeriets statistik for brugen af PSRM til inddrivelse af gæld for de tilsluttede fordringshavere fra maj 2018, hvor DR som den første fordringshaver blev tilsluttet, til februar 2019. Da vi gennemførte undersøgelsen, var yderligere 2 fordringshavere tilsluttet PSRM, nemlig Movia og Arriva, som blev tilsluttet i september 2018. De 3 fordringshavere havde tilsammen 7 fordringstyper. Ministeriets inddrivelsesstatistik viser, at DR, Movia og Arriva tilsammen havde overført ca. 3,4 mio. fordringer til PSRM i perioden, fordelt på månederne som vist i figur 6.

Figur 6

Antal fordringer overført fra DR, Movia og Arriva fra maj 2018 til februar 2019



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet, marts 2019.

Det fremgår af figur 6, at DR overførte et større antal fordringer til PSRM fra maj til august samt i oktober og november 2018. Det fremgår dog også, at der var en stor nedgang i antallet af fordringer overført fra DR til PSRM i september, og at stort set ingen fordringer blev overført fra december og frem til februar 2019. Movia har overført fordringer fra september og frem, mens Arriva har overført fordringer i oktober, november og december 2018.

Snitflade

En snitflade bruges af et it-system til at udveksle data med andre systemer.

Snitfladebeskrivelser bruges bl.a. til at lave systemtilretninger til nye releases og indeholder de specifikationer for et system, som andre systemer skal anvende, for at dataudvekslingen kan foretages.

49. Skatteministeriet har oplyst, at årsagen til, at DR og Arriva overførte meget få fordringer i nogle måneder, var, at DR og Arriva ikke var tilkoblet en korrekt version af den del af systemet, der modtager indkomne fordringer. Ministeriet har derudover oplyst, at DR og Arriva har fået tilrettet deres systemer efter seneste release, og at de begyndte at overføre fordringer til PSRM igen i henholdsvis marts 2019 og april 2019. Ministeriet har oplyst, at de store udsving i antallet af fordringer, som DR har overført til PSRM, skyldes ophobninger af fordringer hos DR i de måneder, hvor DR ikke har været tilkoblet PSRM. DR har oplyst, at ministeriet har leveret snitfladebeskrivelser til DR så sent, at det ikke har været muligt at ændre snitfladen hos DR rettidigt, og at DR ad flere omgange oplevede at få den forkerte snitflade tilsendt. Ministeriet har i august 2019 oplyst, at der er iværksat en række tiltag for at sikre en mere hensigtsmæssig håndtering af snitfladeændringer fremadrettet.

50. Vores gennemgang af Skatteministeriets statistik over brugen af PSRM viser, at ministeriet har anvendt inddrivelsesskridtene påkrav, lønindeholdelse, afdragsordning, bobehandling (herunder gældssanering) og henstand. Modregning og udlæg var endnu ikke taget i brug. Tabel 2 viser brugen af de forskellige inddrivelsesskridt.

Tabel 2

Fordeling af fordringer, der er inddrevet på med de idriftsatte inddrivelsesskridt fra maj 2018 til februar 2019

	Påkrav	Lønindeholdelse	Afdragsordning	Bobehandling	Henstand	Antal
Maj 2018	66 %	33 %	<1 %	<1 %	<1 %	22.254
Juni 2018	88 %	9 %	2 %	1 %	<1 %	80.663
Juli 2018	95 %	<1 %	3 %	1 %	<1 %	116.580
August 2018	97 %	<1 %	2 %	<1 %	<1 %	193.885
September 2018	99 %	<1 %	0 %	<1 %	<1 %	246.264
Oktober 2018	99 %	<1 %	0 %	<1 %	0 %	236.845
November 2018	99 %	<1 %	0 %	<1 %	0 %	216.200
December 2018	99 %	<1 %	0 %	<1 %	<1 %	194.413
Januar 2019	97 %	<1 %	<1 %	2 %	<1 %	224.913
Februar 2019	91 %	2 %	<1 %	6 %	<1 %	75.579

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Skatteministeriets statistik for brugen af PSRM, marts 2019.

Det fremgår af tabel 2, at Skatteministeriet hovedsageligt har inddrevet fordringer med inddrivelsesskridtet påkrav. Påkrav er et simpelt inddrivelsesskridt, hvor ministeriet sender et brev til skyldneren med en betalingsanmodning.

Derudover fremgår det af tabellen, at påkrav fra september til december 2018 stort set var det eneste inddrivelsesskridt, Skatteministeriets anvendte. Dette skyldtes bl.a., at der i forlængelse af Release 3.1 i august 2018 opstod en række fejl i PSRM. Fejlene indebar en risiko for, at dele af sagsbehandlingen ikke blev foretaget i overensstemmelse med loven. Ministeriet besluttede derfor i midten af oktober – ud fra et forsigtighedsprincip og på opfordring fra sin juridiske rådgiver – at indstille igangsættelsen af nye inddrivelsesskridt, bortset fra manuel fremsendelse af påkrav over for skyldnere, indtil der var overblik over konsekvenserne af fejlene. At påkrav ikke udgør 100 % af inddrivelsesskridtene i den efterfølgende periode, skyldes dels sagsbehandling på tidligere igangsatte sager, dels håndbårne sager i forbindelse med udvikling og tilslutning. Ministeriet har oplyst, at lønindeholdelse og afdragsordning kunne tages i brug igen i december 2018, men som det fremgår af tabellen, blev disse inddrivelsesskridt dog herefter ikke anvendt i væsentligt omfang. Ministeriet har desuden oplyst, at der efter februar 2019 er sket en mærkbar stigning i ministeriets anvendelse af især lønindeholdelse, og at ministeriet har lavet et udkast til en plan for yderligere opskalering.

51. Skatteministeriet oplyser, at der er udviklet og idriftsat funktionalitet for flere typer skyldnere, men at der kun er CPR-skyldnere i PSRM i slutningen af februar 2019, da det er denne type skyldnere, der har gæld til DR, Arriva og Movia. Vi har derfor ikke kunnet undersøge, om PSRM fungerede i drift med andre skyldnertyper, fx CVR-skyldnere (virksomheder).

PSRM's ydeevne og stabilitet i drift

52. Vi har gennemgået Skatteministeriets månedsrapporter for drift og vedligehold. Gennemgangen viser, at ministeriet løbende har overvåget PSRM's ydeevne og registreret de fejl, der blev opdaget i driften. Derudover viser gennemgangen, at der siden efteråret 2018 har været problemer med ydeevne og svartider, både generelt og i forhold til de enkelte funktionaliteter i PSRM, fx renteberegning. Ministeriet har oplyst, at ministeriet har prioriteret at færdigudvikle funktionalitet til PSRM og derfor har nedprioriteret at løse problemer med systemets ydeevne. Ministeriet har endvidere oplyst, at denne prioritering er ændret i forbindelse med færdigudviklingen af release 3.1. Det fremgår dog af materiale til styregruppen, at der fortsat er problemer med ydeevne og svartider efter idriftsættelsen af Release 4.1.

53. Vores undersøgelse viser, at Skatteministeriet har en proces for, hvordan de fejl, der bliver opdaget i forbindelse med brugen af PSRM, skal registreres, kategoriseres og håndteres. Ministeriet har oplyst, at fordringshaverne skal kontakte ministeriet, hvis de finder fejl, og at ministeriet håndterer fejlene, så de bliver prioriteret og løst på lige fod med fejl fundet i produktion og i ministeriets tests.

Definition af fejl

Skatteministeriets definition af fejl (incident) er, hvis noget, der virkede i går, ikke virker i dag.

Vores gennemgang af Skatteministeriets statusrapporter viser, at antallet af fejl stiger efter de seneste 3 releases. Undersøgelsen viser desuden, at det er ministeriets eksterne it-rådgivers opfattelse, at der opdages relativt mange fejl efter ibrugtagning af de enkelte releases. Ministeriet har oplyst, at det er forventet, at der bliver fundet fejl, når ny funktionalitet bliver taget i brug, og at udvalgte sagsbehandlere følger ibrugtagningen tæt, inden nye funktionaliteter tages i brug af alle sagsbehandlere. Derudover viser gennemgangen, at der i slutningen af september og frem til februar 2019 indtræffer flere kritiske fejl end tidligere, og at der i samme periode er et stort antal fejl, hvor fristen for at løse dem overskrides. Der er på dette tidspunkt kun få og simple fordringer i systemet. På grund af de mange fejl etablerede ministeriet i efteråret 2018 et produktionsstøtte-team, som skulle hjælpe med at håndtere fejlene.

54. Undersøgelsen viser som tidligere nævnt, at fejlene har haft konsekvenser for Skatteministeriets inddrivelse, da manuel fremsendelse af påkrav i en periode var det eneste inddrivelsesskridt, der kunne benyttes på nye fordringer, og der derfor kun blev sendt påkrav til skyldnerne, mens mere effektive inddrivelsesskridt som fx lønindeholdelse ikke blev anvendt. Derudover viser vores gennemgang af styringsmateriale, at PSRM ikke har fungeret stabilt, og at driften blev standset i en kort periode i september 2018, fordi ministeriet havde fundet eksempler på, at renter ikke blev inkluderet i overblikket over en skyldners gæld. I februar 2019 var inddrivelsesskridtet modregning også utilgængeligt under rettelsen af en fejl i funktionaliteten.

Undersøgelsen viser også, at nogle af fejlene har konsekvenser for fordringshaverne. Det fremgår af Skatteministeriets statusrapporter, at PSRM ikke kunne sende underretninger efter Release 3.1, hvilket har betydning for, at fordringshaverne kan aflægge korrekt regnskab. En forværring af ydeevne i renteberegningen efter Release 3.1 medførte også, at afregningen til DR ikke blev udført ved udgangen af august 2018. Derudover fremgår det af materialet, at en kodefejl i november resulterede i, at DR ved en fejl fik udbetalt den gæld, der var inddrevet på Movias fordringer.

55. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet løbende har arbejdet med at forbedre PSRM's ydeevne og stabilitet. Ministeriet fik efter Release 3.1 foretaget en ekstern analyse af de fejl, som opstod i produktionen, og har oplyst, at ministeriet på baggrund heraf øgede testindsatsen forud for Release 4.1.

Det fremgår af materialet til Skatteministeriets styregruppemøde i marts 2019, at ministeriet ville afsætte flere resurser til arbejdet med at forbedre systemets ydeevne frem mod sommeren 2019. Det fremgår dog også, at arbejdet med at forbedre PSRM's ydeevne ikke går hurtigt nok, men at ministeriet forventer at have nået en acceptabel tilstand i 3. kvartal 2019.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet har anvendt PSRM til at inddrive gæld på rigtige fordringer fra DR, Movia og Arriva. Fordringerne vedrørte alene CPR-skyldnere. Ministeriet har næsten udelukkende anvendt inddrivelseskridtet påkrav, som er det mest simple inddrivelseskridt, og inddrivelsen har indtil videre haft et yderst begrænset omfang. Det er dermed ikke hele den udviklede funktionalitet, som ministeriet har taget i brug endnu. Systemet har desuden været præget af ustabilitet, lange svartider og perioder, hvor igangsættelsen af nye inddrivelseskridt har været sat i bero.

Der har siden efteråret 2018 været en ustabil driftssituation, hvilket bl.a. skyldtes en række fejl, der opstod efter Release 3.1 i august 2018. Hovedparten af de idriftsatte inddrivelseskridt blev derfor ikke anvendt. I en periode i efteråret 2018 var manuel fremsendelse af påkrav det eneste inddrivelseskridt, Skatteministeriet anvendte på nye sager, fordi anvendelsen af de øvrige inddrivelseskridt i PSRM blev indstillet på opfordring af ministeriets juridiske rådgiver.

Skatteministeriet er opmærksom på problemerne med PSRM's ydeevne og stabilitet og har oplyst, at ministeriet har sat initiativer i gang til at forbedre systemet, og at ministeriet forventer at have nået en acceptabel tilstand i 3. kvartal 2019.

3. Tilslutning af fordringshavere



Delkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Skatteministeriet ikke har sikret tilslutning af fordringshavere til PSRM i den takt, der var forudsat i ministeriets egne forventninger og planer.

For det første viser undersøgelsen, at Skatteministeriet i løbet af 2018 har tilsluttet 3 fordringshavere, og ved udgangen af 2018 var det alene fordringshavere (DR, Movia og Arriva) med få og mindre komplekse fordringstyper, der var tilsluttet PSRM. Fremdriften har dermed ikke være tilstrækkelig til, at ministeriet kunne nå at tilslutte alle de 17 fordringshavere eller grupper af fordringshavere, der var planlagt i 2018. Undersøgelsen viser videre, at den manglende fremdrift bl.a. skyldes tekniske problemer, ny viden om fordringshavernes fordringer og kvaliteten af data, og at fordringshaverne i nogle tilfælde har ønsket at udskyde tilslutningsforløb. Flere af disse forhold har også været gældende for ministeriets egne fordringshavere. Ét af de forløb, der ikke blev afsluttet i 2018, var tilslutningen af Skattestyrelsens system KOBRA. Ministeriet har i 2018 løbende justeret sine planer for tilslutningen og udskudt milepæle for fordringshaverne, uden at ministeriet ændrede på slutmålet om, at tilslutningen af fordringshavere – med enkelte undtagelser – skulle være afsluttet medio 2019.

For det andet viser undersøgelsen, at Skatteministeriet i starten af 2019 havde et generelt overblik over typen af opgaver, der udestod for at få tilsluttet fordringshaverne, men ikke et overblik over det forventede omfang af opgaverne og det forventede tidsforbrug. Dermed har ministeriet heller ikke et overblik over, hvornår opgaven med at tilslutte fordringshavere vil være tilendebragt.

Konsekvensen af, at så få af de planlagte tilslutningsforløb blev gennemført og afsluttet i 2018, er, at væsentligt flere forløb skal gennemføres og afsluttes i 2019 og enkelte i 2020. Der er fortsat stor usikkerhed om, hvornår Skatteministeriet vil nå den centrale milepæl, som tilslutningen af fordringshavere er, bl.a. fordi ministeriet ikke har tilstrækkeligt overblik over omfanget af de resterende opgaver.

56. Dette kapitel handler om Skatteministeriets arbejde med at tilslutte fordringshavere til PSRM. Vi har undersøgt, om ministeriet har sikret tilslutningen af fordringshavere som forventet.

3.1. Skatteministeriets gennemførelse af planen for tilslutning af fordringshavere i 2018

57. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har tilsluttet de fordringshavere, der var planlagt i 2018, og hvis ikke, om Skatteministeriet har viden om årsager til afvigelser fra planen.

58. Det fremgår af Skatteministeriets kvartalsvise redegørelser til Folketingets Skatteudvalg om status på de offentlige restancer, bl.a. pr. december 2017, at ministeriet forventede, at alle fordringshavere ville være tilsluttet medio 2019. Ministeriets plan for, hvilke fordringshavere der skulle tilsluttes i 2018, blev behandlet på et styregruppemøde i januar 2018. Det fremgår endvidere af materialet til mødet, at ministeriet arbejdede med et mål om, at inddrivelsen skulle være normaliseret i 2019. Efterfølgende i ministeriets kvartalsvise redegørelse til Folketingets Skatteudvalg pr. marts 2018 forventede ministeriet fortsat, at alle fordringshavere ville være tilsluttet medio 2019.

59. Skatteministeriet har oplyst, at det har været et grundvilkår for opgaven med at tilslutte fordringshavere, at:

- de konkrete udfordringer med datakvalitet først ville kunne blive afdækket og løst, når tilslutningsforløbene gik i gang for de enkelte fordringshavere
- fordringshaverne kan afsætte resurser og tid til opgaven, hvilket både gælder for eksterne fordringshavere og for ministeriets egne fordringshavere.

Vi lægger til grund, at den plan, der blev præsenteret på styregruppemødet i januar 2018, var en del af forudsætningerne for, at Skatteministeriet skulle lykkes med at tilslutte alle fordringshaverne medio 2019. Vi lægger også til grund, at planen var udarbejdet under hensyn til, at ministeriet havde et ufravigeligt krav om, at fordringshaverne først kunne tilsluttes, når fordringerne levede op til PSRM's datakrav, og at ministeriet havde viden om, at det ville være udfordrende. Da ministeriet lagde planen, var der allerede konstateret problemer med kvaliteten af data i de fordringer, som fordringshaverne sendte til EFI/DMI. Det fremgår bl.a. af en analyse af fordringsshaveradfærd, der blev udarbejdet i 2017, at fordringshaverne ville få svært ved at leve op til PSRM's krav til datakvalitet og datastruktur.

Tilslutning af fordringshavere

60. Fordringshavere skal igennem et tilslutningsforløb, før fordringer kan sendes til inddrivelse via PSRM. Forløbet er todelt. Første del betegnes forretningsonboarding, anden del betegnes teknisk onboarding.

I starten af 2018 var det Skatteministeriets plan, at 17 fordringshavere eller grupper af fordringshavere skulle have gennemført tilslutningsforløbets 2 dele og være i stand til at sende rigtige fordringer til inddrivelse i Gældsstyrelsen via PSRM ved udgangen af 2018.

Tabel 3 viser den plan, som Skatteministeriet i januar 2018 havde lagt for tilslutningen af fordringshavere i løbet af 2018 angivet med tidspunkt for kontrolleret opstart, som er en væsentlig milepæl i tilslutningsforløbet. Tabellen viser også, hvornår den kontrollerede opstart blev gennemført for de fordringshavere, hvor den kontrollerede opstart ikke blev igangsat som forventet.

Forretningsonboarding

Det er slutmålet i forretningsonboarding, at Skatteministeriet og fordringshaveren indgår en fordringshaveraftale, der beskriver hver enkelt af fordringshaverens fordringstyper og datakrav herfor.

Teknisk onboarding

Det er slutmålet i teknisk onboarding, at fordringshaveren kan sende rigtige fordringer til PSRM. Det sikres bl.a. gennem flere typer tests både i testmiljøer og PSRM. Den sidste fase i den tekniske tilslutning kaldes *Go-live*. Her begynder fordringshaveren at sende nogle få rigtige fordringer til PSRM under en kontrolleret opstart. Herefter følger en periode kaldet *Hyper Care*, hvor fordringshaverens fordringer overvåges nøje, inden fordringshaveren til sidst overgår til almindelig drift i Gældsstyrelsen.

Grupper af fordringshavere

Nogle fordringshavere tilsluttes i ét samlet forløb, fordi de varetager den samme type opgaver og derfor anvender de samme typer fordringer. Dette drejer sig fx om a-kasserne, der tilsluttes i ét forløb, selv om de udgør 26 individuelle fordringshavere.

Kontrolleret opstart

I den kontrollerede opstart sender fordringshaveren gradvist større mængder fordringer til PSRM. Fordringerne overvåges nøje. Den kontrollerede opstart er gennemført, når Skatteministeriet har testet, at overførslen af fordringer fra fordringshaver til PSRM foregår uden fejl.

Skattestyrelsens systemer DMO og SAP38 skulle efter planen tilsluttes i henholdsvis medio 2019 og 2020, hvorfor de ikke fremgår af tabel 3.

Tabel 3

Status pr. januar 2019 for de fordringshavere, som skulle være tilsluttet i løbet af 2018

Fordringshaver	Forventet kontrolleret opstart pr. januar 2018	Realiseret kontrolleret opstart pr. januar 2019
DR	Primo februar 2018	✓ Ultimo april 2018
Arriva	Marts 2018	✓ September 2018
Movia	Marts 2018	✓ September 2018
International Inddrivelse (portal)	Marts 2018	÷
Metroselskabet	Marts 2018	÷
DSB	Marts 2018	÷
Fødevarestyrelsen	Medio 2018	÷
Erhvervsstyrelsen	Medio 2018	÷
KOBRA	Medio 2018	÷
A-kasser (portal)	2. halvår 2018	÷
Politikredse (portal)	2. halvår 2018	÷
Øvrige styrelser	2. halvår 2018	÷
AarhusMidttrafik	Ultimo 2018	÷
Rigspolitiet	Ultimo 2018	÷
Udbetaling Danmark (portal og system-til-system)	Ultimo 2018	÷
Uddannelsesinstitutioner (portal)	Ultimo 2018	÷
Forsyningsselskaber (portal og system)	Ultimo 2018	÷

Note: Enkelte af ovenstående fordringshavere eller grupper af fordringshavere var der indgået fordrings-haveraftale med ved udgangen af 2018, hvorved forretningsonboardingen var afsluttet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Som det fremgår af tabel 3, igangsatte og gennemførte Skatteministeriet den kontrollerede opstart for DR, Arriva og Movia i 2018, hvilket er 3 af de 17 fordringshavere eller grupper af fordringshavere, der var på planen i 2018. For de øvrige 14 nåede ministeriet ikke alle de aktiviteter, der skal føre frem til den kontrollerede opstart. DR, Arriva og Movia er 3 fordringshavere, som har få fordringstyper, der skal sendes til PSRM, og er derfor mindre komplicerede at tilslutte end nogle af de andre fordringshavere. Til sammenligning har ministeriets egne 3 systemer, KOBRA, SAP38 og DMO, tilsammen mere end 300 fordringstyper.

61. Undersøgelsen viser, at der også har været forsinkelser blandt de 3 fordringshavere, som nåede milepælen om kontrolleret opstart i 2018. DR's kontrollerede opstart startede i april, hvilket var 2 måneder senere, end Skatteministeriet forventede, da planen blev behandlet på styregruppemødet i januar 2018. Ministeriet havde altså i januar 2018 en formodning om, at kontrolleret opstart var muligt den efterfølgende måned, men denne plan blev rykket kort før deadline.

DR har i februar 2019 oplyst, at selv om de reelt overgik til drift i Gældsstyrelsen i oktober 2018, så betragter de ikke sig selv som værende fuldt og endeligt tilsluttet endnu. Det skyldes, at DR, siden de overgik til drift i Gældsstyrelsen, har haft problemer med at sende fordringer, modtage underretninger om fordringer og foretage afstemning på grund af fejl og driftsforstyrrelser i PSRM. Dette har forårsaget fejl i data. Derudover oplever DR problemer ved fremsendelse af korrektioner til fordringer fra DR til ministeriet. DR er af den holdning, at før de kan betragte sig som værende gået i fuld og endelig produktion i Gældsstyrelsen, skal de opleve en stabil drift uden fejl over en periode.

Skatteministeriet har oplyst, at det var forventet, at der ville være udfordringer med tilslutningen af den første fordringshaver, og at ministeriet har håndteret dette ved at følge DR's tilslutning tæt for hurtigt at kunne reagere. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at DR på trods heraf har oplevet udfordringer med PSRM efter tilslutningen.

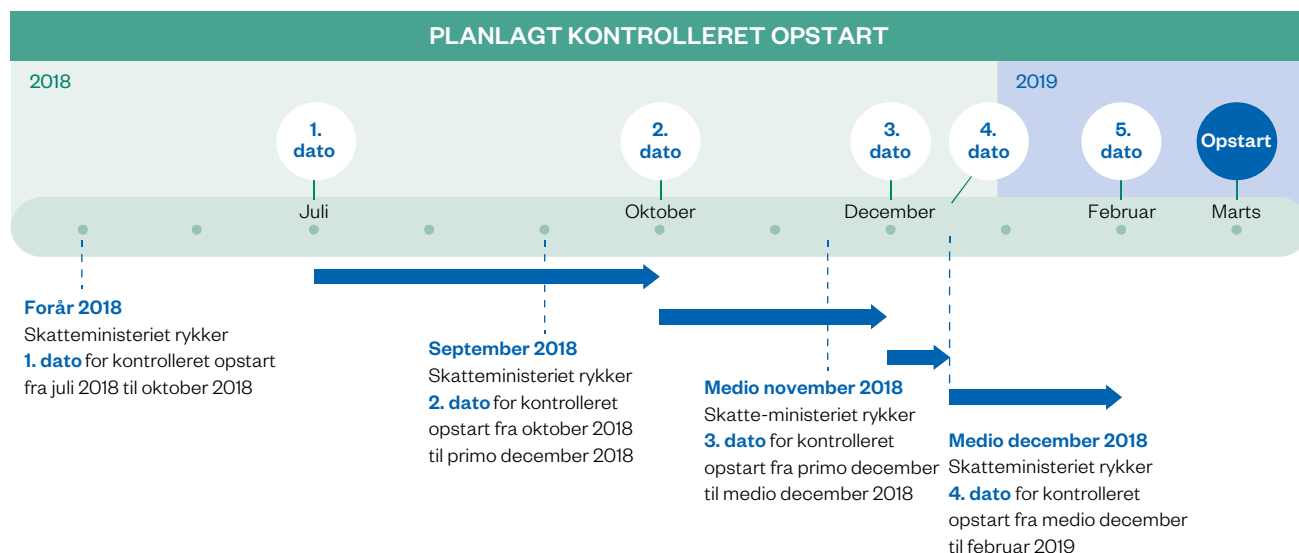
Undersøgelsen viser også, at selv om Arriva og Movia nåede kontrolleret opstart, var deres tekniske onboarding endnu ikke endeligt afsluttet, og de var ved udgangen af 2018 stadig ikke overgået til drift i Gældsstyrelsen.

Undersøgelsen viser desuden, at Skatteministeriet gentagne gange har måttet udskyde milepæle for fordringshavernes tilslutningsforløb. For portalbrugernes vedkommende justeres der også i tilgangen til tilslutning og til planerne herfor, umiddelbart før milepæle skal nås.

Særligt beslutningen om at udskyde den kontrollerede opstart sker tæt på milepælsdatoen, uanset om datoen allerede har været udskudt tidligere. Modsat har vi ikke fundet tilfælde, hvor en fordringshavers planlagte tilslutning er gennemført tidligere end planlagt. Et eksempel på, at den kontrollerede opstart udskydes, fremgår af figur 7, der vedrører forløbet for Skattestytrelsens system KOBRA.

Figur 7

Planlagte igangsættelser af kontrolleret opstart for Skattestyrelsens system KOBRA



Kilde: Skatteministeriet.

Som det fremgår af figur 7, havde Skatteministeriet planlagt en kontrolleret opstart for KOBRA i juli 2018. Datoen blev flere gange justeret. Opstarten for KOBRA blev først igangsat i marts 2019. Dette var ca. ½ år senere end den oprindelige milepæl. Eksemplet på, at kontrolleret opstart for KOBRA justeres, viser, at ministeriet holder fast i, at fordringshavere ikke skal tilsluttes, før de kan leve op til datakravene i PSRM, hvilket Rigsrevisionen finder har været en vigtig prioritering. Eksemplet viser dog samtidig, at ministeriet tilsyneladende ikke har sikret et tilstrækkeligt grundlag til at kunne vurdere, hvordan tilslutningen kommer til at forløbe, selv om der er tale om ministeriets eget system.

Skatteministeriets kontor for International Inddrivelse

Skatteministeriets kontor for International Inddrivelse er én fordringshaver på vegne af ca. 320 udenlandske fordringshavere.

Forskydningerne i milepæle vedrørende kontrolleret opstart indikerer således, at de planer, der er lagt frem for styregruppen, i mindre grad har været kvalificeret og afklaret med fordringshavere. Undersøgelsen viser desuden, at Skatteministeriet heller ikke i tilstrækkelig grad er lykkedes med at afklare og konsolidere planerne for ministeriets egne fordringshavere – Skattestyrelsen og Skatteministeriets kontor for International Inddrivelse.

62. Vores gennemgang af Skatteministeriets statusrapporter for tilslutningen af fordringshavere fra 2018 viser også, at der har været andre tidsmæssige forskydninger i tilslutningsforløbene, både i forretningsonboarding og i den tekniske onboarding, i forhold til det, der var planlagt. Fremdriften har derfor været presset gennem hele 2018 på alle planlagte tilslutningsforløb.

63. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har haft en forventning om, at planerne for tilslutning, herunder planen for 2018, var endelige, og at opgaven med at overholde planerne aldrig har været mulig ud fra de givne omstændigheder. Ministeriet har desuden oplyst, at den til enhver tid gældende plan var udtryk for "bedste mands bedste skøn" på det givne tidspunkt. Den plan, der blev lagt frem ved indgangen til 2018, var tænkt som et udgangspunkt, der løbende kunne justeres, i takt med at ministeriet blev klogere på opgaven. Ministeriet har endvidere oplyst, at der er truffet en beslutning om ikke at indlægge en buffer i planerne, fx til håndtering af interne og eksterne afhængigheder samt de mange og store ubekendte ved fordringshavernes egne forhold.

Skatteministeriet har endvidere oplyst, at problemerne med tilslutning af fordringshavere viste sig større, end ministeriet antog, da ministeriet lagde planen for 2018. Undersøgelsen viser imidlertid, at ministeriet på trods af dette i hele 2018 har fastholdt forventningen om, at tilslutningen af fordringshavere ville være afsluttet medio 2019. Det fremgår af ministeriets kvartalsvise redegørelse til Folketingets Skatteudvalg fra december 2018, at ministeriet på dette tidspunkt fortsat forventede, at tilslutningen af fordringshavere med få undtagelser ville være afsluttet medio 2019. Rigsrevisionen konstaterer dermed, at det er uklart, hvad ministeriet har baseret sit "bedste skøn" på, samtidig med at disse skøn gentagne gange har vist sig ikke at holde.

Årsager til justeringer i planerne

64. Vores gennemgang af interne statusrapporteringer og rapporteringer til styregruppen viser, at Skatteministeriet nævner mange forskellige årsager til, at tilslutningsplanerne for de enkelte fordringshavere for 2018 er blevet justeret af ministeriet.

For det første har tekniske problemer med udviklingen af funktionalitet i PSRM været årsag til udskydelsen af bl.a. KOBRA's tilslutningsforløb, ligesom der har været problemer med testforløb. Tekniske problemer med fordringshaverportalen har også været medvirkende årsag til, at tilslutningen af portalbrugere som fx a-kasser og Skatteministeriets kontor for International Inddrivelse er blevet udskudt.

For det andet har afklaringen af fordringstyper og deres datakvalitet været årsag til justeringer i planerne. Dette har været tilfældet for både Skatteministeriets egne fordringshavere og for eksterne fordringshavere. Afklaringen med kommunerne har fx været mere udfordrende end forventet, ligesom det har vist sig, at fordringshavere, der benytter samme fordringstyper, bruger fordringstyperne forskelligt. I løbet af 2018 blev ministeriet derfor klar over, at det fx ikke var muligt at gennemføre det planlagte mere simple tilslutningsforløb for alle portalbrugere, hvor dialogen om afklaringer vedrørende fordringstyper skulle foregå i grupper af portalbrugere. I stedet for at gennemføre det simple forløb blev ministeriet derfor nødt til at gennemføre en mere intensiv dialog med nogle af portalbrugerne for at få en fordringshaveraftale på plads.

Kontobroer

Kontobroer etablerer sammenhængen mellem PSRM og regnskabssystemer. Kontobroerne er dermed nødvendige, for at inddrevet gæld lander korrekt i det samlede regnskab.

For det tredje har manglende mulighed for at prioritere opgaven, både i Skatteministeriet og hos fordringshaverne og deres systemleverandører, været årsag til justeringer, fx havde ministeriet ikke fået koordineret behovet for tilstrækkelige resurser i SKAT Regnskab til at sætte kontobroer op, nogle af fordringshavernes systemleverandører var ikke klar på det planlagte tidspunkt, ligesom nogle fordringshavere ikke har prioriteret at besvare ministeriets henvendelser.

For det fjerde har ønsker om at rykke tilslutningsprocessen til efter idriftsættelsen af en bestemt release hos både fordringshavere og Skatteministeriet været årsag til justeringer. Hos fordringshaverne skyldes dette, at fordringshavernes systemleverandører ikke har været klar på det planlagte tidspunkt, eller at ministeriet ikke har været klar med den nødvendige dokumentation, som systemleverandørerne skulle bruge for at tilpasse systemet. Hos ministeriet har der været truffet ledelsesmæssige beslutninger om at udskyde fordringshaveres kontrollerede opstart af hensyn til nye releases af PSRM.

65. Vores gennemgang af Skatteministeriets materiale fra bl.a. styregruppemøderne har vist, at ministeriet i løbet af 2018 ændrede tilgangen for tilslutning af kommunerne og Udbetaling Danmark, fordi arbejdet med at udarbejde fordringshaveraftaler med fordringshaverne var mere omfattende end først antaget. Med den nye strategi skal kommunerne og Udbetaling Danmark tilsluttes trinvist med få fordringstyper ad gangen i stedet for som planlagt med alle fordringstyper på én gang. Derved vil fx kommunernes p-afgifter kunne tilsluttes, selv om resten af kommunernes forretningsområder ikke er klar til tilslutning. Ministeriet har oplyst, at den ændrede tilgang har mange fordele, bl.a., at der hurtigere kan komme krav i PSRM, og at tilslutningsprocessen bliver mere simpel, hvor de tilsluttede krav kan ses som et pilotprojekt for den enkelte fordringshaver. Denne ændrede strategi kræver dog særskilt it-udvikling, som er en af de opgaver, der ifølge ministeriet vil blive prioriteret i foråret 2019.

Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet har forsøgt at effektivisere tilslutningsprocessen og finde alternative måder at tilslutte fordringshavere på for at sikre, at tilslutningen kan gennemføres som planlagt. Rigsrevisionen konstaterer, at de valgte tiltag dog ikke altid løser problemet tilstrækkeligt, og at ministeriet derfor ikke har været i stand til at accelerere tilslutningen af fordringshavere.

66. Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet løbende har orienteret Folketingets Finansudvalg om problemstillinger og risici i onboarding samt ministeriets håndtering heraf.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet ikke har tilsluttet de fordringshavere, der var planlagt i 2018.

I 2018 igangsatte Skatteministeriet kontrolleret opstart for 3 ud af de 17 forløb, der var planlagt i 2018. Dermed er der flere forløb, der skal gennemføres og afsluttes i 2019 og 2020 end forventet. Kun DR's tilslutningsforløb var ved udgangen af 2018 afsluttet med, at DR var overgået til drift i Gældsstyrelsen, hvilket er milepælen for et afsluttet tilslutningsforløb. DR har dog efterfølgende haft problemer med opkoblingen til PSRM. De 3 kontrollerede igangsættelser vedrørte DR, Movia og Arriva, der alle har få og mindre komplekse fordringstyper. Tilslutningen af Skattestyrelsens system KOBRA blev mere end ½ år forsinket, og tidspunktet for kontrolleret opstart blev justeret flere gange. De justerede planer skyldes, at ministeriet af forskellige årsager vurderede, at projektet ikke var klar til, at KOBRA blev tilsluttet. Det indikerer, at ministeriet ikke i tilstrækkelig grad har fået kvalificeret og koordineret planen for tilslutningen af KOBRA internt i ministeriet.

Skatteministeriet har oplyst, at planen for tilslutningen af fordringshavere i 2018 var baseret på "bedste mands bedste skøn". Undersøgelsen viser, at der i løbet af 2018 er sket justeringer af alle igangværende tilslutningsforløb. Justeringerne skyldes bl.a. tekniske problemer, ny viden om fordringshavernes data, resursspørgsmål, prioriteringer og ønsker til processen hos fordringshavere og ministeriet. Dette er både tilfældet for eksterne fordringshavere og for ministeriets fordringshavere.

Skatteministeriet har i hele 2018 fastholdt forventningen om, at alle fordringshavere med få undtagelser skulle være tilsluttet medio 2019, på trods af de problemer der løbende har været med fremdriften i tilslutningen af fordringshavere.

3.2. Skatteministeriets overblik over udestående opgaver med tilslutning af fordringshavere

67. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har overblik over, hvor langt ministeriet er med tilslutningen af fordringshavere til PSRM, herunder om ministeriet kan dokumentere, at milepæle er nået, og om ministeriet har overblik over, hvad der skal til, for at de resterende milepæle kan nås. Vi har i den sammenhæng også undersøgt, om ministeriet har en tidsplan for de resterende tilslutningsforløb, og om ministeriet har overblik over det forventede resurseforbrug på opgaverne.

Status på tilslutningsforløb

68. Vi har gennemgået Skatteministeriets statusrapporter for tilslutningsforløbene og ministeriets øvrige projektdokumentation for at vurdere, om ministeriet kan dokumentere, hvor i tilslutningsforløbene de enkelte fordringshavere er nået til. Vi har i vores gennemgang særligt haft fokus på, om ministeriet kunne dokumentere, hvor i tilslutningen de større fordringshavere var i starten af 2019.

69. Gennemgangen viser, at Skatteministeriet i starten af 2019 kunne dokumentere, hvor i tilslutningsforløbene de enkelte fordringshavere eller grupper af fordringshavere var. Status herfor fremgår på et detaljeret niveau i den interne projektdokumentation og på et mere overordnet niveau i materiale til styregruppen. Status for de største fordringshavere fremgår af følgende afsnit.

70. Status for tilslutningen af Skattestyrelsens systemer var i starten af 2019, at den endelige godkendelse af fordringshaveraftalen for KOBRA udestod, og Skatteministeriet var i gang med de sidste milepæle i teknisk onboarding i januar 2019 med forventet kontrolleret opstart i februar 2019. Undersøgelsen viser desuden, at KOBRA's kontrollerede opstart blev igangsat trinvis i marts 2019, hvor KOBRA startede med at indsende fordringer for B-skattekrav. Disse svarer til ca. 65-75 % af fordringerne i KOBRA. Det er først muligt at indsende de resterende 25-35 % af fordringerne, der vedrører 150.000-210.000 restskattekrav, til PSRM på et senere tidspunkt. Ministeriet har medio marts 2019 oplyst, at det var uafklaret, hvornår KOBRA vil kunne sende alle skattekrav til PSRM.

I Skatteministeriets plan for 2018 var det forventet, at DMO, der vedrører virksomheders indbetalinger til og udbetalinger fra ministeriet, herunder moms, lønsumsafgift, A-skat mv. skulle været færdig med forretningsonboarding medio 2019. Det mål er blevet justeret i løbet af 2018. I januar 2019 var forretningsonboarding fortsat i gang og manglede afklaringer i fordringshaveraftalen om bl.a. toldrelaterede gebyrer og renter. Der var taget hul på den indledende dialog og afholdt workshop vedrørende den tekniske onboarding.

Skattestyrelsens system SAP38, som håndterer finanslovens § 38. Skatter og Afgifter og understøtter opkrævning på bl.a. motorområdet og pensionsafkastområdet, har vist sig vanskeligt at tilslutte PSRM, hvilket Skatteministeriet også var opmærksom på, da planen for 2018 blev lagt. Ministeriet forventede at være færdig med forretningsonboarding ved udgangen af 2018. I januar 2019 udestod der dog afklaringer på dele af fordringshaveraftalen. Da SAP38 i sin nuværende form ikke kan tilsluttes PSRM, har ministeriet i løbet af 2018 været i gang med at afklare, hvordan fordringer fra SAP38 skal håndteres teknisk, herunder om nogle fordringstyper i stedet for en systemtilslutning kan tilsluttes via portalen.

Skatteministeriet har i august 2019 oplyst, at SAP38 nu kan sende fordringer af fordringstypen *bøder* til inddrivelse i PSRM via portalen.

Skatteministeriets kontor for International Inddrivelse afventede i januar 2019 endelig godkendelse af fordringshaveraftalen, og at Skatteministeriet åbner op for, at fordringshavere kan sende fordringer til portalen. Tidspunktet for den kontrollerede opstart var dermed indtil videre næsten forskudt ét år i forhold til 2018-planen.

Stiftelsesdato

Tidspunkt for, hvornår gælden er stiftet.

Skatteministeriet har i august 2019 oplyst, at Skatteministeriets kontor for International Inddrivelse nu er tilsluttet med undtagelse af fordringer uden en stiftelsesdato. Stiftelsesdato skal fremgå af fordringer, for at de kan sendes til PSRM, men visse lande anvender ikke stiftelsesdato som et retligt begreb. Ministeriet arbejder på at finde en løsning, som både respekterer dansk ret og internationale forpligtelser.

71. De øvrige større fordringshavere er Rigspolitiet, kommunerne og Udbetaling Danmark. For Rigspolitiets vedkommende manglede den endelige godkendelse af fordringshaveraftalen, og den tekniske onboarding var i opstartsfasen. Blandt kommunerne var forretningsonboardingen færdig for 3 ud af 10 forretningsområder, herunder p-afgifter som tidligere nævnt. Teknisk onboarding var i opstartsfasen, og de første møder var blevet afholdt med de 3 systemleverandører på kommunalområdet. For Udbetaling Danmarks vedkommende var forretningsonboardingen gået i gang med de indledende workshops med henblik på at afdække Udbetaling Danmarks fordringer.

Skatteministeriet har i august 2019 oplyst, at Udbetaling Danmarks fordringstype *pension* nu er tilsluttet.

Endelig har Skatteministeriet i august 2019 oplyst, at DSB og Metroselskabet nu er tilsluttet med en system-til-system-løsning, og 26 a-kasser er tilsluttet med portal-løsningen. 12 politikredse er også tilsluttet portalen, dog udestår enkelte fordringstyper som følge af spørgsmål om afregning via statsregnskabet.

Skatteministeriets overblik over resterende opgaver

72. Vi har gennemgået statusrapporter for tilslutningsforløbene og Skatteministeriets øvrige projektdokumentation for at vurdere, om ministeriet har overblik over de resterende opgaver med henholdsvis forretningsonboarding og teknisk onboarding.

Overblik over forretningsonboarding

73. Gennemgangen viser, at Skatteministeriet i starten af 2019 har gjort status over, hvor langt ministeriet samlet set er i forretningsonboardingen, dvs. den proces, der skal lede frem til godkendelsen af alle fordringshaveraftaler. En fordringshaveraftale består af en hovedaftale og et bilag for hver fordringstype, som den pågældende fordringshaver kan anvende. Bilaget indeholder detaljerede specifikationer for den pågældende fordringstype.

74. Vores gennemgang af Skatteministeriets statusrapporter fra starten af 2019 viser, at Skatteministeriet har defineret en række faste standardopgaver for henholdsvis system- og portalbrugere, der skal løses med hver enkelt fordringshaver for at nå frem til en godkendt fordringshaveraftale. Vores gennemgang viser også, at ministeriet har et overordnet overblik over, hvilke af disse standardopgaver der er blevet løst, og hvilke der mangler. På den baggrund har ministeriet lavet en opgørelse af andelen af fordringstyper, der var *endeligt godkendt*, *gennemgået*, *under gennemgang* eller *ikke påbegyndt*. Denne opgørelse viser bl.a., at 21 % af systembrugernes fordringstyper i januar 2019 var *endeligt godkendt*. Det tilsvarende tal for portalbrugere var 11 %. Ministeriets opgørelse viser imidlertid ikke, hvor langt ministeriet er nået med opgaverne inden for opgørelsens kategorier. Ministeriet har oplyst, at selv om ministeriets opgørelse viser, at en væsentlig andel af fordringstyper er *under gennemgang*, så er der ofte tale om, at ministeriet har holdt workshops med fordringshaveren, og at ministeriet derfor har lagt resurser i at forberede workshops og at afholde dem. Ifølge ministeriet er det derfor oftest alene udarbejdelsen af bilag, der mangler.

Skatteministeriet har som tidligere nævnt oplyst, at det er et grundvilkår i arbejdet med at tilslutte fordringshaverne, at det først er i processen med den enkelte fordringshaver, at kompleksiteten og det forventede tidsforbrug kan fastslås. Ministeriet skaber overblik og lægger planer løbende, som arbejdet med tilslutningen skrider frem gennem de enkelte faser i arbejdet. Vores undersøgelse viser dermed, at ministeriet ikke har et fuldt overblik over, hvor lang tid det vil tage for ministeriet at få de resterende fordringstyper *endeligt godkendt*.

Overblik over teknisk onboarding

75. Gennemgangen viser, at Skatteministeriet i starten af 2019 har gjort status over, hvor langt ministeriet samlet set er i den tekniske onboarding, dvs. den proces, der skal lede frem til, at fordringshaveren kan sende rigtige fordringer til PSRM. For den tekniske onboarding er der også defineret en række faste standardopgaver for henholdsvis system- og portalbrugere. Det fremgår af ministeriets statusrapporter, at der som udgangspunkt er 36 standardopgaver i den tekniske onboarding, men at der kan være yderligere opgaver, hvis tilslutningen er meget kompleks, eller der er tale om trinvis tilslutning.

76. Skatteministeriet har for den tekniske onboarding opgjort andelen af standardopgaver, der er *færdig, i gang* eller *ikke påbegyndt*. Ministeriet har oplyst, at selv om der er en række læringspunkter, som kan samles op fra ét forløb og overføres til et andet, så er de foreløbige erfaringer med tilslutningen af fordringshavere, at mange udfordringer er fordringstype- eller fordringshaverspecifikke. Dermed er det svært at overføre erfaringerne fra ét forløb til et andet. Det betyder, at ministeriet ikke ved, hvor lang tid kategorien *i gang* strækker sig over for de enkelte fordringshavere.

Test- og planlægningsworkshop

På test- og planlægningsworkshoppen mødes fordringshaver, fordringshavers systemleverandør, Skatteministeriet (ICI) og konsulenter, der bistår ministeriet i tilslutningsprocessen og udarbejder en fælles plan for det videre forløb.

77. Skatteministeriet har oplyst, at planlægningen af den tekniske onboarding først kan finde sted, når der er afholdt en test- og planlægningsworkshop. Derfor kan planen for det videre forløb først fastlægges på dette tidspunkt, og ministeriet har oplyst, at det er en af årsagerne til, at det har været meget udfordrende at lægge planer for tilslutningsforløbene på lang sigt. Det har derfor været et bevidst valg fra ministeriets side at planlægge sent i forløbet, fordi der på dette tidspunkt er færre ubekendte faktorer. Planlægningen af de enkelte forløb sker derfor med afsæt i aftaler mellem ministeriet, de enkelte fordringshavere og deres systemleverandører. Realisering af planerne er afhængig af, at fordringshaver og fordringshavers systemleverandør skal gennemføre en række tilretninger og justeringer i fordringshavers systemer.

Undersøgelsen viser dermed, at også Skatteministeriets planer for teknisk onboarding af fordringshavere er forbundet med usikkerhed, og at ministeriet heller ikke har fuldt overblik over, hvornår den tekniske onboarding vil være afsluttet.

Tidsplaner og forventet resurseforbrug for resterende tilslutningsforløb

78. Planerne var for en væsentlig del af fordringshaverne fortsat uafklarede i december 2018. Det var særligt planerne for den tekniske onboarding, der manglede afklaring. Men det gjaldt også forretningsonboarding for en række af portalbrugerne, selv om afslutningen af denne fase var nært forestående, da planen blev præsenteret for styregruppen i december 2018.

I december 2018 var der kun 2 forløb for teknisk onboarding, der var afstemt med fordringshaverne. Det var den tekniske onboarding af Skattestyrelsens system DMO og forsyningsselskabernes systemer. I materialet til styregruppemødet i marts 2019 fremgår det dog, at der er en risiko for, at tilslutningen af disse 2 tilslutningsforløb alligevel bliver forsinket.

79. Skatteministeriet har oplyst, at det forventede budget for aktiviteter vedrørende tilslutning af fordringshavere i 2019 er 36 mio. kr. Ministeriet har endvidere oplyst, at økonomien for 2020 er under afklaring og håndteres i processen for finansloven for 2020. Ministeriet forventer, at der primært vil være tale om udgifter til den tekniske onboarding, da ministeriet forventer, at forretningsonboardingen næsten vil være afsluttet i 2019.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet ikke i starten af 2019 havde et fuldt overblik over, hvor langt ministeriet var med tilslutningen af fordringshavere i forhold til at kunne nå at tilslutte alle fordringshavere til PSRM.

Skatteministeriet kan dokumentere status for de enkelte fordringshaveres tilslutningsforløb. Fx er KOBRA, der er et af de mere komplekse systemer med mange fordringer, blevet delvist tilsluttet i marts 2019. Ministeriet afventer dog fortsat afklaring om, hvornår KOBRA kan tilsluttes fuldt ud med alle fordringer.

Skatteministeriet har generelt overblik over, hvilke standardopgaver der mangler i forhold til de enkelte fordringshavere eller grupper af fordringshavere, og hvad næste skridt er i forhold til den enkelte fordringshaver. Dette er afspejlet i foreløbige tidsplaner for de resterende forløb. Ministeriet har dog ikke tilstrækkelig viden om omfanget af de resterende opgaver og dermed, om der er behov for yderligere opgaver i komplekse tilslutningsforløb, og hvor lang tid de resterende standardopgaver kommer til at tage. Det skyldes, at det først er undervejs i de enkelte faser af tilslutningen, at ministeriet sammen med fordringshaverne får klarhed over opgavens omfang. Tidsplanerne for tilslutningen af fordringshavere fremstår dermed meget usikre, og der er stor usikkerhed om, hvornår ministeriet når at tilslutte de resterende fordringshavere.

Rigsrevisionen, den 5. september 2019

Lone Strøm

/Mads Nyholm Jacobsen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriet i forhold til ministeriets egne forventninger og planer har sikret fremdrift i udviklingen af PSRM og tilslutning af fordringshavere hertil. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Skatteministeriet sikret, at PSRM kan understøtte ministeriets inddrivelsesopgave?
- Har Skatteministeriet sikret tilslutning af fordringshaverne til PSRM som forventet?

I undersøgelsen indgår Skatteministeriet, herunder især Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, der er ansvarlig for udviklingen af PSRM samt tilslutningen af fordringshavere.

Vores primære undersøgelsesperiode er fra september 2016, hvor systemudviklingen går i gang, til og med februar 2019. Vores valg af undersøgelsesperiode afspejler, at Skatteministeriet i det oprindelige aktstykke forventede at være færdig med at udvikle systemet ultimo 2018, og at systemet løbende ville blive taget i brug med rigtige fordringer.

Undersøgelsen bygger primært på en gennemgang af Skatteministeriets styringsdokumenter, herunder styregruppemateriale. Vi har til brug for undersøgelsen haft adgang til ministeriets værktøjer til opgavestyring og videndeling – Jira, Confluence og Remedy. I Jira dokumenterer ministeriet udviklingen af PSRM, herunder udviklet funktionalitet, testaktiviteter og den såkaldte backlog, hvori ministeriet har prioriteret udviklingsopgaverne fremadrettet. I Confluence deles bl.a. viden om fremdrift i opgaver både vedrørende systemudviklingen og tilslutningen af fordringshavere. I Remedy styres opgaver vedrørende fejlhåndtering.

Vi har desuden holdt møder med Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, Gældsstyrelsen, Skattestyrelsen og Skatteministeriets departement. Vi har derudover holdt møder med fordringshaverne DR og DSB om deres tilslutningsforløb. Vi har endvidere fået demonstreret, hvordan PSRM fungerer i praksis. Endelig har vi for at kvalificere undersøgelsen inddraget en ekstern ekspert inden for it-projektledelse og agil softwareudvikling fra CBS til sparring på vores revisionsresultater.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- Akt Q 8/9 2016
- Akt K 23/3 2017
- Akt E 5/10 2017
- Akt F 26/10 2017
- Akt Q 21/3 2018
- Akt R 21/3 2018
- Akt Z 7/6 2018
- Akt K 4/12 2018
- materiale fra Skatteministeriets tekniske gennemgange af idriftsættelsen af PSRM for Folketingets Finansudvalg
- Skatteministeriets kvartalsvise redegørelser til Folketingets Skatteudvalg om status på de offentlige restancer
- projektinitieringsdokument for Implementeringscenter for Inddrivelse (ICI)
- mødemateriale og referater fra program møder i ICI
- styregruppemateriale og referater fra styregruppemøder i ICI
- mødemateriale fra ICIs Boards for henholdsvis it-løsning og oprydning
- Skatteministeriets planer for releases
- udvalgte features og user stories i Jira
- lovlighedsvurderinger af PSRM's forskellige releases udarbejdet af ICIs juridiske rådgiver
- vurderinger af ICIs tilgang til tests af PSRM's forskellige releases udarbejdet af ICIs it-faglige rådgiver
- ICIs teststrategi for test af PSRM
- ICIs principper for test og ibrugtagelse af PSRM
- Skatteministeriets testrapporter for de forskellige tests, ministeriet har foretaget af PSRM
- dele af ministeriets udbudsmateriale til anskaffelsen af it-systemet og baggrundsmateriale hertil
- ledelsesinformation fra Skatteministeriet vedrørende fordringer og inddrivelsesaktiviteter i PSRM
- månedsrapporter i Remedy vedrørende drift, ydeevne, svartider og indmeldte fejl i PSRM
- statistik fra Gældsstyrelsen og Udviklings- og Forenklingsstyrelsen vedrørende ministeriets inddrivelsesaktiviteter i PSRM
- ICIs strategi for onboarding af fordringshavere
- fordringshaveranalyse udarbejdet til Skatteministeriet af Deloitte fra april 2017
- materiale udarbejdet af ICI til brug for Rigsrevisionens undersøgelse vedrørende PSRM
- interne projektplaner mv. for tilslutning af fordringshavere
- status i Confluence vedrørende tilslutning af fordringshavere.

Ministeriets dokumentation for udvikling af PSRM

Formålet med vores gennemgang af Skatteministeriets dokumentation for udvikling af PSRM har været at undersøge ministeriets fremdrift med dokumentation fra forskellige vinkler og organisatoriske niveauer. Vi har gennemgået ministeriets dokumentation i Jira for at belyse ministeriets løbende præcisering, prioritering og gennemførelse af udviklingsopgaver, hvilket har gjort det muligt at følge med i, om ministeriet har leveret i forhold til disse beslutninger. Vi har i Jira fremsøgt alle features og user stories, som ministeriet havde identificeret, men endnu ikke udviklet. Vi har derefter undersøgt, om der har været tale om funktionalitet, som var nødvendig for ministeriets inddrivelsesopgave på baggrund af ministeriets egne beskrivelser af de enkelte features eller user stories. Vi har videre gennemgået de eksterne vurderinger af udvikling og tests, som ministeriet har benyttet til at kvalificere og evaluere fremdriften, fordi de har spillet en central rolle i forhold til ministeriets løbende vurdering af, hvilke områder der skulle prioriteres og i hvilken rækkefølge. Vi har undersøgt ministeriets dokumentation for ministeriets nuværende inddrivelsesaktiviteter i PSRM, da dokumentationen giver et indblik i, om det udviklede system kan inddrive rigtige fordringer. Endelig har vi undersøgt mødemateriale og andre af ministeriets styringsdokumenter.

Ministeriets dokumentation for tilslutning af fordringshavere

Formålet med vores gennemgang af Skatteministeriets dokumentation for tilslutning af fordringshavere til PSRM har været, dels at undersøge ministeriets tidsplaner for processen, dels at undersøge, hvilket materiale ministeriets tidsplaner er baseret på. Vi har derfor dels gennemgået tidsplanen og de løbende ændringer heraf, dels har vi undersøgt ministeriets dokumentation for fremdriften i tilslutningsopgaven via de milepæle, ministeriet har opstillet for henholdsvis forretningsonboarding og den tekniske onboarding.

Møder

Vi har holdt møder med følgende:

- Skatteministeriet
 - Skatteministeriets departement
 - Udviklings- og Forenklingsstyrelsen
 - Gældsstyrelsen
 - Skattestyrelsen
- DR
- DSB
- en lektor fra CBS inden for it-projektledelse og agil softwareudvikling.

Formålet med møderne med Skatteministeriets departement og Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har været at få indblik i og afdække forhold vedrørende fremdriften i ministeriets udvikling af PSRM og tilslutning af fordringshavere hertil.

Formålet med vores møde med Gældsstyrelsen har været, dels at afdække styrelsens rolle i udviklingen af PSRM, dels at få en status fra Gældsstyrelsen på den planlagte overdragelse af PSRM til styrelsen.

Vores møder med Skattestyrelsen, DR og DSB har haft til formål at belyse deres roller som fordringshavere til PSRM. Mødet med Skattestyrelsen var i denne henseende særlig relevant, fordi styrelsen som fordringshaver varetager både KOBRA, DMO og SAP38.

Endelig har vi i løbet af undersøgelsen fået sparring fra en lektor fra CBS vedrørende undersøgelsens analyse af og konklusioner på ministeriets agile udvikling af PSRM. Vi har valgt at indhente sparring på dette område, fordi agil udvikling er en disciplin, der stiller særlige krav – både til den organisation, der udvikler it-systemet, og til revisionen heraf.

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

Backlog	Liste over udestående opgaver, som kan prioriteres til udvikling i næste udviklingssegment i en agil udvikling af et it-system.
Belastningstest	Test af, hvor robust et it-system er ved spidsbelastning.
Bobehandling	Inddrivelse af gæld over for en insolvent skyldner (dvs. skyldneren ikke kan betale sin gæld), hvor alle kreditorerne i en bestemt rækkefølge skal dele formuen i boet.
DMI (Debitor Motor Inddrivelse)	Var oprindeligt regnskabsmodulet i inddrivelsessystemet EFI, men har siden nedlukningen af den automatiserede inddrivelse i EFI fungeret som Gældsstyrelsens inddrivelsessystem.
DMO (Skattekontoen)	Skatteministeriets system til håndtering af virksomhedsrelaterede skatter, herunder moms, lønsumsafgift, A-skat mv.
EFI (Ét fælles inddrivelsessystem)	Var i perioden september 2013 - september 2015 Skatteministeriets inddrivelsessystem til fordringer.
Fordring	Krav, som en myndighed (fordringshaveren) uden held forsøger at opkræve, og som myndigheden herefter sender til inddrivelse i Gældsstyrelsen.
Fordringshaver	Myndighed, der ønsker en fordring inddrevet og overdrager fordringen til inddrivelse i Gældsstyrelsen.
Fordringstype	Den form for gæld, som en fordringshaver har ret til at opkræve. DR har fx 4 fordringstyper (medielicens, opkrævningsrente, rykkergebyr og administrationsgebyr for månedsopkrævning).
Forretningsonboarding	Første del af tilslutningsforløbet, hvor fordringshaverens fordringer og behov afklares. Derudover afklares datakrav til fordringerne.
Funktionel test	Test af, om et systemet kan opfylde de funktionelle krav, fx om systemet kan regne rigtigt.
Go-live	Milepæl, der er nået, når den tekniske onboarding er så langt, at fordringshaverne kan begynde at sende rigtige fordringer til PSRM.
Gældssanering og eftergivelse	At en skyldner får eftergivet sin gæld helt eller delvist, bl.a. på baggrund af Gældsstyrelsens vurdering af gælden samt skyldners indtægter og udgifter.
Henstand	Gældsstyrelsen har mulighed for at udskyde inddrivelsen af en skyldners gæld, fx hvis en skyldner ikke har aktuel betalingsevne, eller hvis andre særlige omstændigheder er opfyldt.
KOBRA	Skatteministeriets system til håndtering af personrelaterede skatter, herunder B-skat og restskat.
Konvertering	Flytning af fordringer og tilhørende data fra det gamle inddrivelsessystem DMI til det nye inddrivelsessystem PSRM.
Lønindeholdelse	Inddrivelse af gæld i skyldnerens indkomst, fx løn- og pensionsudbetaling, inden skyldneren får sin indkomst udbetalt.
Modregning	Gældsstyrelsen kan modregne gæld i overskydende skat og andre udbetalingstyper, inden beløbet udbetales til en skyldner.

Non Functional Requirement test (NFR-test)	Test, hvor der er fokus på at teste løsningens ikke funktionelle områder som ydeevne, robusthed og stabilitet under forskellige belastninger. Der testes bl.a. for, hvor hurtigt systemet arbejder, og hvor stor en belastning systemet kan klare.
Portalbruger	Fordringshaver, der indtaster sine fordringer direkte i en portal i PSRM.
PSRM (Public Sector Revenue Management)	Det nye inddrivelsessystem til fordringer.
Påkrav	Rykkerbrev fra Gældsstyrelsen til en skyldner med en betalingsanmodning.
Regressionstest	Test af, om nyudviklet funktionalitet afstedkommer fejl i tidligere udviklet funktionalitet.
SAP38	Skatteministeriets system til håndtering af finanslovens § 38. Skatter og Afgifter. SAP38 anvendes bl.a. til opkrævning på motorområdet og pensionsafkastområdet.
Skalerbarhedstest	Test af, hvor i it-systemet der er flaskehalse. Testen foretages med henblik på at få viden om, hvor løsningen skal skaleres, hvis der er behov for det, fx med en større server- eller databasekapacitet.
Skyldnertype	Forskellige skyldnere kan have gæld til det offentlige, fx borgere (CPR-skyldnere), erhverv (CVR-skyldnere) eller udenlandske borgere/erhverv (AKR-skyldnere).
Stiftelsesdato	Tidspunkt for, hvornår gælden er stiftet.
Svartidstest	Test af, hvor hurtigt it-systemet svarer på forespørgsler, fx hvor lang tid det tager at fremsøge en skyldner i PSRM.
Systembruger	Fordringshaver, der indtaster sine fordringer i eget system, hvorefter fordringerne sendes videre til PSRM.
Teknisk onboarding	Anden del af tilslutningsforløbet, hvor fordringshaver tilsluttes PSRM. Her foretages ændringer i fordringshaverens it-system, så det kan sende data korrekt til PSRM.
Tilslutning	Tilslutning af fordringshavere til det nye inddrivelsessystem, herunder forretningsonboarding og teknisk onboarding.
Udlæg	Skatteministeriet kan gøre udlæg i en skyldners aktiver (fx hus eller bil), hvis ikke skyldneren betaler sin gæld. Det betyder, at skyldners aktiver kan blive solgt ved en tvangsauktion for at dække eller delvist dække skyldnerens gæld.
Valideringstest	Skatteministeriets test af, at den udviklede del af systemet lever op til acceptkriterierne.
Verifikationstest	Leverandørens test af, at den udviklede del af systemet lever op til acceptkriterierne.
