

# Anbefalinger til en flerårsaftale for skattevæsenet

---

# Indholdsfortegnelse

Forord.....	3
1. Indledning.....	5
2. Skattevæsenets nuværende økonomiske rammer og opgaver .....	14
3. Skattevæsenets nuværende it-portefølje.....	23
4. Skattevæsenets it-aktiviteter i 2023-2027 .....	39
5. Udvalgte prioriteringsmuligheder i skattevæsenets aktiviteter .....	55
6. Flerårige økonomiske rammer for skattevæsenet i 2023-2027 .....	71
7. It-styring i skattevæsenet .....	84
8. Digitaliseringsklare aftaler og forenkling af regler og processer .....	95
Appendiks .....	107

# Forord

Ekspertudvalget blev nedsat i februar 2021 med den opgave at komme med anbefalinger til en flerårsaftale for skattevæsenet, herunder (i) flerårige økonomiske rammer og prioritering af opgaver inden for rammerne, (ii) styrket styring på skattevæsenets it-område og (iii) principper for digitaliseringsklar skattelovgivning forud for og i forbindelse med modernisering af it-understøttelse. Ekspertudvalgets anbefalinger skal danne grundlag for en langtidsholdbar plan for at løse skattevæsenets udfordringer.

En stor del af Ekspertudvalgets arbejde har fokuseret på skattevæsenets it-område. Det skal ses i lyset af, at hovedudfordringerne i skattevæsenet er relateret til den store it-portefølje. Ekspertudvalgets anbefalinger har således overvejende til formål at understøtte en højere grad af ro og realisme om forventningerne til skattevæsenets it-organisation. En central del af arbejdet har bestået af at definere og fastlægge et hensigtsmæssigt niveau for og anvendelse af skattevæsenets it-aktiviteter samt at afdække, hvordan skattevæsenet i højere grad kan komme i mål med sine store og komplekse it-projekter.

Ekspertudvalget har for at afdække dette gennemført en række analyser. Både komparative analyser med sammenlignelige skattevæsener og it-organisationer, en analyse af begrænsende faktorer i skattevæsenets it-organisation, analyser af afsluttede og igangværende it-aktiviteter samt af politiske processer på Skatteministeriets område, der påvirker it-aktiviteter. Dertil har Ekspertudvalget undersøgt en række konkrete områder i skattevæsenet med henblik på at reducere det fremtidige opgaveniveau blandt andet på gælds- og udbytteområdet.

Ekspertudvalget anbefaler et konkret aktivitetsniveau på skattevæsenets it-område. For den resterende del af skattevæsenet noterer Ekspertudvalget sig, at der er opgjort en række merbevillingsbehov samt potentielle interne finansieringsbidrag til at imødegå de bevillingsmæssige konsekvenser. På den baggrund kan der opstilles et spænd, som skattevæsenets fremtidige bevillingsniveau kan fastlægges inden for. Det konkrete niveau vil afhænge af de politiske prioriteringer og afvejninger, der foretages i fastsættelsen af en flerårig økonomisk ramme for skattevæsenet.

Der skal lyde en stor tak til medlemmerne af Ekspertudvalget. Udvalgets arbejde har desuden haft gavn af medlemmer fra skattevæsenet med indsigt i de konkrete udfordringer. Dialogerne i udvalget har ført til løbende udvikling af anbefalingerne, ligesom det for skattevæsenet har været muligt at tage forskud på implementeringen af en række af udvalgets anbefalinger til styrket it-styring. Dertil har det været en betydelig styrke for udvalget at have medlemmer repræsenteret, der tillige er medlemmer af It-tilsynet på Skatteministeriets område og Statens It-råd.

Ekspertudvalget er blevet betjent af et sekretariat bestående af embedsmænd fra Skatteministeriet og Finansministeriet samt underliggende styrelser, og der skal lyde en stor tak for den indsats, der er ydet. Ligeledes skal der lyde en stor tak til de eksterne organisationer og eksperter, der har bidraget til udvalgets arbejde.

Merete Eldrup  
Den 7. april 2022



**Merete Eldrup (formand)**

Ekspertudvalget for en flerårsaftale for skattevæsenet

# Indledning

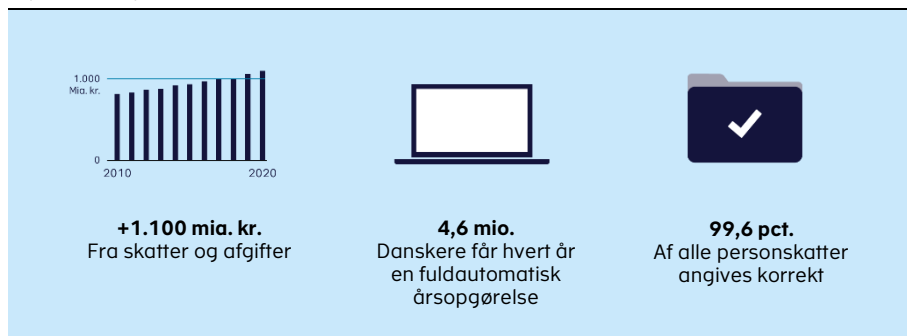
# 1

# 1. Indledning

Skattevæsenet er en central institution i det danske samfund. Hvert år opkræves mere end 1.100 mia. kr. i skatter og afgifter. Det er med til at finansiere daginstitutioner, skoler og sygehuse – og resten af den offentlige sektor. Samtidig påvirker indretningen af skattevæsenet borgere og virksomheders adfærd i samfundet, herunder fx forbruget af tobak, biler og fossile brændstoffer.

Store dele af det danske skattevæsen er velfungerende. En tidlig digitalisering gør, at Danmark har et af verdens mest automatiserede og digitale skattesystemer, hvor skatter og afgifter i vidt omfang opkræves automatisk, uden at borgere og virksomheder behøver at foretage sig noget. Samtidig betaler langt de fleste borgere deres skat korrekt og til tiden, *jf. figur 1.1*.

**Figur 1.1. Nøgletal om det danske skattevæsen**



Dele af skattevæsenet har imidlertid været betydeligt udfordret gennem en længere årrække. Fra 2013 til 2015 skete der reelt nedbrud på flere kritiske driftsområder, herunder ejendoms-, gælds- og udbytteområdet, hvilket har sat tilliden til skattevæsenet under pres, *jf. figur 1.2*. Genopretningen af driftsområderne samt store opgaver som følge af EU-lovgivning har medført, at skattevæsenets opgavemængde er steget betydeligt. Det omfatter særligt it-området, hvor der er igangsat flere større it-projekter.

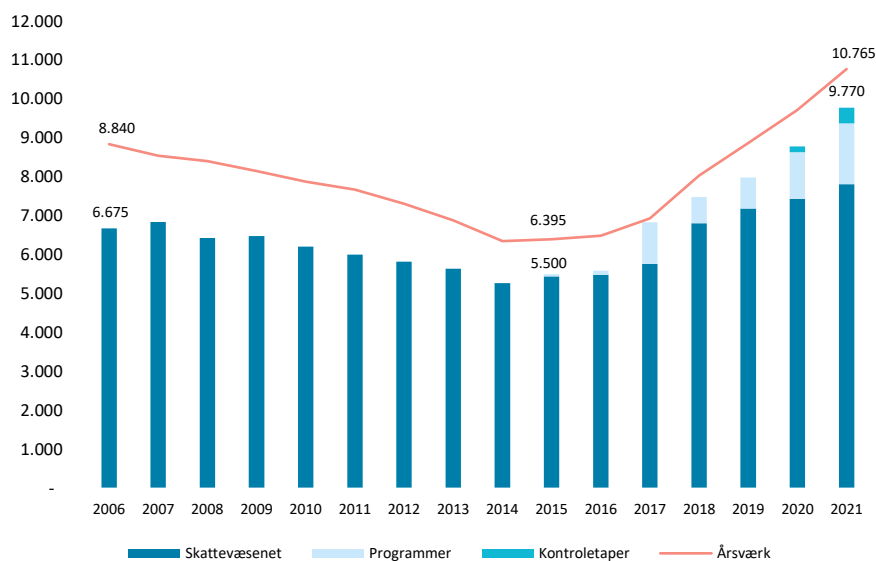


Figur 1.2. Eksempler på kritiske driftsområder i skattevæsenet



For at løse de store opgaver med at håndtere udfordringerne i skattevæsenet er der siden 2015 løbende blevet tilført øgede bevillinger. Det er sket efter en år-række med fald i de økonomiske rammer og medarbejderantal. De højere bevillinger har blandt andet medført et betydeligt løft i antallet af medarbejdere i skattevæsenet, *jf. figur 1.3.*

**Figur 1.3. Udvikling i skattevæsenets økonomiske rammer (mio. kr., 2021-pl) og årsværk (antal) i perioden 2006-2021**



Anm.: Skattevæsenet forstås som Skatteankestyrelsen samt styrelserne i Skatteforvaltningen. Der er for sammenligneligheden på tværs af årene justeret for organisationsændringer i skattevæsenet. I perioden 2015-2018 var de store udviklingsprogrammer (ICE, ICI og ICT) organisatorisk placeret under Skatteministeriets departement.

Ud over tilførslen af ekstra bevillinger er der foretaget en grundlæggende reorganisering af skattevæsenet. I 2018 blev SKAT erstattet af syv nye specialiserede styrelser med ansvar for hvert deres opgaveområde. Formålet var at løfte kvaliteten af opgaveløsningen gennem styrket ledelse og øget specialisering af medarbejdere samt at sikre større faglighed inden for de enkelte områder.

Skattevæsenet er i de senere år kommet i mål med en række små og mellemstore it-projekter og forbedringer af opgavevaretagelsen i de borger- og virksomhedsrettede styrelser. Dertil har skattevæsenet udviklet et nyt inddrivelsessystem (PSRM) og fået tilkoblet en stor del af kreditorerne til systemet, om end der fortsat udestår en stor opgave med genoprettelse af gældsområdet, *jf. figur 1.2 ovenfor*.

På trods af reorganiseringen og det markante løft i skattevæsenets økonomiske rammer og medarbejderantal har skattevæsenet dog fortsat store udfordringer i forhold til it-udvikling. Det gælder særligt eksekveringen af meget store it-projekter, hvor skattevæsenets fem største igangværende it-programmer og -projekter har haft væsentlige overskridelser af tidsplan og/eller budget. Det omfatter ikke mindst udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem, der skal genoprette ejendomsområdet, samt store projekter på told- og momsområdet, som også er meget komplekse og belaster skattevæsenets kapacitet på it-området.

De mange store, parallelle udviklingsopgaver har medført, at der stort set ikke har været kapacitet i skattevæsenet til at påbegynde moderniseringen af en lang række ældre, men vitale it-systemer. Det til trods for, at et nedsat legacy-udvalg i 2018 anbefalede at påbegynde systemmoderniseringen inden for en periode på fem år.

Der er derfor behov for at adressere skattevæsenets udfordringer for at ændre status quo og dermed understøtte, at de opgaver, der sættes i gang, også bliver løst.

## 1.1 Ekspertudvalgets opdrag

For at skabe et solidt fundament for en fremadrettet langsigtet håndtering af udfordringerne har regeringen nedsat *Ekspertudvalget for en flerårsaftale for skattevæsenet*, der skal udarbejde anbefalinger, som kan danne grundlag for en politisk flerårsaftale for skattevæsenet.

Ekspertudvalget har til opgave, på baggrund af en beskrivelse af den aktuelle situation i skattevæsenet, at afgive sine anbefalinger til mulige modeller for:

- Flerårige økonomiske rammer for skattevæsenet og prioritering af opgaver inden for rammerne
- Styrket styring på skattevæsenets it-område
- Principper for digitaliseringsklar skattelovgivning forud for og i forbindelse med modernisering af it-understøttelse

Ekspertudvalgets arbejde er afgrænset til *skattevæsenet*, der i arbejdet forstås som Skattestyrelsen, Gældsstyrelsen, Vurderingsstyrelsen, Toldstyrelsen, Motorstyrelsen, Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, Administrations- og Servicestyrelsen samt Skatteankestyrelsen. Dertil vil en række kapitler inddrage Skatteministeriets departements rolle.

### Boks 1.1. Ekspertudvalgets medlemmer

Medlemmerne i Ekspertudvalget for en flerårsaftale for skattevæsenet er udpeget af regeringen. Ekspertudvalget består af en række eksterne eksperter samt repræsentanter fra Skatteministeriet og Finansministeriet:

- Merete Eldrup (formand), bestyrelsesformand for Nykredit og Københavns Universitet
- Birgit Nørgaard, næstformand i Statens IT-råd
- Lars Monrad-Gylling, næstformand i Systematic
- Lars Mathiesen, administrerende direktør i Frost Management og medlem af IT-tilsynet
- Thomas Østrup Møller, Danmarks ambassadør til Kina
- Michael Brix Hesselager (Skatteministeriet)
- Jens Daugaard (Skatteministeriet)
- Kent Harnisch (Finansministeriet, nu Børne- og Undervisningsministeriet)
- Mogens Pedersen (Finansministeriet)
- Merete Agergaard (Skattestyrelsen)
- Niels Gotfredsen (Udviklings- og Forenklingsstyrelsen)

Udvalget har været betjent af et sekretariat bestående af medarbejdere fra Skatteministeriet og Finansministeriet. Herudover har Skattestyrelsen, Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, Økonomistyrelsen og Digitaliseringsstyrelsen bidraget til arbejdet, ligesom der er indhentet input fra andre interessenter efter behov.

## 1.2 Skattevæsenets udfordringer

Ekspertudvalget vurderer, at det særligt er skattevæsenets it-område, der er udfordret, herunder it-områdets samspil med de borger- og virksomhedsrettede styrelser. Ekspertudvalgets anbefalinger vil derfor i overvejende grad være rettet mod strukturelle forbedringer af it-området, herunder hvordan skattevæsenet kan tilrettelægge sit arbejde under iagttagelse af en begrænset kapacitet, begrænsede kompetencer og stor kompleksitet. Ekspertudvalgets anbefalinger til



de øvrige dele af skattevæsenets opgavevaretagelse vil – med enkelte undtagelser – være på et mere overordnet niveau.

Ekspertudvalget har på baggrund af sine analyser identificeret en række årsager, som samlet set medvirker til udfordringerne på skattevæsenets it-område. Ekspertudvalget vurderer, at den grundlæggende udfordring er, at efterspørgslen på it-udvikling i skattevæsenet er større, end skattevæsenet har kapacitet og kompetencer til at levere på.

### **Meget stor efterspørgsel på it-udvikling i skattevæsenet**

Skattevæsenet er underlagt en meget stor og vedvarende efterspørgsel efter it-udvikling. Efterspørgslen er nu – såvel som i de seneste år – særligt drevet af national og EU-lovgivning, som står for langt hovedparten af skattevæsenets it-udviklingsportefølje.

It-understøttelse af især EU-lovgivning og nationale politiske initiativer er i mange tilfælde betydeligt større og mere kompleks end forventet, når initiativerne er blevet besluttet. Ekspertudvalget vurderer, at det blandt andet skyldes, at skattevæsenet ofte har begrænset tid til at belyse de implementeringsmæssige konsekvenser af nye forslag og initiativer, inden der indgås en politisk aftale eller vedtages ny EU-lovgivning. Dertil er det Ekspertudvalgets opfattelse, at skattevæsenet i flere tilfælde har valgt en for ambitiøs tilgang til, hvordan lovgivningsinitiativer har skullet it-understøttes. Således har ny, kompleks lovgivning i de senere år skabt store udfordringer for den efterfølgende it-understøttelse i skattevæsenet, herunder når nye systemer og systemtilretninger skal integreres i et i forvejen komplekst systemlandskab.

Den store efterspørgsel betyder, at skattevæsenet har en it-udviklingsportefølje, der er uhensigtsmæssigt stor og kompleks, herunder i sammenligning med den øvrige del af staten og andre sammenlignelige skattevæsener. Således står skattevæsenet aktuelt for fem ud af statens seks meget store it-projekter og -programmer til over 500 mio. kr.

Det har gjort, at det danske skattevæsenes it-organisation er mere end dobbelt så stor som den næststørste af de it-organisationer fra andre sammenlignelige skattevæsener, som Ekspertudvalget har inddraget i sit arbejde.

Den store politiske efterspørgsel på it-udvikling betyder, at andre kritiske it-udviklingsopgaver i skattevæsenet er blevet nedprioriteret. Det omfatter dels modernisering af en stor portefølje af ældre – men vitale – legacy-systemer, dels en række forretningskritiske udviklingsaktiviteter. Hvor sammenlignelige skattevæsener i gennemsnit bruger knap halvdelen af deres it-udgifter til at modernisere it-systemer og håndtere forretningskritiske udviklingsaktiviteter, så anvender det danske skattevæsen aktuelt kun ca. 10 pct. Det indebærer blandt andet, at tilstanden af legacy-systemerne ikke forbedres med risiko for, at ét eller flere af systemerne i værste fald sættes ud af drift, samt en risiko for at skattevæsenet ikke har de nødvendige værktøjer til løbende at forbedre og automatisere opgavevaretagelsen.

### **Skattevæsenet har en begrænset kapacitet**

Et så stort omfang af opgaver, der skal løses parallelt, udfordrer enhver it-organisation i forhold til kapacitet og eksekveringsevne. Samtidig har skattevæsenets it-organisation trods mindre fremskridt en begrænset eksekveringsevne og dermed en begrænset evne til at håndtere de mange store, parallelle it-udviklings-

opgaver. Det har medført begrænset kapacitet til at sikre den forudsatte fremdrift i skattevæsenets it-projekter. Skattevæsenets begrænsede kapacitet skyldes en række forhold:

- *Begrænset modenhed i styringen på it-området:* Skattevæsenets it-organisation er siden 2018 blevet en af Danmarks største it-organisationer med ca. 1.700 interne medarbejdere og ca. 800 eksterne konsulenter. Det tager tid at opnå modenhed i så stor og ny en organisation. Skattevæsenet har således parallelt med eksekveringen af de store it-projekter og -programmer opbygget praksisser og modenhed inden for leverandør- og projektstyring samt økonomi- og porteføljestyring. Dertil vurderer Ekspertudvalget, at der er udfordringer med styringen både på tværs af de mange it-aktiviteter samt inden for de enkelte store it-projekter i skattevæsenet.
- *Begrænsede kompetencer på it-området:* It-kompetencer er generelt en knap ressource, og der er stor efterspørgsel efter erfarne og specialiserede profiler i it-markedet. Det er således en betydelig udfordring for skattevæsenet at sikre de rette kompetencer til de mange store, parallelle udviklingsopgaver samt fastholde specialiserede medarbejdere, herunder til at egenudvikle it-systemer og sikre et højt niveau af leverandør- og projektstyring.
- *Forældede it-systemer:* Skattevæsenets mange legacy-systemer er teknologisk forældede og skal udskiftes eller moderniseres inden for en overskuelig årrække. Systemerne er ofte dårligt dokumenterede, hvilket har medført afhængighed af eksterne leverandører. Samtidig er ændringer i systemerne og integrationer til nye systemer ofte komplicerede og omkostningstunge, hvilket yderligere begrænser skattevæsenets kapacitet på it-området.
- *Høj kompleksitet i skattelovgivning:* Den danske skattelovgivning er kendetegnet ved at være meget omfattende og kompleks. Det kan blandt andet indebære, at en modernisering af de forældede it-systemer kan blive en meget omkostningstung og kompleks opgave.

### 1.3 Ekspertudvalgets centrale anbefalinger

Der er ikke én simpel løsning på skattevæsenets udfordringer, og det vil kræve et fortsat langt sejt træk at vende udviklingen. Ekspertudvalget vurderer dog, at der er behov for at anlægge en ny tilgang til skattevæsenets område, der sikrer, at der fastlægges et realistisk omfang af it-udviklingsaktiviteter, som skattevæsenet kan forventes at håndtere på samme tidspunkt. Ekspertudvalget vurderer således, at det overordnede formål med en kommende flerårsaftale er at øge skattevæsenets eksekveringsevne på it-området, så skattevæsenet fremadrettet bliver i stand til at komme i mål med de planlagte it-udviklingsaktiviteter inden for tid, økonomi, scope og forudsatte gevinster. Konkret anbefaler Ekspertudvalget:

- *Realistiske og faste rammer på it-området:* Der fastlægges et loft over, hvor mange it-udviklings- og it-driftsaktiviteter i 2023-2027, som skattevæsenet kan forventes at håndtere parallelt. Skattevæsenet skal prioritere sine samlede it-aktiviteter, herunder risici, inden for rammerne af dette loft. Ekspertudvalget anbefaler, at niveauet for it-aktiviteter i skattevæsenet fastsættes til ca. 4,0 mia. kr. i 2023, faldende til ca. 3,5 mia. kr. 2027, svarende til en lille stigning i forhold til det nuværende niveau i 2023-2024 og derefter et tilsvarende fald i forhold til det nuværende niveau i 2025-2027. Ekspertudvalget anbefaler samtidig, at der tilvejebringes interne finansieringsbidrag på it-området fra 2025.

- *Opprioritering af it-modernisering og forretningsudvikling:* Håndtering af legacy-udfordringen og forretningsbehov i skattevæsenets it-portefølje skal prioriteres markant højere, end det er tilfældet i dag. Ekspertudvalget anbefaler, at halvdelen af skattevæsenets it-udviklingsaktiviteter skal reserveres til disse formål senest i 2027, og at arbejdet påbegyndes allerede i 2023.
- *Omprioritering af aktiviteter på gældsområdet, udbytteområdet og i forbindelse med fremtidig EU-lovgivning:* Ekspertudvalget har foretaget en gennemgang af et udvalg af skattevæsenets store igangværende og kommende udviklingsopgaver med henblik på at vurdere, om opgaverne med fordel kan udskydes, nedskaleres eller bortprioriteres helt eller delvist for at lette opgavevaretagelsen i skattevæsenet. Ekspertudvalget finder på den baggrund, at det er vanskeligt at nedbringe it-udviklingsaktiviteterne i de igangværende opgaver, men at det fremtidige aktivitetsniveau kan nedbringes i forhold til en udbyttemodel og formentligt i forbindelse med kommende EU-lovgivning. Ekspertudvalget finder dertil, at det er muligt at reducere ressourcebehovet væsentligt på gældsområdet, såfremt det accepteres, at et potentielt provenu ikke søges inddrevet.
- *Styrkelse af eksekveringsevnen på it-området:* Styringen på it-området i skattevæsenet skal styrkes, og der skal etableres ro og stabilitet i skattevæsenets it-organisation, så den kan opbygge erfaring og modenhed i forhold til it-udvikling. Det omfatter blandt andet behov for en stærkere tværgående porteføljestyring, samt at skattevæsenet arbejder med mindre projekter, hvilket kan nedbringe risici i projekterne væsentligt.
- *Forbedring af samspil med det politiske niveau:* Der er behov for at etablere faste processer, der skal begrænse kompleksitet i nye politiske initiativer og øge gennemsigtigheden af de implementeringsmæssige konsekvenser. Processen skal blandt andet forpligte Skatteministeriet til at vende tilbage til det politiske niveau, såfremt der viser sig væsentlige udfordringer ved it-implementeringen, og dertil understøtte, at aftaler, der både har stort omfang og høj risiko, først indgås efter gennemførelse af en analyse af løsningsmodeller og implementeringskonsekvenser. Ekspertudvalget anbefaler dertil, at der etableres processer, der understøtter, at potentiale for regelforenklinger i forbindelse med større it-moderniseringsprojekter realiseres.
- *Fastsættelse af Skattevæsenets samlede ramme for 2023-2027:* Ekspertudvalget har ud over de bevillingsmæssige konsekvenser på it-området noteret sig, at der er opgjort en række merbevillingsbehov i de borger- og virksomhedsrettede styrelser, samt at der er angivet en række potentielle løftestænger mhp. at tilvejebringe interne finansieringsbidrag. På den baggrund kan der opstilles et spænd, som skattevæsenets flerårige økonomiske rammer kan fastlægges inden for. I det nedre spænd udgør skattevæsenets bevillingsniveau 10,4-10,9 mia. kr. årligt. I det øvre spænd udgør skattevæsenets bevillingsniveau 11,0-11,4 mia. kr. årligt.

En udtømmende liste over Ekspertudvalgets detaljerede anbefalinger til en flerårsaftale fremgår af *appendiks 1*.

## 1.4 Indhold i afrapporteringen

Ekspertudvalgets afrapportering er inddelt i syv øvrige kapitler. Først følger en gennemgang af skattevæsenets opgavevaretagelse med særligt fokus på it-området. **Kapitel 2** indeholder et overordnet overblik over skattevæsenets samlede opgaver og dertilhørende økonomiske rammer. **Kapitel 3** indeholder en mere detaljeret gennemgang af skattevæsenets it-portefølje, hhv. både de igangværende it-aktiviteter samt den på nuværende tidspunkt kendte pipeline af kommende it-aktiviteter.

Dernæst følger Ekspertudvalgets analyser af og anbefalinger til et fremadrettet aktivitets- og bevillingsniveau i en flerårsaftale. **Kapitel 4** indeholder Ekspertudvalgets analyser af samt anbefalinger til det hensigtsmæssige niveau for skattevæsenets it-aktiviteter og fordelingen heraf i en flerårsaftaleperiode. **Kapitel 5** indeholder Ekspertudvalgets anbefalinger til prioriteringsmuligheder i skattevæsenets fremadrettede opgavevaretagelse på baggrund af de eftersyn, som Ekspertudvalget har foretaget af en række aktivitetsområder i skattevæsenet. **Kapitel 6** indeholder på baggrund af de foregående kapitler Ekspertudvalgets konkrete anbefalinger til og overvejelser om de samlede økonomiske rammer i en kommende flerårsaftale.

Slutteligt følger Ekspertudvalgets anbefalinger til, hvordan skattevæsenets evne til at eksekvere på it-området kan styrkes. **Kapitel 7** indeholder Ekspertudvalgets anbefalinger til, hvordan it-styringen og eksekveringsevnen til it-aktiviteter kan styrkes i skattevæsenet. **Kapitel 8** indeholder Ekspertudvalgets anbefalinger til, hvordan samspillet mellem Skatteministeriet og det politiske niveau i højere grad kan understøtte, at kompleksiteten i nye politiske initiativer begrænses, og gennemsigtigheden af de implementeringsmæssige konsekvenser øges, samt hvordan potentiale for regelforenklinger kan afdækkes i forbindelse med større it-moderniseringsprojekter.

# **Skattevæsenets nu- værende økonomiske rammer og opgaver**

# 2

# 2. Skattevæsenets nuværende økonomiske rammer og opgaver

## 2.0 Sammenfatning

- Skattevæsenets otte styrelser kan opdeles i henholdsvis borger- og virksomhedsrettede samt understøttende styrelser. De seks borger- og virksomhedsrettede styrelser består af Skatteankestyrelsen, Skattestyrelsen, Gældsstyrelsen, Vurderingsstyrelsen, Toldstyrelsen og Motorstyrelsen. Udviklings- og Forenklingstyrelsen samt Administrations- og Servicestyrelsen udgør de to understøttende styrelser.<sup>1</sup>
- Skattevæsenets planlagte udgifter beløb sig i 2021 til ca. 9,9 mia. kr. Heraf var der budgetteret med ca. 4,6 mia. kr. til opgaver rettet mod borgere og virksomheder, ca. 3,3 mia. kr. til it-aktiviteter som drift og udvikling og ca. 2,0 mia. kr. til administrative understøttende funktioner. De 9,9 mia. kr. indeholder omkostninger til renter og afskrivninger på ca. 0,7 mia. kr. vedrørende tidligere års aktiviteter. Dertil budgetterede Skatteministeriet med udgifter i 2021 på ca. 1,3 mia. kr., som efter gældende regnskabsregler skal aktiveres og lånefinansieres og derfor vil indebære omkostninger i form af renter og afskrivninger i de kommende år
- Af de borger- og virksomhedsrettede opgaver var der i skattevæsenet i 2021 afsat et budget på 1,7 mia. kr. til kontrolrelaterede opgaver og 0,6 mia. kr. til konkrete inddrivelsesaktiviteter. De resterende 2,4 mia. kr. var afsat til en bredere vifte af borger- og virksomhedsrettede opgaver, herunder vejledning, klagesagsbehandling, afgørelser i konkrete skattesager mv.
- I 2021 var der ansat ca. 10.800 årsværk i skattevæsenet stigende fra knap 6.400 årsværk i 2015. Stigningen følger af, at skattevæsenet inden for de seneste år er blevet tilført væsentlige ressourcer. Der skal også i de kommende år rekrutteres yderligere i skattevæsenet, blandt andet som led i ambitionen om at styrke skattekontrollen med 1.000 medarbejdere frem mod 2024.
- Som følge af et stigende niveau af it-udviklingsaktiviteter i de senere år vil der i skattevæsenet i de kommende år være forøgede omkostninger til renter og afskrivninger. Det konkrete fremadrettede omkostningsniveau vil afhænge af

<sup>1</sup> Skatteministeriets koncern består derudover af Medarbejder- og Kompetencestyrelsen og Spillemyndigheden, som ikke indgår i Ekspertudvalgets arbejde.



det fremadrettede it-udviklingsniveau, idet it-udviklingsaktiviteter i væsentligt omfang skal aktiveres og lånefinansieres.

## 2.1 Indledning

Kapitlet beskriver skattevæsenets eksisterende bevillingsniveau og ressourceanvendelse og udgør en væsentlig del af det fundament, ekspertudvalgets analyser og anbefalinger bygger på, herunder anbefalingerne til flerårige økonomiske rammer for skattevæsenet. Skattevæsenet er såvel i kapitlet som i afrapporteringen som helhed afgrænset til at omfatte otte styrelser: Skatteankestyrelsen, Skattestyrelsen, Gældsstyrelsen, Vurderingsstyrelsen, Toldstyrelsen, Motorstyrelsen, Administrations- og Servicestyrelsen samt Udviklings- og Forenklingsstyrelsen.

Skattevæsenets grundlæggende opgave er at sikre, at de skatter og afgifter, som er politisk besluttet, bliver opkrævet korrekt. Kerneopgaven varetages dels af en række styrelser, der primært varetager borger- og virksomhedsrettede opgaver, dels af to understøttende styrelser. De borger- og virksomhedsrettede styrelser består af Skattestyrelsen, Skatteankestyrelsen, Gældsstyrelsen, Vurderingsstyrelsen, Toldstyrelsen og Motorstyrelsen. Udviklings- og Forenklingsstyrelsen og Administrations- og Servicestyrelsen understøtter på forskellig vis opgavevaretagelsen i Skatteministeriets øvrige institutioner.

For at anskueliggøre skattevæsenets ressourceanvendelse tager kapitlet udgangspunkt i de enkelte styrelseres budgetter ved indgangen til 2021. Der foretages typisk omprioriteringer mellem styrelser i løbet af et år, men disse er almindeligvis af midlertidig karakter og ændrer som udgangspunkt ikke ved omfanget og karakteren af den samlede opgavevaretagelse i skattevæsenet. Hermed sikres der også overensstemmelse med analysegrundlaget i kapitel 3, der i vid udstrækning ligeledes har taget afsæt i de planlagte og budgetterede aktiviteter i 2021.

Kapitlet redegør for skattevæsenets økonomiske rammer i 2021 fordelt på styrelser og anskueliggør i forlængelse heraf, hvordan de økonomiske ressourcer bringes i spil i skattevæsenets konkrete opgavevaretagelse i særligt de borger- og virksomhedsrettede styrelser. It-udviklings- og it-driftsaktiviteter udfoldes i kapitel 3.

På tværs af skattevæsenet vil der i de kommende år være en række opgaver, der ikke er afspejlet i den nuværende opgaveløsning og de eksisterende økonomiske rammer. Disse behandles nærmere i kapitel 6 som led i anbefalingerne til flerårige, økonomiske rammer for skattevæsenet.

## 2.2 Skattevæsenets økonomiske rammer

Skattevæsenet har inden for de seneste år fået tilført væsentlige ressourcer. Således er den samlede økonomiske nettoudgiftsbevilling for skattevæsenet blevet forhøjet fra ca. 5,6 mia. kr. i 2015 til ca. 9,8 mia. kr. på finansloven for 2021.

Bevillingsudviklingen hænger blandt andet sammen med, at der er tilført væsentlige ressourcer til de store udviklingsprogrammer og -projekter, som Udviklings- og Forenklingsstyrelsen gennemfører på vegne af de borger- og virksomhedsrettede styrelser. Disse har over de senere år udgjort en stadig større andel af skattevæsenets ressourcer. Det gælder blandt andet udvikling af et nyt ejen-

domsvurderingssystem, udviklingen af et nyt inddrivelsessystem og implementering af EU's toldkodeks (EUTK). Skattevæsenets øvrige it-portefølje, herunder særligt it-driften, er ressourcemæssigt blevet prioriteret i mindre omfang.

Derudover er bevillingsudviklingen blevet drevet af, at der under de borger- og virksomhedsrettede styrelser er afsat midler til at genoprette og styrke skattevæsenets opgavevaretagelse, herunder sags- og klagesagsbehandling på ejendomsområdet, genopretning af gældsområdet samt styrket skattekontrol.

## 2.2.1 Økonomiske rammer i 2021

Baseret på skattevæsenets budgetter for 2021 havde skattevæsenet bevillingsfinansierede opgaver for i alt ca. 9,9 mia. kr. bestående af ca. 9,8 mia. kr. nettobevilling og ca. 0,1 mia. kr. indtægter, hvoraf ca. 5,5 mia. kr. kan henføres til de borger- og virksomhedsrettede styrelser og ca. 4,4 mia. kr. til de to understøttende styrelser i skattevæsenet, *jf. tabel 1.*

**Tabel 2.1. Skattevæsenets økonomiske ramme for 2021 fordelt på institutioner**

Mio. kr. (2021-pl)	I alt	Borger- /virksom- hedsret- tede	Admini- strativt under- støttende	It-drift	It-udvik- ling	Renter og afskrivnin- ger
<b>Bevilling i alt</b>	<b>9.880</b>	<b>4.590</b>	<b>1.960</b>	<b>1.340</b>	<b>1.300</b>	<b>680</b>
<b>Borger- og virksomhedsrettede styrelser</b>						
<i>Skattestyrelsen</i>	3.010	2.530	440	-	30	-
<i>Gældsstyrelsen</i>	810	700	110	-	-	-
<i>Vurderingsstyrelsen</i>	420	360	60	-	-	-
<i>Toldstyrelsen</i>	520	430	80	-	-	10
<i>Motorstyrelsen</i>	310	270	40	-	-	-
<i>Skatteankestyrelsen</i>	420	300	90	30	10	10
<b>I alt</b>	<b>5.490</b>	<b>4.590</b>	<b>820</b>	<b>30</b>	<b>40</b>	<b>10</b>
<b>Understøttende styrelser</b>						
<i>Administrations- og Service- styrelsen</i>	620	-	600	-	-	20
<i>Udviklings- og Forenklings- styrelsen</i>	3.770	-	540	1.310	1.260	655
<b>I alt</b>	<b>4.390</b>	<b>-</b>	<b>1.140</b>	<b>1.310</b>	<b>1.260</b>	<b>670</b>
<b>Udgifter, der aktiveres og lånefinansieres</b>						
<i>Udviklings- og Forenk- lingsstyrelsen</i>	1.200	-	40	50	1.110	-
<i>Øvrige styrelser</i>	60	30	30	-	-	-

Anm.: It-udvikling i de borger- og virksomhedsrettede styrelser dækker overvejende over indlån af medarbejderressourcer til Udviklings- og Forenklingsstyrelsen i forbindelse med it-projekter. Sumafvigelse skyldes afrunding til nærmeste 10'er. Af de samlede udgifter til renter og afskrivninger på ca. 695 mio. kr. i 2021 er ca. 42 mio. kr. vedrørende it-pakke til skattevæsenets medarbejdere indregnet under administrativt understøttende aktiviteter.

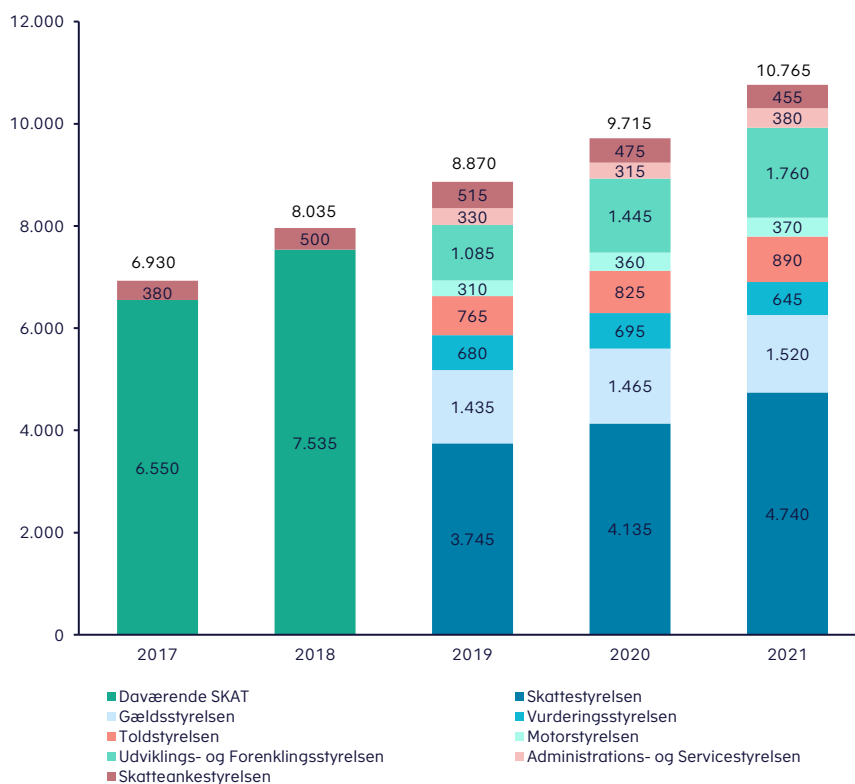
I løbet af 1. halvår 2021 forelagde Skatteministeriet flere aktstykker, som blev tiltrådt af Folketingets Finansudvalg med væsentlig betydning for opgaveniveauet i 2021 i Udviklings- og Forenklingsstyrelsen. De tiltrådte aktstykker indebærer en opjustering af omfanget af lånefinansierede it-aktiviteter i 2021 på i størrelsesordenen 400 mio. kr. i forhold til det budgetterede. Der er korrigeret herfor i af-rapporteringens opgørelser af de budgetterede it-aktiviteter i 2021. Udgifterne, der aktiveres, bliver lånefinansieret og indebærer dermed afledte omkostninger i

form af renter og afskrivninger i de kommende år. Aktstykkerne er underlagt fortrolighed i overensstemmelse med gængs praksis, hvorfor de konkrete justeringer ikke udspecificeres.

## 2.2.2 Medarbejdere i skattevæsenet

Skattevæsenet har haft en betydelig nettotilvækst i antal ansatte de seneste år, og beskæftigede i 2021 ca. 10.765 årsværk. Medarbejderstigningen og -fordelingen afspejler i vid udstrækning bevillingsanvendelsen, *jf. figur 2.1*.

**Figur 2.1. Udvikling i skattevæsenets medarbejdere i perioden 2017-2021**



Anm.: Sumafvigelse skyldes afrundinger.

Der forventes også i de kommende år en væsentlig rekrutteringsopgave. Det skyldes blandt andet styrkelsen af skattekontrollen med 1.000 nye medarbejdere og efterspørgslen efter specialiserede skattefaglige og it-faglige kompetencer. Sidstnævnte udgør et særskilt opmærksomhedspunkt for Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, *jf. kapitel 4*.

Medarbejdertilvæksten kombineret med tidligere ansættelsesstop har blandt andet haft betydning for alders- og anciennitetsfordelingen, som er ændret i retning mod en stigende andel yngre medarbejdere med lavere anciennitetsniveau. Det kan med tiden medføre risiko for stigende personaleomsætning. Aktuelt er personaleomsætningen dog lige under niveauet for styrelser i staten generelt.

Skattevæsenet forventede i 2021 at anvende ca. 1,5 mia. kr. på eksterne konsulenter, svarende til ca. 850 eksterne årsværk. Heraf anvendes ca. 1,4 mia. kr. i

Udviklings- og Forenklingsstyrelsen. Konsulentforbruget indebærer både udgifter i året og udgifter, der aktiveres og lånefinansieres.

## 2.3 Skattevæsenets opgaver

Skattevæsenets kerneopgave er at sikre, at der sker korrekt skatte- og afgiftsbetaling for alle borgere og virksomheder. Kerneopgaven kan inddrages i tre kategorier. Den første kategori er de borger- og virksomhedsrettede opgaver med at vejlede, betjene og kontrollere skatte- og afgiftsbetalingerne. Det gælder både i forhold til personskat, selskabsskat, ejendomsskat, told, moms og registreringsafgifter. Den anden kategori består af de opgaver, der understøtter hele skattevæsenets arbejde, fx husleje og administrative funktioner såsom HR og økonomifunktioner.

Den tredje kategori vedrører it-aktiviteter. Det danske skattevæsen er et af de mest digitaliserede i verden, og størstedelen af al beregning og opkrævning af personskatter foregår automatisk. Gennem de seneste år har dele af kerneforretningen imidlertid været udfordret af, at de understøttende it-systemer ikke har fungeret optimalt. Dette er en medvirkende årsag til, at en betydelig del af skattevæsenets ressourcer bruges på it-udvikling. Kerneforretningen udfordres yderligere af blandt andet manglende investeringer i forretningsudvikling og kompleks lovgivning, som er svær at administrere og digitalisere.

Skattevæsenets hovedopgaver er uddybet i *boks 2.1*.

### Boks 2.1. Skattevæsenets hovedopgaver

#### Borger- og virksomhedsrettede styrelser

**Skattestyrelsens** opgave er at sikre, at borgere og virksomheder betaler korrekte skatter og afgifter til tiden. Skattestyrelsen er derfor danske borgere og virksomheders primære kontaktpunkt, når det handler om skattebetaling. De store opgaver omhandler fx forskudsopgørelse, årsopgørelse, implementering af nye skatteregler, kontrol af skattebetaling, herunder svigsbekæmpelse og -forebyggelse, opkrævning af skatter og afgifter, aflæggelse af statens indtægtsregnskab, understøttelse af en række juridiske opgaver på tværs af Skatteforvaltningen samt vejledning til borgere og virksomheder om skattebetaling.

**Gældsstyrelsens** opgave er at sikre, at borgere og virksomheder betaler deres gæld til det offentlige. Det betyder, at Gældsstyrelsen både skal vejlede borgere og virksomheder om, hvordan de kan betale gæld, samt foretage kontrol af borgere og virksomheder i forhold til offentlig gæld.

**Vurderingsstyrelsens** opgave er at sikre korrekte ejendomsvurderinger med høj træfsikkerhed og gennemskuelighed i vurderingerne, der udgør grundlaget for tilbagebetalingen af skat betalt af en for høj vurdering samt den løbende ejendomsbeskatning i Danmark.

**Toldstyrelsens** opgave er at facilitere smidig handel og sikre korrekt og effektiv angivelse og afregning af told. Det gælder fx varer, som danskere har købt i udlandet, samt virksomheders import og eksport af varer. Toldstyrelsen skal ligeledes sikre effektiv toldkontrol, der bl.a. beskytter borgere og virksomheder ved at minimere illegal import og eksport af fx forfalskede varemærker og miljø- og sundhedsskadelige varer.

**Motorstyrelsens** opgave er at sikre, at der sker en retvisende værdifastsættelse af motorkøretøjer samt en korrekt afgiftsberegning og effektiv administration og registrering. Det kan fx være gennem implementering af nye regler for registreringsafgift. Motorstyrelsen skal ligeledes sikre en målrettet vejledning og effektiv kontrol af motorområdet.

**Skatteankestyrelsens** opgave er at behandle klager over afgørelser vedrørende skatter og afgifter, ejendomsvurderinger, inddrivelse og køretøjer. Skatteankestyrelsen er sekretariat for Landsskatteretten og ankenævnene. Skatteankestyrelsen forbereder klager, mens Landsskatteretten eller ankenævnet træffer afgørelse i sagerne. Skatteankestyrelsen træffer selv afgørelse i klager, som ikke nævnsbehandles.

#### Understøttende styrelser

**Udviklings- og Foreklingsstyrelsens** opgave er at sørge for udvikling, drift og vedligehold af skattevæsenets it-systemer og sikre leveringen af et solidt data- og analysegrundlag, der understøtter skattevæsenets virksomhed.

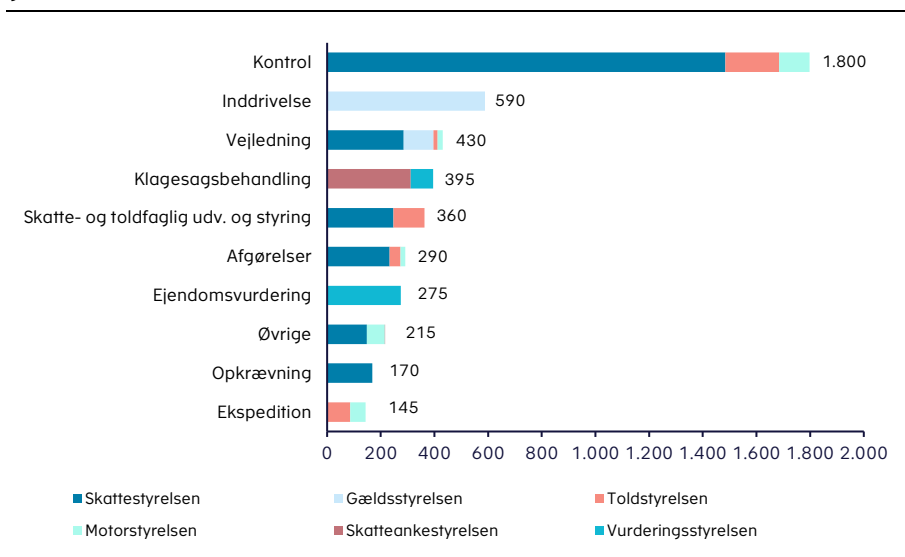
**Administrations- og Servicestyrelsens** opgave er at varetage og udvikle skattevæsenets fælles administrations- og servicefunktioner inden for blandt andet rekruttering og HR. Styrelsen understøtter desuden skattevæsenet med vedligeholdelse af lokaler og servicering af arbejdspladser samt drift af økonomi- og servicefunktioner

### 2.3.1 Borger- og virksomhedsrettede opgaver

De borger- og virksomhedsrettede opgaver skal ses i sammenhæng, idet de i sammenspil bidrager til skattevæsenets overordnede formål. Afhængigt af opgavetyper er opgaveløsningen mere eller mindre systemunderstøttet. Fx er indberetning af personskatter i høj grad systemunderstøttet, mens kontrollen med refusion af udbytteskat i mindre grad er systemunderstøttet.

I 2021 var der budgetteret med samlet set ca. 4,6 mia. kr. på borger- og virksomhedsrettede opgaver i skattevæsenet fordelt på ni overordnede opgavetyper, *jf. figur 2.2.*

**Figur 2.2. Skattevæsenets økonomiske rammer fordelt på borger- og virksomhedsrettede opgaver 2021 (mio. kr.)**



Budgettet til kontrolrelaterede opgaver var på ca. 1,7 mia. kr. De kontrolrelaterede opgaver vedrører en lang række af aktiviteter såsom efterprøvelse af skatte- og afgiftsforhold, forebyggelse og bekæmpelse af svig, aktiviteter rettet mod sort arbejde og social dumping, kontrol af store koncerners skatteforhold samt kontrol af illegal import af varer. Derudover var der afsat ca. 0,6 mia. kr. til inddrivelse af gæld til det offentlige. Endelig indeholdt budgetterne samlet ca. 1,2 mia. kr. til vejledning af borgere og virksomheder, behandling af klager vedrørende skattesager mv. samt afgørelser om skatte- og afgiftsansættelser, behandling af ansøgninger og anmodninger fra borgere og virksomheder.

Opkrævning af skatter og afgifter er i sagens natur en af skattevæsenets helt grundlæggende opgaver. Således blev der i 2021 opkrævet ca. 1.150 mia. kr. i skatter og afgifter til finansiering af den offentlige sektor. Ikke desto mindre anvendes kun en relativt lille andel af de økonomiske ressourcer i de borger- og virksomhedsrettede styrelser på opkrævningsopgaven. Det skal ses i lyset af den tidlige digitalisering og høje grad af automatisering af fx beregning og indberetning af personskatter i Danmark, samt at ingen af de igangværende udviklingsprojekter- og programmer er relateret til opkrævningsområdet.

Den samlede ressourceanvendelse skal desuden ses i lyset af politiske målsætninger. Fx påvirkes ressourceniveauet til kontrolrelaterede opgaver af målsætningen om at styrke skattekontrollen med 1.000 ekstra medarbejdere frem mod 2024. Tilsvarende påvirkes niveauet for gældsinddrivelse af en politisk målsætning om, at Gældsstyrelsen skal have en bemanning på ca. 1.500 årsværk. Skattevæsenets aktiviteter er nærmere beskrevet i *appendiks 2*.

### 2.3.2 Administrative understøttende funktioner

Skattevæsenet har også en række administrative funktioner, der understøtter styrelsernes faglige opgavevaretagelse. I de borger- og virksomhedsrettede styrelser og i Udvikling- og Forenklingsstyrelsen vedrører dette blandt andet husleje, generel ledelse, direktionssekretariater og økonomifunktioner. Hertil kommer, at Administrations- og Servicestyrelsen som understøttende styrelse på tværs af skattevæsenet varetager opgaver i tilknytning til særligt HR, juridiske serviceydelser, bygninger samt faktura- og regnskabshåndtering. Endelig er en



række af Udviklings- og Forenklingsstyrelsens opgaver at betragte som generelle fællesfunktioner på tværs af skattevæsenet, herunder fx grundlæggende it-udstyr, it-software og it-support.

I 2021 var der budgetteret med ca. 2,0 mia. kr. til administrative understøttende funktioner i skattevæsenet, hvoraf ca. 850 mio. kr. var udgjort af udgifter til husleje, bygningsvedligehold mv. På tværs af skattevæsenet var der således budgetteret med i størrelsesordenen 20 pct. af de afsatte bevillinger på administrative understøttende funktioner. Dette svarer til det gennemsnitlige niveau på ca. 24 pct. på tværs af ministerområderne i staten i 2020<sup>2</sup>.

### 2.3.3 It-drift, it-udvikling samt renter og afskrivninger

Endelig udgør it-aktiviteter i form af både it-udvikling og it-drift en væsentlig del af skattevæsenets opgaver. It-aktiviteterne varetages primært af Udviklings- og Forenklingsstyrelsen. Dog bidrager de øvrige styrelser i skattevæsenet også til it-udviklingsaktiviteterne – i 2021 var der således budgetteret med ca. 40 mio. kr. til it-udviklingsaktiviteter og ca. 30 mio. kr. til it-drift i de øvrige styrelser. Samlet set var der i 2021 budgetteret med ca. 2,6 mia. kr. til bevillingsfinansierede it-aktiviteter, herunder ca. 1,3 mia. kr. til it-udviklingsaktiviteter og ca. 1,3 mia. kr. til it-drift. Dertil kommer lånefinansierede it-aktiviteter, *jf. boks 2.2.*

#### Boks 2.2. Lånefinansierede aktiviteter

En betydelig del af Skatteministeriets opgaver vedrører it-aktiviteter. En del af udgifterne til it-aktiviteter har karakter af investeringer og skal således aktiveres efter gældende regnskabsregler. Udgifter, der aktiveres, finansieres ved at optage et lån svarende til den samlede udgift i finansåret. Selve belastningen af Skatteministeriets driftsbevilling fordeles dermed over en årrække (typisk 3-8 år) i form af afskrivninger og påløbne renter i takt med at lånet afdrages. For at give et retvisende billede af omfanget af de planlagte it-aktiviteter i 2021 er det således nødvendigt at tage højde for, at en række udgifter skal aktiveres og lånefinansieres og dermed indebærer omkostninger til renter og afskrivninger i de efterfølgende år.

Skattevæsenets it-aktivitetsniveau, særligt i tilknytning til it-udvikling, har været stigende de seneste år, og dermed også udgifter, der aktiveres og lånefinansieres. Det har medført stigende afledte omkostninger i form af afskrivninger og renter. Omkostningerne kan primært henføres til udviklingsprogrammer og -projekter, herunder særligt udvikling af et nyt inddrivelsessystem og et nyt ejendomsvurderingssystem.

Der vil således de kommende år være en række omkostninger i form af afskrivninger og renter, der skal afholdes som følge af allerede afsluttede og igangværende it-udviklingsaktiviteter. Det konkrete fremadrettede omkostningsniveau til afskrivninger og renter vil dels afhænge af de afsluttede og igangværende it-aktiviteter, dels af kommende it-aktiviteter.

<sup>2</sup> Kilde: Statens Benchmarkdatabase

# Skattevæsenets nu- værende it-portefølje

# 3

# 3. Skattevæsenets nuværende it- portefølje

## 3.0 Sammenfatning

- Skattevæsenets it-portefølje er én af de mest omfangsrige og komplekse i staten. Udgifter til udvikling og drift af it-systemer er øget væsentligt siden 2015 og udgør i 2021 ca. 3,7 mia. kr., hvilket er det højeste udgiftsniveau til it i staten. Heraf anvendes ca. 2,4 mia. kr. på it-udvikling, mens ca. 1,4 mia. kr. anvendes på it-drift, herunder system- og platformdrift.
- Størstedelen af it-udviklingsaktiviteterne og -udgifterne er relateret til implementering af dansk og europæisk lovgivning. Dette omfatter blandt andet tiltag, der følger af en større genopretning af nedbrudte driftsområder som ejendoms- og inddrivelsesområdet samt en række krav i forbindelse med implementeringen af ny EU-lovgivning på især told- og momsområdet.
- De store it-programmer på ejendoms-, inddrivelses- og toldområdet understøtter ca. 5 pct. af det samlede skatte- og afgiftsprovener og udgjorde til sammenligning ca. 75 pct. af skattevæsenets samlede udgifter til it-udvikling.
- Da skattevæsenets it-udviklingsaktiviteter de seneste år primært har været målrettet de store programmer på ejendoms-, inddrivelses- og toldområdet, har der været meget begrænset kapacitet til at vedligeholde og fremtidssikre den del af skattevæsenets systemportefølje, der understøtter størstedelen af det skattemæssige provener. Der udestår således fortsat en stor opgave hermed.
- Der vil også i fremtiden være en betydelig efterspørgsel efter it-udvikling i skattevæsenet drevet af EU-lovgivning, dansk lovgivning, herunder som følge af politiske aftaler, forretningsnære behov samt behovet for en løbende levetidsforlængelse og modernisering af ældre it-systemer.
- Størstedelen af udgifterne til it-drift går til løbende drift og vedligehold af systemporteføljen samt omkostninger til cloud, lagerplads og servere.
- Når de store it-udviklingsaktiviteter på ejendoms-, told- og momsområdet færdiggøres og idriftsættes i de kommende år, vil udgifter til it-drift og vedligehold på områderne stige. I takt med flere projekter igangsættes og afsluttes vil dette ligeledes i en periode indebære et afledt behov for øget it-drift.

### 3.1 Indledning

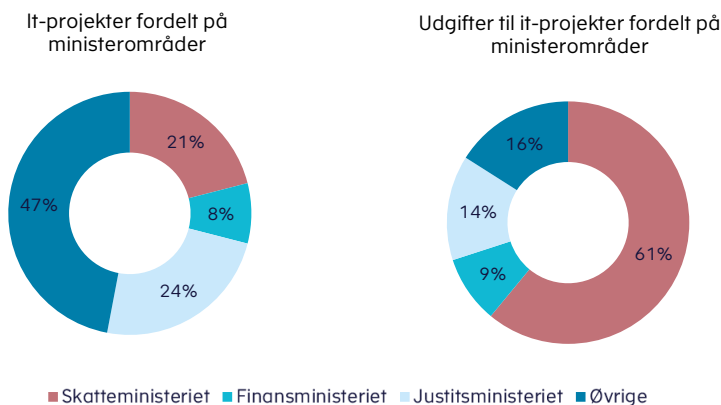
Skattevæsenets it-portefølje er én af de mest omfangsrige og komplekse i staten og består af ca. 230 it-systemer, hvoraf ca. 70 systemer er karakteriseret som såkaldte legacy-systemer. Omfanget og kompleksiteten er steget siden 2015, hvilket særligt er drevet af efterspørgslen efter at implementere ny dansk og europæiske lovgivning, som skattevæsenet understøtter gennem store it-programmer og -projekter.

Kapitlet har til formål at beskrive skattevæsenets it-portefølje mhp. at opgøre aktiviteterne i porteføljen samt tilvejebringe et overblik over henholdsvis de igangværende udviklingsaktiviteter og forventninger til kommende udviklingsaktiviteter samt it-driften i skattevæsenet. En it-portefølje forstås i denne sammenhæng som skattevæsenets samlede udviklingsaktiviteter samt den løbende it-drift i skattevæsenet.

### 3.2 Samlet opgørelse af skattevæsenets it-portefølje

Ifølge It-rådets kommende statusrapportering over risikovurderede projekter udgjorde skattevæsenets projekter målt i antal 21 pct. af alle statens projekter og 61 pct. målt på de samlede forventede udgifter, *if. figur 3.1*. Dertil kommer, at skattevæsenet er den eneste myndighed med it-projekter, der er større end 1 mia. kr. Skattevæsenet står for fem af de i alt seks igangværende it-projekter i staten, som har en økonomiske ramme på over 500 mio. kr. (inkl. risikopulje).

**Figur 3.1. Udvalgte nøgletal fra Statens It-råd om den igangværende projektportefølje i 2021**



Kilde: Statens It-råd.

Skattevæsenets systemportefølje er desuden den største i staten og består af ca. 230 it-systemer, hvoraf ca. 70 systemer er karakteriseret som såkaldte legacy-systemer. Systemerne er kendetegnet ved at have komplekse systemsammenhænge, forældet teknisk design og teknologi, manglende dokumentation samt leverandørafhængighed, herunder afhængighed af enkeltpersoner.

Skattevæsenets it-opgaveportefølje kan opdeles i fire overordnede kategorier, hhv. projekter og programmer, systemtilretning og mindre udvikling, systemdrift samt platformdrift og øvrig drift, *if. boks 3.1*.

### Boks 3.1. Definition af it-aktiviteter

#### Projekter og programmer

Større enkeltstående investeringsprojekter, der omfatter nyudvikling, væsentlig tilpasning af standard it-løsninger eller væsentlig tilpasning af allerede eksisterende it-løsninger. It-projekter er i denne sammenhæng kendetegnet ved at have en samlet projektøkonomi på 15 mio. kr. eller derover. Et it-program er en organisering af gensidigt afhængige it-projekter.

#### Systemtilretning og mindre udvikling

Systemtilretning og mindre udvikling er mindre it-udviklingsopgaver. Det omfatter som udgangspunkt videreudvikling eller tilpasning af allerede eksisterende it-løsninger, herunder også Business Intelligence, databaserede analyser, modeludvikling og procesautomatisering mv. Videreudviklingsopgaver er i denne sammenhæng typisk kendetegnet ved at have en samlet økonomi mellem 50.000 kr. og 15 mio. kr. og udføres som oftest af eksterne leverandører, mens mindre udvikling (data og analytics-opgaver) udvikles af Udviklings- og Forenklingsstyrelsen og varierer i omfang fra få timer til flere årsværk.

#### Systemdrift

Systemdrift er it-drift, der omfatter vedligeholdelse, forvaltning og drift af skattevæsenets eksisterende systemlandskab. Hertil kommer opgaver og aktiviteter af tværgående karakter, der varierer fra kontrakt-, risiko- og ressourcestyring til operationel sikkerhed og persondataskyttelse.

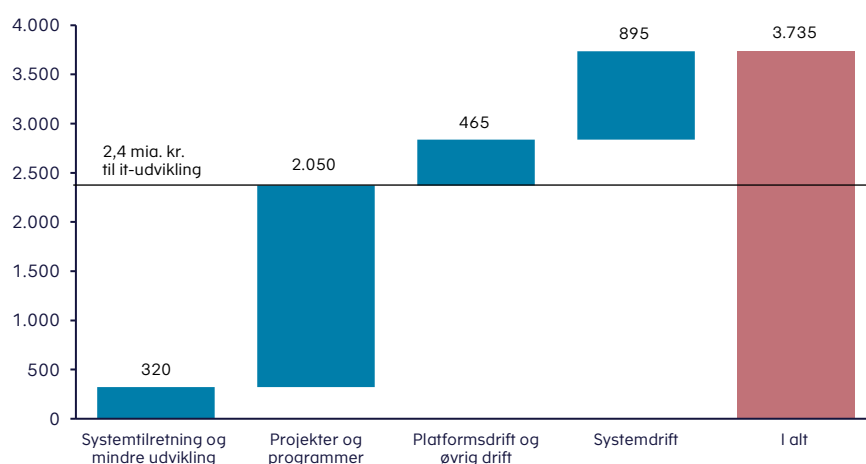
#### Platformsdrift og øvrig drift

Platformsdrift og øvrig drift omfatter vedligehold og drift af servere, cloudløsninger samt traditionelle mainframe computere til legacy-systemer.

Udgifter til skattevæsenets samlede it-aktiviteter, herunder både udvikling og drift af it-systemer, udgør ca. 3,7 mia. kr. i 2021. Af de samlede budgetterede it-udgifter i 2021 er der afsat ca. 2,4 mia. kr. til it-udvikling og ca. 1,4 mia. kr. til it-drift, *jf. figur 3.2.*

Udgifterne indeholder både interne udgifter samt udgifter til eksterne leverandører mv. Alle opgørelser er udtryk for omkostninger i 2021 og ikke omkostninger for hele programmer eller projekter, der løber over flere år.

**Figur 3.2. Kategorisering af it-aktiviteter i 2021 (mio. kr.)**



Anm.: Sumafvigelser skyldes afrundinger. Udgifter til it-udvikling er opgjort udgiftsbaseret til projekter og programmer samt til systemtilretning og mindre udvikling ekskl. renter og afskrivninger, inkl. bevillings- og lånefinansierede midler. Generelle fællesomkostninger i Udviklings- og Forenklingsstyrelsen er ikke indeholdt i oversigten.

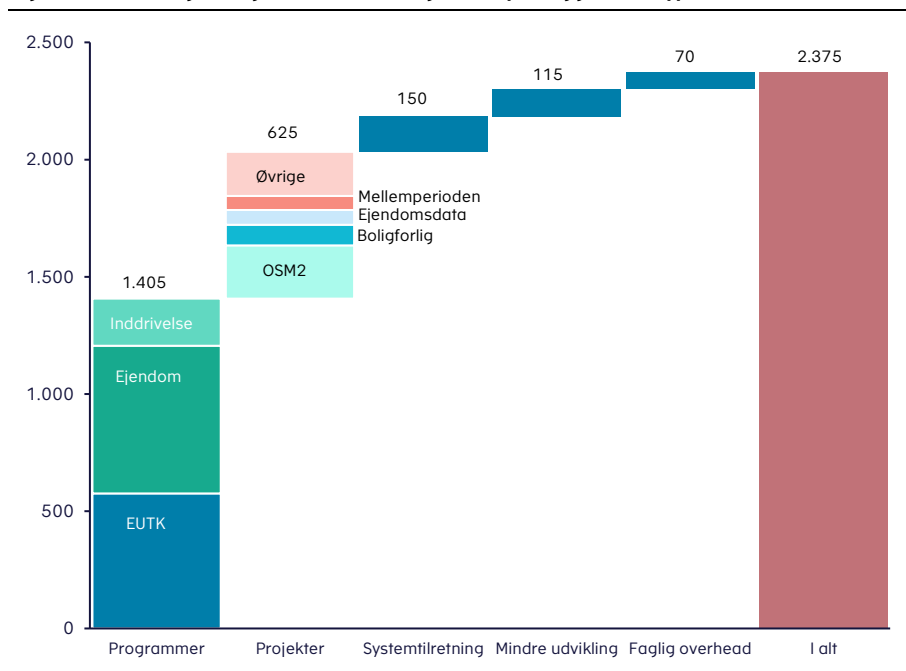
### 3.3 It-udvikling i skattevæsenet

Skattevæsenets it-udviklingsportefølje har undergået en større forandring de seneste ti år. Før 2018 havde skattevæsenet med undtagelse af EFI-projektet (Et Fælles Inddrivelsessystem) begrænset erfaring med at drive større udviklingsprojekter. It-udviklingen foregik typisk som flere, mindre it-projekter og systemtilretninger ofte drevet af eksterne leverandører.

Siden 2018 er størstedelen af udgifterne til it-udvikling imidlertid gået til få, store udviklingsprogrammer. Det skyldes, at der er igangsat en større genopretning af de nedbrudte driftsområder på ejendoms- og inddrivelsesområderne, blandt andet som følge af de suspendede ejendomsvurderinger og det fejlslagne EFI-projekt. Samtidig har skattevæsenet været underlagt en række krav i forbindelse med implementeringen af ny EU-lovgivning på især told- og momsområdet.

Således anvendes ca. 84 pct. af de samlede udgifter til it-udvikling i 2021, svarende til ca. 2 mia. kr., til projekter og programmer, hvoraf ca. 80 pct. af udgifterne kan tilskrives de fire største udviklingsaktiviteter, *jf. figur 3.3.*

**Figur 3.3. Fordeling af udgifter til it-udvikling i 2021 på baggrund af type (mio. kr.)**



Anm.: Sumafvigelse skyldes afrundinger. Udgifter til it-udvikling er opgjort udgiftsbaseret ekskl. renter og afskrivninger, inkl. bevillings- og lånefinansierede midler. Generelle fællesomkostninger i Udviklings- og Forenklingsstyrelsen er ikke indeholdt i oversigten. Faglig overhead dækker alle aktiviteter, som knytter sig til den overordnede tværgående projekt- og programledelse.

#### 3.3.1 Karakteren af programmer og projekter i skattevæsenets portefølje

Stort set alle skattevæsenets programmer og projekter anvender enten en agil eller delvis agil udviklingsmetode, og størstedelen benytter derudover en form



for egenudvikling som primær udviklingstilgang – enten i samarbejde med og in-sourcing af eksterne leverandører, eller hvor skattevæsenet har egne program-mører og eksterne konsulenter, der udvikler løsningerne. I kun syv af de igang-værende 19 projekter foretages hele udviklingsopgaven af en ekstern leveran-dør. Det har blandt andet været motiveret af et ønske om at mindske afhængig-heden af få, store eksterne leverandører samt sikre et større ejerskab og kend-skab til skattevæsenets it-systemer internt i skattevæsenet.

Udvikling, der drives af skattevæsenet selv, foretages i langt overvejende grad i samarbejde med og gennem in-sourcing af eksterne konsulenter. Det skyldes en række faktorer, blandt andet:

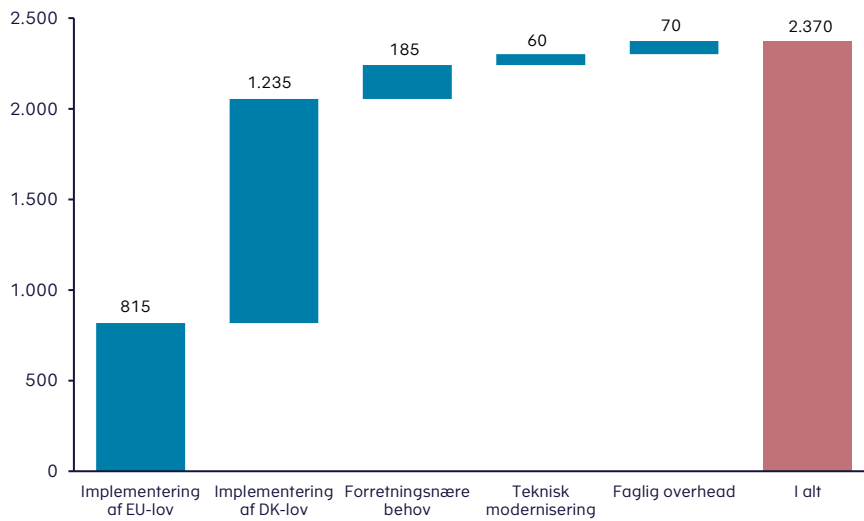
- at der har været en markant tilgang i store og komplekse udviklingsopgaver inden for ganske få år
- at der generelt i markedet er knaphed på specialiserede it-ressourcer
- at skattevæsenet har vanskeligt ved at tiltrække mere erfarne og eftertrag-tede profiler.

Formålet med i højere grad at udvikle projekter selv er som følge heraf kun lyk-kedes i begrænset omfang, *jf. også kapitel 4.*

Porteføljen er i lyset af de mange igangværende aktiviteter præget af en høj grad af parallelitet, dvs. at mange af de store projekter og programmer er igang-sat og forudsættes gennemført parallelt. Det vil i enhver it-organisation øge risi-koen i porteføljen, når mange aktiviteter gennemføres samtidigt. En række af de store programmer og projekter i porteføljen har historisk set haft udfordringer med at nå i mål inden for den forudsatte tidsplan og økonomi, mens mange – særligt mindre – projekter kommer i mål inden for den forudsatte tidsplan og økonomi. Dette beskrives nærmere i kapitel 4.

### **3.3.2 Udgifter til it-udvikling fordelt på formål**

Af de samlede budgetterede udgifter til it-udviklingsaktiviteter i 2021, der udgør ca. 2,4 mia. kr., anvendes ca. 86 pct. af udgifterne til implementering af dansk og europæisk lovgivning samt tiltag, der følger af politiske aftaler, som blandt andet har til formål at genoprette inddrivelses- og ejendomsområdet, *jf. figur 3.4.*

**Figur 3.4. Kategorisering af it-udviklingsaktiviteter i 2021 (mio. kr.)**

Anm.: Sumafvigelse skyldes afrundinger. Udgifter til it-udvikling er opgjort udgiftsbaseret ekskl. renter og afskrivninger, inkl. bevillings- og lånefinansierede midler. Generelle fællesomkostninger i Udviklings- og Forenklingsstyrelsen er ikke indeholdt i oversigten. Der er usikkerhed forbundet med fordelingen af udgifter på formål bl.a. som følge af, at udvikling mhp. implementering af lovgivning samtidig også kan indeholde teknisk modernisering og forretningsnære behov.

De resterende ca. 14 pct. af it-aktiviteterne, der ikke er drevet af dansk og europæisk lovgivning, fordeler sig mellem forretningsnære behov (7 pct.), teknisk modernisering (3 pct.) samt faglig overhead (4 pct.). Det skal ses i sammenhæng med, at de store programmer i høj grad har lagt beslag på udviklingskapaciteten, herunder også den ledelsesmæssige kapacitet, i skattevæsenet. Det har betydning, at der har været meget begrænset kapacitet til nødvendige forbedringer, som er drevet af forretningsnære behov og teknisk modernisering.

- Forretningsnære behov forstås i denne sammenhæng som initiativer, der udspringer af behov, der opstår i skattevæsenets fagstyrelser, og som ikke følger af ny lovgivning eller politiske aftaler. Det kan fx være udvikling af logiske kontroller, der har til formål at reducere antallet af fejl i angivelser og forhindre sving, scoringsmodeller, som anvendes til kontrol, eller initiativer, der har til formål at automatisere manuel sagsbehandling eller lette byrder for skatteydere ved at forenkle og ensrette indberetning.
- Udgifterne til *teknisk modernisering* går blandt andet til levetidsforlængelse af legacy-systemer samt tilretninger drevet af it-behov i skattevæsenet. Legacy-indsatsen uddybes nedenfor. Sammenlignet med andre skattevæsen er udgifterne hertil væsentlige lavere i det danske skattevæsen, *jf. kapitel 4*.
- *Faglig overhead* dækker alle aktiviteter, som knytter sig til den overordnede tværgående projekt- og programledelse. Her udgør de største poster kursusdeltagelse, personaleledelse samt opgaver relateret til planlægning og proces, herunder rådgivning, strategi og governance i forhold til arkitektur, test mv.

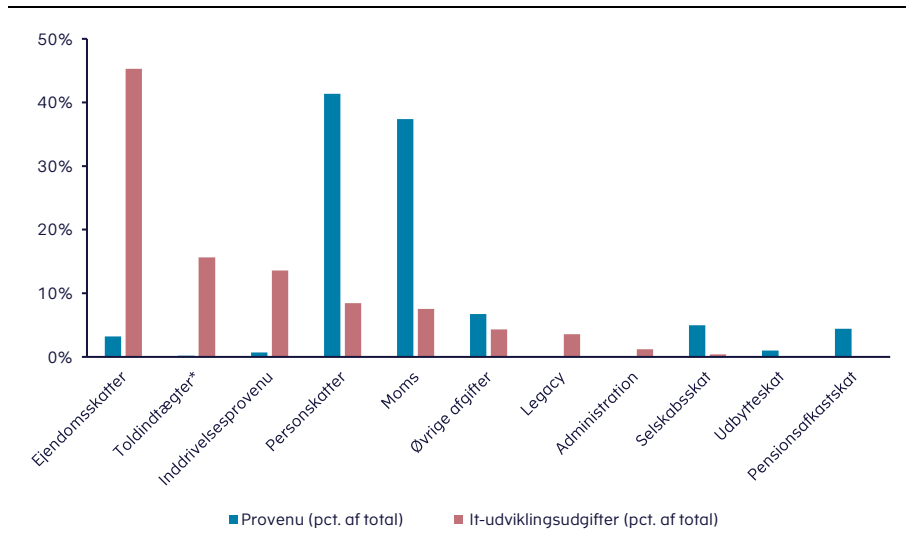
Skattevæsenet har i de seneste år styrket sine kompetencer inden for business intelligence (BI), data management, procesautomatisering og kunstig intelligens.

Disse løsninger udvikles primært af Udviklings- og Forenklingsstyrelsen med afsæt i behov fra de øvrige styrelser. Styrelsernes efterspørgsel overstiger dog den samlede kapacitet til især business intelligence-opgaver, hvilket begrænser gennemløbet af opgaver med høj kritikalitet. Dette udfordrer skattevæsenets mulighed for at understøtte de løbende forbedringer i skattevæsenets arbejdsprocesser, der er størst efterspørgsel efter.

### 3.3.3 Udgifter til it-udvikling fordelt på provenuområder

Der er allokeret relativt få ressourcer til forretningsnære behov samt teknisk modernisering, da skattevæsenets udviklingskapacitet og ledelsesmæssige fokus de seneste år primært har været rettet mod de store programmer på ejendoms-, inddrivelses- og toldområdet, som følge af at disse driftsområder har været under genopretning. De tre provenutyper udgjorde i alt ca. 5 pct. af det samlede skatte- og afgiftsprovenu i 2020, men udgjorde omkring 80 pct. af de samlede udgifter til it-udvikling i årene 2018-2020, jf. figur 3.5.

Figur 3.5. Opgørelse af skatte- og afgiftsprovenu og udgifter til it-udvikling i 2020



Anm.: Ejendomsskatterne udgøres af grundskyld og ejendomsværdiskat. Ejendomsværdiskatten er baseret på skøn fra FL21. Momsprovenuet er angivet som den positive momsindberetning på 534 mia. kr. Administration dækker over udgifter til it-udvikling, som ikke kan henføres til et provenuområde.

\*Toldindtægter optages under § 7. *Finansministeriet* på finansloven og ikke som de øvrige provenutyper under § 38. *Skatter og Afgifter*, hvis regnskab aflægges af Skatteministeriet. Af de samlede toldindtægter på 3,1 mia. kr., går 0,6 mia. kr. til Danmark. Resten overføres til EU.

Selvom provenuet fra ejendomsskatter er relativt begrænset set i sammenhæng med fx momsindtægter, så er ejendomsskatterne kendetegnet ved, at de berører og har stor betydning for mange borgere. Ejendomsskatterne er desuden væsentlige ud fra et fordelingsmæssigt perspektiv. Derudover skal genopretningen af de nedbrudte driftsområder bidrage til at øge danskernes samlede tillid til skattevæsenet.

Modsat blev der investeret relativt begrænset i it-understøttelsen for de to mest centrale provenutyper personsskatter og moms. Disse to provenutyper udgjorde

73 pct. af det samlede netto skatte- og afgiftsprovener i 2020, mens it-udviklingsomkostningerne i personskatterne og moms udgjorde ca. 10-16 pct. af de samlede udgifter i årene 2018-2020. It-systemerne på området er legacy-systemer og har således en højere risikoprofil end nyere systemer

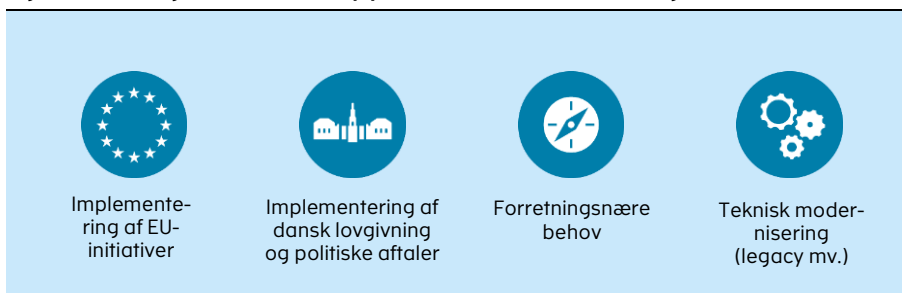
Hertil skal det bemærkes, at den primære investering på momsområdet kan henføres til implementering af EU-lovgivning vedrørende One Stop Moms 2 (OSM2), som skal sikre implementering og understøttelse af et nyt forretningsområde og dermed i mindre omfang bidrager til udvikling og modernisering af momsområdet generelt. På personskatteområdet kan investeringerne primært henføres til de løbende tilpasninger og opdateringer af forskuds- og årsopgørelserne. På tværs af provenuområderne prioriteres der kun i begrænset omfang kapacitet til udvikling af værktøjer til at forhindre og bekæmpe skatteunddragelse.

### 3.3.4 Fremadrettet efterspørgsel efter it-udvikling i skattevæsenet

Der bliver løbende stillet krav til skattevæsenet om implementering og understøttelse af ny lovgivning og politiske aftaler. Herudover skal skattevæsenet sikre en fortsat modernisering af sin systemportefølje og sine forretningsgange for at sikre, at den daglige drift kan opretholdes og forbedres.

Der er foretaget en gennemgang af skattevæsenets pipeline over forventede kommende udviklingsaktiviteter de næste fem år, der vil medføre it-udviklingsaktiviteter i skattevæsenet. Hertil forventes det, at der vil komme en række yderligere initiativer som følge af politiske aftaler, løbende lovgivning, EU-direktiver mv. De vigtigste nedslagspunkter i pipelinen gennemgås nedenfor, og der skelnes i den sammenhæng mellem fire kategorier af aktiviteter, *jf. figur 3.6.*

**Figur 3.6. Nedslag i skattevæsenets pipeline over forventede udviklingsaktiviteter**



Der er identificeret en række initiativer, der varierer i både omfang og kritikalitet, men som samlet set – afhængigt af prioritering og håndtering af initiativerne – kan medføre et væsentligt træk på skattevæsenets it-udviklingskapacitet.

#### Implementering af EU-initiativer

EU-initiativer optager aktuelt en stor del af udviklingskapaciteten i skattevæsenet, og det må forventes, at der også i fremtiden vil være en væsentlig efterspørgsel efter it-udvikling som følge af lovgivning initieret i EU. Pipelinen for EU-initiativer kan opdeles i kategorier alt efter, hvor langt initiativerne er i EU-processerne og forventningerne til initiativerne. Det samlede træk på udviklingskapaciteten kan derfor ikke endeligt opgøres. Det afhænger endvidere også af, hvordan EU-initiativerne konkret implementeres af skattevæsenet, herunder i

forhold til valg af scope og løsning. Der pågår et fortløbende arbejde med at kortlægge, hvilke kommende og fremtidige EU-initiativer, som skattevæsenet vil være omfattet af. I kapitel 5 afgiver Ekspertudvalget anbefalinger til, hvordan skattevæsenet kan reducere fremtidige it-udviklingsaktiviteter som følge af EU-lovgivning.

For nuværende dækker pipelinen for EU-initiativer over fire typer af aktiviteter:

- Initiativer, der er fremsat af EU-Kommissionen, som forventes vedtaget, men hvor der er usikkerhed om scope og frist for implementering.
- Initiativer, der endnu ikke er fremsat af EU-Kommissionen, men som forventes fremsat.
- Initiativer, der er nævnt i meddelelse fra EU-Kommissionen, hvor det er uvist om initiativerne fremsættes.
- Initiativer på andre ressortområder, der eventuelt kan påvirke Skatteministeriets opgavevaretagelse.

### **Implementering af dansk lovgivning og politiske aftaler**

Den danske skattelovgivning er kendetegnet ved at være kompleks, også sammenlignet med andre lande. Herudover vedtages der hvert år et stort antal love på Skatteministeriets område eller love, som har indflydelse på skattevæsenets område. Således udgør implementering af dansk lovgivning og politiske aftaler en væsentlig del af de aktuelle it-udviklingsaktiviteter, *jf. ovenfor*. Det omfatter dels det årlige lovprogram, dels større politiske aftaler, der afføder it-udviklingsaktiviteter i skattevæsenet.

I dag er alle opgaver i skattevæsenet helt eller delvist digitaliserede. Det medfører, at der ved ny lovgivning ofte er behov for it-udvikling, herunder mindre systemtilretninger eksempelvis i forskuds- og årsopgørelsessystemerne. Mange års videreudvikling af skattevæsenets it-systemer og et komplekst systemlandskab medfører, at implementering af lovændringer ofte er tidskrævende og omkostningstungt, *jf. kapitel 4*.

Politiske aftaler har aktuelt en væsentlig betydning for omfanget af it-udviklingsaktiviteterne i skattevæsenet, og det må forventes, at der også fremadrettet indgås politiske aftaler med behov for systemunderstøttelse. Det kan eksempelvis være en kommende aftale om en grøn skattereform. I kapitel 8 afgiver ekspertudvalget anbefalinger til, hvordan der i fremtiden kan arbejdes med digitaliseringsklare politiske aftaler og regelforenkling.

### **Forretningsnære behov**

Efterspørgslen efter udviklingskapacitet til forretningsnære behov har været støt stigende igennem de seneste år. Det skal blandt andet ses i lyset af, at kapaciteten til forretningsnære it-behov har været begrænset som følge af de store udviklingsprogrammernes træk på udviklingskapaciteten. Det har medført et efterslæb på forretningsnære udviklingsaktiviteter, såsom potentialer for at reducere byrder ved regelefterlevelse, et højere serviceniveau i forbindelse med skattebetaling samt værktøjer til at forhindre og bekæmpe skatteunddragelse. Hertil kommer, at flere områder i dag understøttes af utidssvarende, tunge, manuelle processer, som medfører en øget risiko for fejl og svig, og som i sidste ende kan påvirke skatteyderes retssikkerhed og tilliden til skattevæsenet. Behovet for at prioritere it-udviklingsaktiviteter til forretningsnære behov forventes at stige på sigt, såfremt efterslæbet ikke håndteres. Den begrænsede udviklingskapacitet til

forretningsnære behov resulterer i sidste ende i et forhøjet ressourceforbrug i de borger- og virksomhedsrettede styrelser.

Opkrævningsområdet har eksempelvis i flere år været udfordret, fordi flere af de it-systemer, som understøtter opkrævnings- og ubetalte skatter og afgifter, er utidssvarende og skal fornyes. Samtidig skal it-systemerne understøtte en kompleks lovgivning.

En undersøgelse af skattevæsenets behov for udviklingskapacitet til forretningsnære behov viser en stor efterspørgsel på både kort og lang sigt. Der peges konkret på nødvendige tiltag inden for opkrævnings-, inddrivelses-, værdipapir- samt moms- og toldområdet, styrkelse af erhvervsregistreringsprocessen og værktøjer til bekæmpelse af svig og hvidvask.

Dertil kommer de generelle forandringer i samfundet, som påvirker skattevæsenets opgaver, herunder høje servicekrav fra borgerne, platformøkonomi, nye digitale systemer i virksomheder, der skal spille sammen med skatteindberetningen, samt data, handel og skatteforhold på tværs af landegrænser. Dette vil forventeligt medføre et væsentligt behov for it-udviklingsaktiviteter, så behov kan imødekommes rettidigt.

### **Teknisk modernisering**

Skatteforvaltningen har over mange år opbygget en kompleks systemportefølje og står nu med en massiv udfordring i form af et systemlandskab præget af legacy-systemer, som skal moderniseres eller gradvist udskiftes over en længere årrække.

#### **Boks 3.2. Definition af legacy-systemer**

Et legacy-system defineres typisk ved at have et forældet design, komplicerede og uigenkendelige systemsammenhænge, leverandørafhængighed og afhængighed af enkeltpersoner, hvilket gør systemerne sårbare og vanskelige at videreudvikle. Der var i 2017-2018 nedsat et tværministerielt legacy-udvalg, der alene fokuserede på systemer, der aldrig har været udbudssat. Disse systemer udgør en afgrænset andel af legacy-systemporteføljen svarende til ca. 70 legacy-systemer fordelt på to leverandører.

Legacy-udvalget konkluderede i 2018, at der er tungtvejende årsager til, at det er nødvendigt at påbegynde en modernisering af legacy-systemerne, uagtet at det i sig selv vil udgøre en risiko, og selvom skattevæsenets legacy-systemer på nuværende tidspunkt er stabile i daglig drift og i nogen grad opfylder skattevæsenets nuværende forretningsmæssige krav.

Legacy-systemerne understøtter centrale dele af skatteopkrævningsopgaven og bidrager samlet set til opkrævnings- og ubetalte skatter og afgifter af ca. 90 pct. af skatteprovenuets samlede indtægt. Det inkluderer blandt andet it-systemer, der håndterer forskuds- og årsopgørelsen samt virksomheders og organisationers indberetninger til skattevæsenet. Det er således helt afgørende for skatteopkrævningsopgaven, for tilliden til skattevæsenet og for finansieringen af de offentlige udgifter, at legacy-systemerne kan fungere, indtil de kan moderniseres eller udskiftes.

Samtidig med modernisering af legacy-systemerne vil der være behov for løbende tilpasninger og ændringer i skattevæsenets øvrige systemer, da de i mange tilfælde er forbundet til legacy-systemerne.

Overordnet set lykkes skattevæsenet med at sikre en tilfredsstillende, sikker og stabil daglig drift af systemerne trods en udfordret systemportefølje. Funktionelt er der dog mange systemer, som ikke længere understøtter et moderne skattevæsen og som hæmmer både effektivitet og serviceniveau for skatteborgere og virksomheder.

Legacy-systemerne indebærer omkostninger og risici, komplicerer tilpasninger og implementering af ny lovgivning samt udgør en barriere for modernisering af både it og forretning.

Skattevæsenet har indtil nu været i gang med de forberedende aktiviteter og kapacitetsopbygning, som er forudsætningen for at kunne igangsætte en modernisering. Som følge af at udviklingskapaciteten har været prioriteret til implementering af lovgivning, har det indtil videre ikke været muligt at gennemføre større initiativer. Der er imidlertid blevet igangsat og gennemført levetidsforlængende tiltag på en række legacy-systemer, herunder er der igangsat en større levetidsforlængelse af Erhvervssystemet med henblik på at afhjælpe akutte risici for driftsnedbrud, opretholde en stabil drift og sikre forudsætningerne for den fortsatte videreudvikling og trinvis modernisering.

Der er desuden udarbejdet handlingsplaner for samtlige samfundskritiske systemer, hvor nødvendige udviklingsinitiativer, som skal understøtte en fortsat sikker drift, identificeres. Herudover har skattevæsenet igangsat en målrettet indsats for at stabilisere driften og opbygge den organisatoriske kapacitet, som er en forudsætning for at kunne udskifte legacy-systemerne.

Der forventes derfor i de kommende år at være en øget efterspørgsel på it-udviklingsaktiviteter til henholdsvis levetidsforlængelse og modernisering af skattevæsenets systemportefølje.

## 3.4 It-drift i skattevæsenet

It-drift i skattevæsenet dækker over en række alsidige aktiviteter, fra it-udstyr og software til skattevæsenets medarbejdere til drift og vedligehold af eksisterende systemer, platforme og applikationer. It-driften varetages dels af skattevæsenets egne medarbejdere, dels af eksterne leverandører.

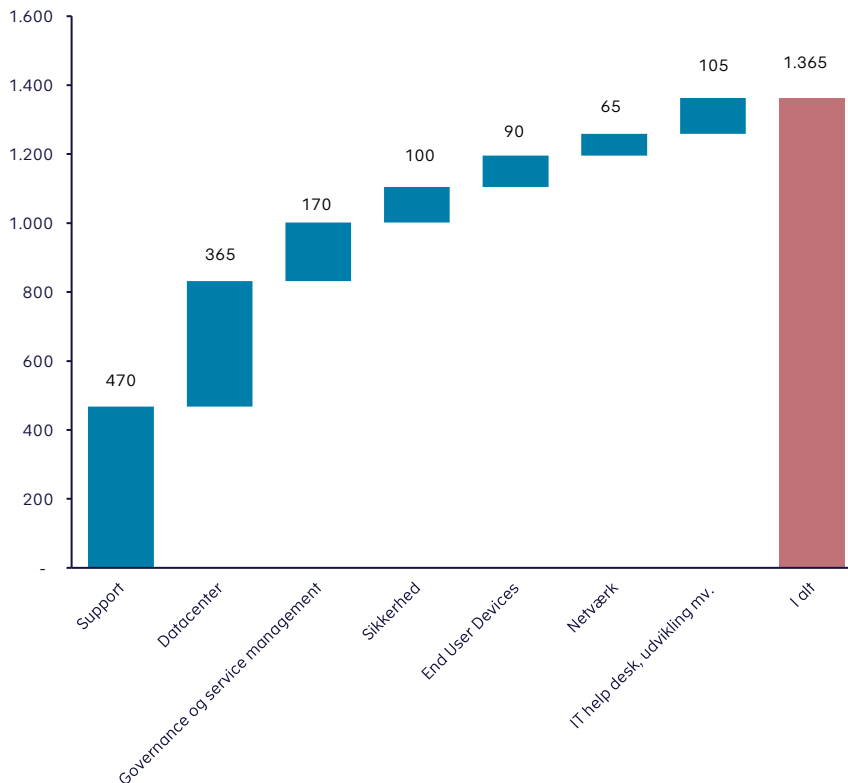
### 3.4.1 Udgifter til it-drift fordelt på formål

Udgifterne til it-drift udgør i alt ca. 1,4 mia. kr. i 2021, *jf. figur 3.7*. Den største opgavetype er *support*, som udgør ca. 34 pct. af de samlede omkostninger, svarende til ca. 470 mio. kr. i 2021. *Support* dækker over vedligehold af skattevæsenets systemportefølje, herunder incidenthåndtering, fejlrettelser, årstilretninger, indkøb og vedligehold af licenser, opgaver i forbindelse med transition af et system til en ny kontrakt efter udbud mv.

Stigningen i udgifter til it-udvikling de seneste år har desuden medført et øget niveau for *support*, som følge af at nye systemer idriftsættes. Et af de seneste eksempler er idriftsættelsen af inddrivelsessystemet PSRM, som i 2021 forventes at medføre udgifter på ca. 90 mio. kr. om året alene til at drifte systemet, samtidig med at driftsudgifterne til det eksisterende DMI-system fortsat skal afholdes.

Indeholdt i *support* er desuden en række initiativer til at styrke driften af porteføljen foranlediget af legacy-udfordringen, herunder blandt andet at stabilisere driften af legacy-systemerne, så de kan vedligeholdes og videreudvikles i deres restlevetid.

**Figur 3.7. Kategorisering af it-drift i 2021 (mio. kr.)**



Anm.: Sumafvigelser skyldes afrundinger. Udgifter til it-drift er opgjort udgiftsbaseret, inkl. bevillings- og lånefinansierede midler. Generelle fællesomkostninger i Udviklings- og Forenklingsstyrelsen er ikke indeholdt i oversigten. Kategorien 'governance og service management' dækker over udgifter til planlægning og styring, arkitektur og løsningsstrategi, generel ledelse o.lign. Kategorien 'øvrige' dækker bl.a. over tekniske korrektioner samt udgifter, som falder uden for de øvrige kategorier.

Omkostninger til kategorien *datacenter*, svarende til ca. 365 mio. kr., er den næststørste udgiftspost og inkluderer cloudomkostninger, servere, lagerplads, strøm og køling. Cloud udgør syv pct. af udgifterne i datacenter som følge af, at cloud bliver anvendt som infrastruktur til de fleste nye projekter, og at der løbende akkumuleres mere data på cloud.

Udover cloud er en af de store udgiftsposter under *datacenter* udgifter til traditionelle mainframe computere, som de fleste legacy-systemer anvender. De traditionelle mainframe-computere er dels dyrere i drift end moderne servere og er dels præget af en høj grad af leverandøraftængighed i form af eksterne driftsoperatører. Driften heraf udgør ca. 45 pct. af udgifterne til *datacenter*.

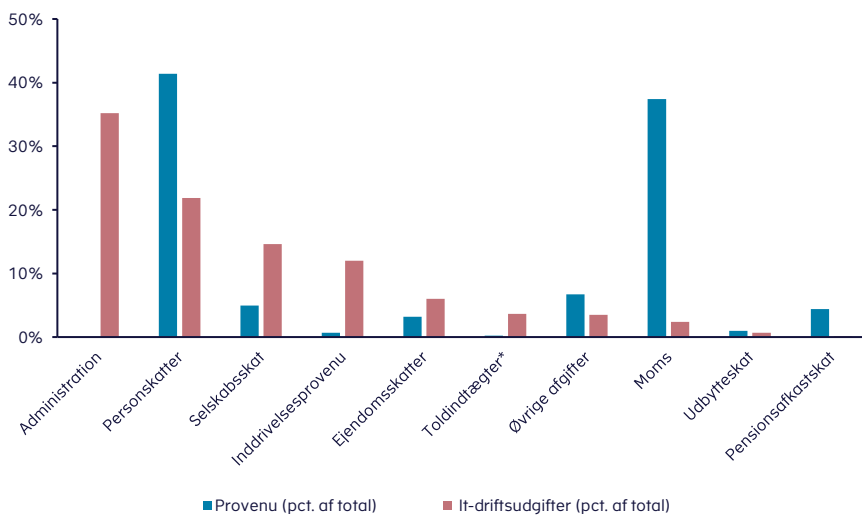


### 3.4.2 Udgifter til it-drift fordelt på provenuområder

Mens der de seneste år har været allokeret relativt få ressourcer til it-udvikling inden for personskatteområdet, er det dét område, som udgør den næststørste udgiftspost til it-drift, *jf. figur 3.8*. Personskatteområdet udgjorde i 2020 ca. 53 pct. af det samlede netto skatte- og afgiftsprovenu, mens driftsudgifterne udgjorde ca. 190 mio. kr. svarende til ca. 22 pct. af de driftsudgifter, der kan henføres til provenuområder.

Proventypen selskabsskatter var den fjerdestørste provenutype i 2020 og udgjorde ca. 6 pct. af det samlede skatte- og afgiftsprovenu, mens udgifterne til it-drift udgjorde på ca. 15 pct. af de samlede driftsudgifter. Omvendt er moms det næststørste provenuområde, mens udgifter til it-drift udgjorde ca. 2 pct. af de samlede driftsudgifter i 2020.

**Figur 3.8. Opgørelse af skatte- og afgiftsprovenu og udgifter til it-drift i 2020**



Anm.: Ejendomsskatterne udgøres af grundskyld og ejendomsværdiskat. Ejendomsværdiskatten er baseret på skøn fra FL21. Momsprovenuet er angivet som den positive momsindberetning på 534 mia. kr.

\*Toldindtægter optages under § 7. Finansministeriet på finansloven og ikke som de øvrige provenutyper under § 38. Skatter og Afgifter, hvis regnskab aflægges af Skatteministeriet. Af de samlede toldindtægter på 3,1 mia. kr. går 0,6 mia. kr. til Danmark. Resten overføres til EU. Det bemærkes, at udgifterne er fordelt på systemer på baggrund af en række antagelser og i nogle tilfælde fordelingsnøgler. Som følge heraf er fordelingen behæftet med usikkerhed. Administration dækker over udgifter til it-drift, som ikke kan henføres til et provenuområde.

Dette billede må imidlertid forventes at ændre sig i de kommende år. Således er der i dag relativt få udgifter til drift af it-løsninger, der vedrører moms, toldindtægter og ejendomsskatter. Når de store it-udviklingsaktiviteter på ejendoms-, told- og momsområdet færdiggøres og idriftsættes i de kommende år, vil disse områders udgifter til it-drift forventeligt stige. Den samme udvikling har gjort sig gældende for inddrivelsesområdet, hvor udgifter til it-drift er steget i perioden 2018-2020 fra ca. 8 pct. til 12 pct. i takt med idriftsættelsen af PSRM, hvilket svarer til en forøgelse på ca. 40 mio. kr. årligt.

### 3.4.3 Overordnet tilstand af systemporteføljen

Ekspertudvalget noterer sig, at Skatteministeriets it-handlingsplan fra 2020 konkluderede, at driften af skattevæsenets systemer generelt er stabil. Dette gør sig gældende for både nyudviklede systemer samt legacy-systemerne.

Ekspertudvalget noterer sig endvidere, at det understøttes af en intern analyse af skattevæsenets KPI- og servicemål for it-drift, som viser en positiv udvikling på flere parametre i perioden 2018-2021, især inden for områder som tilgængeligheden af kritiske systemer og håndtering af driftsproblemer.

Der blev dog i it-handlingsplanen identificeret en række udfordringer, inden for især fire områder, henholdsvis *sikkerhed, kompetencer og økonomi, data og arkitektur*.

For *sikkerhed* viste kortlægningen, at området forventes at fylde mere over de kommende år. For *data* konkluderede skattevæsenet, at der på flere områder ikke er tilstrækkeligt fokus på dataintegritet og -tilgængelighed og i nogle tilfælde manglende kontroller med datakvalitet. Endelig er flere systemer udviklet efter nu ældre arkitekturparadigmer og lever derfor ikke op til nuværende standarder.

For legacy-systemområdet viste kortlægningen en række problemstillinger, der i forvejen var kendte for skattevæsenet. Problemstillingerne knytter sig særligt til individ- og leverandørafhængighed, utilstrækkelig forretningsværdi samt forældet teknologi.

### 3.4.4 Fremtidig efterspørgsel efter it-drift i skattevæsenet

Skattevæsenet vil i de kommende år have væsentlige udgifter til dels drift og vedligehold af nye it-systemer i takt med, at disse idriftsættes (herunder særligt på ejendoms-, moms- og toldområdet), og dels til driften af den eksisterende portefølje. Nedenfor er fremhævet de fire driftskategorier, som forventes at have betydning for den fremadrettede drift. Udgifterne hertil er nærmere behandlet i kapitel 4 og 6, hvor effektiviseringspotentialer i relation til it-driften også adresseres.

- *Support*: En afledt konsekvens af idriftsættelse af nye systemer er behovet for at dedikere ressourcer til drift af både nye og eksisterende systemer fremadrettet. Dette gør sig gældende, selv hvis et eksisterende system dekommissioneres. Det skyldes, at det forventeligt er dyrere at drifte de nye systemer, da de er mere avancerede.
- *Datacenter*: I takt med flere projekter igangsættes og afsluttes, vil efterspørgslen efter cloudløsninger, alt andet lige, stige, idet cloud anvendes som infrastruktur i de fleste nye projekter, og idet der akkumuleres og udstilles større mængder data.
- *Netværk og End User Devices*: Såfremt skattevæsenet i de kommende år skal ansætte yderligere medarbejdere, fx som følge af de kommende kontroletaper, vil en afledt konsekvens heraf være øgede udgifter til *Netværk og End User Devices*, da kategorierne afhænger af antallet af

medarbejdere. Det skyldes, at medarbejdere skal have netværksadgang og licenser, og der skal samtidig etableres fysiske og trådløse netværk, der forbinder datacentre og slutbrugere i fysiske kontorer til skattevæsenets bredere netværk. Dertil kommer, at medarbejdere skal have og supporteres i forhold til PC-arbejdspladser, mobiltelefoner, software mv. Hertil kommer udgifter til netværkssikkerhed, som ikke er indeholdt i kategorien *sikkerhed*.

- *Sikkerhed*: Skattevæsenet arbejder løbende med at forbedre modenheden af den tekniske it-sikkerhed for blandt andet at kunne imødegå den aktuelle cybertrussel. Skattevæsenet har fokus på at anvende ressourcer der, hvor der skabes mest sikkerhed i forhold til trusselsbilledet. En opprioritering af sikkerhedsområdet vil forventeligt rette sig mod styrket kvalitets- og risikostyring, herunder overvågning og analyse af aktiviteter på skattevæsenets netværk, samt specialhardware til håndtering af malware, phishing angreb og cyberangreb.

# Skattevæsenets it- aktiviteter i 2023- 2027

# 4

# 4. Skattevæsenets it-aktiviteter i 2023-2027

## 4.0 Sammenfatning

Ekspertudvalget har haft skattevæsenets aktivitetsniveau på it-området som et af sine primære fokuspunkter. Ekspertudvalget har gennemført en række analyser for at afdække det hensigtsmæssige niveau for it-aktiviteterne i skattevæsenet. På den baggrund har Ekspertudvalget nedenstående tre anbefalinger:

- Det hensigtsmæssige niveau for skattevæsenets samlede it-aktiviteter fastlægges med en stigning i forhold til 2021-niveauet på 230 mio. kr. i 2023 og 180 mio. kr. i 2024 for derefter at reduceres til et modsvarende lavere niveau i 2025-2027. Hensynet i de første år er at imødegå en stigning i it-driften samtidig med, at skattevæsenet kan færdiggøre de store igangværende udviklingsprojekter, og at moderniseringen af skattevæsenets portefølje af legacy-systemer kan påbegyndes. Hensynet i de sidste år er at sikre et lavere aktivitetsniveau, som kan øge eksekveringsevnen og skabe ro i it-organisationen.
- Skattevæsenets samlede it-aktiviteter – hvor it-udviklingsaktiviteter og it-drift ses i sammenhæng – prioriteres inden for det fastlagte hensigtsmæssige niveau. De løbende risici i skattevæsenets it-aktiviteter håndteres inden for det fastlagte niveau.
- Arbejdet med i højere grad at imødegå henholdsvis forretningsnære behov og modernisering af skattevæsenets portefølje af legacy-systemer skal påbegyndes allerede i 2023, og halvdelen af de samlede it-udviklingsaktiviteter skal i 2027 reserveres hertil.

## 4.1 Indledning

Skattevæsenets it-organisation er de senere år blevet tilført ressourcer i takt med igangsættelsen af en række meget store it-udviklingsaktiviteter. Igangsættelsen følger dels af behovet for at genoprette en række nedbrudte driftsområder, dels en stor, politisk efterspørgsel efter it-understøttelse af både dansk lovgivning og EU-lovgivning, *jf. kapitel 3*.

Tilførslen af ressourcer er sket ud fra en forventning om, at skattevæsenet kunne eksekvere på de mange parallelle, komplekse programmer og projekter sideløbende med opbygningen og den markante opskalering af en ny organisation, som ikke havde forudgående erfaring med så store it-udviklingsaktiviteter.

Flere af de store programmer og projekter har dertil vist sig at være væsentligt mere komplekse end først forudsat. Det har medført, at skattevæsenets it-portefølje på meget kort tid er vokset yderligere i både kompleksitet og omfang.

Trods tilførslen af ressourcer har skattevæsenet ikke været i stand til at eksekvere det, som var forudsat i de oprindelige planer. Således har flere af skattevæsenets store it-udviklingsaktiviteter været udfordret af forsinkelser og budgetoverskridelser i forhold til de oprindelige tidsplaner og budgetter.

Ekspertudvalget vurderer, at skattevæsenet – ligesom alle andre it-organisationer – har en begrænset kapacitet for, hvor mange parallelle it-udviklingsaktiviteter, organisationen kan forventes at håndtere og igangsætte. Desuden har skattevæsenets it-organisation haft meget lidt erfaring med samt modenhed og kompetencer til at udvikle så mange og så omfattende it-systemer, som er blevet efterspurgt.

For at sikre en højere grad af realisme om forventningerne til skattevæsenets it-organisation og den fornødne ro til at gennemføre de igangsatte programmer og projekter samt at igangsætte moderniseringen af ældre it-systemer, har Ekspertudvalget arbejdet med at definere og fastlægge skattevæsenets *udviklingskapacitet*.

Udviklingskapacitet skal forstås som det hensigtsmæssige niveau af it-udviklingsaktiviteter, som skattevæsenet kan forventes at håndtere parallelt, uden at det påvirker organisationens evne til at eksekvere på it-udviklingen negativt. Udviklingskapaciteten er altså det hensigtsmæssige niveau af it-udviklingsaktiviteter, hvor skattevæsenet kan forventes at gennemføre de igangsatte aktiviteter inden for den forudsatte tidsplan og budget samt med de forudsatte gevinster, herunder lovmedholdelighed. Ekspertudvalgets analyser peger på, at skattevæsenets eksekveringsevne i høj grad påvirkes af niveauet for it-udviklingsaktiviteter.

Niveauet for it-udviklingsaktiviteter er dog ikke det eneste forhold, der har betydning for skattevæsenets eksekveringsevne. Øvrige anbefalinger til at forbedre skattevæsenets eksekveringsevne adresseres i kapitel 7 og 8.

#### Boks 4.1. Begrebsdefinitioner

**It-aktivitetsniveau** omfatter summen af aktivitet under både it-udviklingsniveau og it-driftsniveau (se nedenfor).

**It-udviklingsniveau** beskriver summen af de aktiviteter, som it-organisationen foretager med henblik på at udvikle nye it-systemer eller videreudvikle på eksisterende it-systemer. It-udviklingsniveau omfatter de udgifter, der går til aktiviteter forbundet med it-udvikling og omfatter hhv. programmer og projekter (nyudvikling) samt systemtilretning og mindre udvikling, jf. kapitel 3.

**It-driftsniveau** omfatter summen af aktiviteter, der understøtter, at it-systemer afvikles under stabil drift og er tilgængelig for forretningsmæssig brug, herunder vedligeholdelse og forvaltning af systemer og deres underliggende arkitektur, servere og cloud mv.

**Eksekveringsevne** beskriver i hvor høj grad, at it-organisationen kommer i mål med de planlagte it-udviklingsaktiviteter inden for tid, økonomi, scope og forudsatte gevinster – og er således bl.a. en funktion af organisationens produktivitet og evne til at planlægge.

**Produktivitet** beskriver, hvor effektivt it-organisationen udnytter sit input i produktionen af output. Naturlige produktivetsbegrænsende faktorer for it-organisationen udgøres især af en række rammebetingelser, fx lovgivning og det tekniske it-fundament. Hertil kommer organisatoriske forhold som fx rekruttering af specialiserede it-medarbejdere.

For at vurdere, hvad der er et hensigtsmæssigt niveau for skattevæsenets it-udviklingsaktiviteter, har Ekspertudvalget gennemført en række analyser med henblik på at vurdere mulige begrænsninger i skattevæsenets eksekveringsevne, jf. afsnit 4.2.

Skattevæsenets it-udviklingsaktiviteter er dog kun en del af de samlede aktiviteter på it-området, hvor også drift og vedligehold af it-systemer udgør en stor opgave, jf. *kapitel 3*. Ekspertudvalget har i sit arbejde ikke foretaget en tilsvarende dybdegående analyse af det hensigtsmæssige kapacitetsniveau for skattevæsenets it-drift, da Ekspertudvalget vurderer, at de største udfordringer på skattevæsenets it-område er relateret til it-udviklingsaktiviteterne. Ekspertudvalget kan dog i sit arbejde konstatere, at der alt andet lige vil være stigende udgifter til skattevæsenets it-drift, hvilket særligt skyldes, at en række store it-systemer skal idriftsættes i de kommende år som følge af, at en række igangværende store projekter afsluttes.

Selvom it-udvikling og it-drift har forskellig karakter – og der ikke er et fuldstændigt sammenfald mellem fx de kompetencer og ledere, der skal løse de to opgaver – lægger Ekspertudvalget til grund, at it-udvikling og it-drift ikke kan ses uafhængigt i fastlæggelsen af det fremadrettede it-aktivitetsniveau for skattevæsenet. Det skal ses i lyset af, at både it-udviklingsaktiviteter og it-drift, internt såvel som outsourcet, styres af den samme organisation – overvejende Udviklings- og Forenklingsstyrelsen – og at færdiggørelse af it-projekter i mange tilfælde afføder øgede driftsudgifter, når nye it-systemer skal idriftsættes. Et stigende aktivitetsniveau til it-drift vil øge den samlede opgavemængde og heraf også et øget styringsbehov i en organisation, der allerede er vokset meget de seneste år og har styringsmæssige udfordringer. Det vil dertil indebære en udfordring med at kunne rekruttere de rette kompetencer i et i forvejen presset it-marked.

Ekspertudvalget vil derfor i kapitlet afgive anbefalinger til, hvad der kan være et hensigtsmæssigt niveau for skattevæsenets samlede aktiviteter på it-området.

Endelig vil Ekspertudvalget i kapitlet afgive anbefalinger til, hvordan skattevæsenets it-udviklingsaktiviteter kan prioriteres hensigtsmæssigt henimod 2027, så der tages højde for de behov, der vil forbedre den forretningsnære opgavevaretagelse i de borger- og virksomhedsrettede styrelser samt moderniseringen af skattevæsenets it-systemer. Det skal ses i lyset af den nuværende fordeling af it-

udviklingsaktiviteter, hvor forretningsnære behov og modernisering af it-systemer har været nedprioriteret som følge af implementering af lovgivningsinitiativer, *jf. kapitel 3*.

## 4.2 Analytisk grundlag for fastlæggelse af skattevæsenets it-aktiviteter

Ekspertudvalget vurderer, at der er behov for at balancere flere hensyn og faktorer i fastlæggelsen af et hensigtsmæssigt niveau for it-aktiviteter. Ekspertudvalget har særligt fokuseret på at analysere skattevæsenets udviklingskapacitet. Her er der særligt en afvejning af på den ene side skattevæsenets forventede eksekveringsevne, som alt andet lige vil forbedres ved at sænke niveauet for it-udviklingsaktiviteter, og på den anden side den store og vedvarende efterspørgsel efter it-udviklingsaktiviteter i skattevæsenet til både implementering af lovgivning, bedre understøttelse af opgavevaretagelsen samt modernisering af ældre it-systemer.

Ekspertudvalget har ikke identificeret én alment udbredt metode til at fastsætte en it-organisations hensigtsmæssige niveau for it-udviklingsaktiviteter. Dertil har Ekspertudvalget ikke identificeret en metode til at fastsætte niveauet på ét fast kvantitativt niveau. Derfor har Ekspertudvalget udarbejdet en række analyser, som har haft til formål at understøtte en samlet vurdering af det hensigtsmæssige niveau for samt fordeling af it-udviklingsaktiviteter i skattevæsenet i en flerårsaftaleperiode.

Grundlaget for fastlæggelsen af skattevæsenets it-aktiviteter består af fire overordnede delanalyser:

- En analyse af **afsluttede og igangværende it-projekter og -programmer** i skattevæsenet med henblik på at vurdere, i hvilket omfang projekterne og programmerne er kommet – eller vurderes at komme – i mål inden for de fastsatte tidsplaner og budgetter samt har realiseret de forudsatte gevinster.
- En analyse af **begrænsende faktorer** for skattevæsenets evne til at eksekvere it-udviklingsaktiviteter i 2023.
- En **komparativ analyse af it-udvikling**, der sammenligner det danske skattevæsen med tre andre sammenlignelige skattemyndigheder samt en finansiell organisation i Danmark med henblik på at få et eksternt perspektiv på blandt andet niveauet af it-udviklingsaktiviteter og fordelingen heraf.
- En **komparativ analyse af it-drift**, der giver et indblik i andre organisationers niveau for it-drift og praksis for fastlæggelse heraf.

Desuden har Ekspertudvalget i arbejdet indhentet viden fra it-organisationer i en række større private danske virksomheder.

Nedenfor gennemgås resultaterne af analyserne, der ligger til grund for Ekspertudvalgets anbefalinger om skattevæsenets hensigtsmæssige niveau for it-aktiviteter fremadrettet og fordelingen heraf. Analyserne har desuden givet en række indsigter om styring af it-organisationer og -projekter, som er medtaget i kapitel 7.



### 4.2.1 Analyse af afsluttede og igangværende it-udviklingsaktiviteter

Formålet med analysen er at undersøge skattevæsenets historiske eksekveringsevne siden Udviklings- og Forenklingsstyrelsens oprettelse i 2018 og frem til i dag med henblik på at vurdere det hensigtsmæssige niveau for skattevæsenets udviklingskapacitet.

Der er foretaget en analyse af otte afsluttede og 11 igangværende it-projekter og -programmer i 2018-2021 med henblik på at vurdere, i hvilket omfang henholdsvis *de afsluttede projekter* er kommet i mål inden for de forudsatte tidsplaner og budgetter og med de forudsatte gevinster, samt hvorvidt *de igangværende projekter* følger de oprindeligt forudsatte tidsplaner og budgetter. Analysen omfatter de projekter, som er blevet eller skal risikovurderes af Statens It-råd, og dækker således ikke samtlige it-udviklingsaktiviteter i skattevæsenet i perioden.

Analysen viser, at særligt mindre projekter kommer i mål inden for de forudsatte tidsplaner og budgetter, men at flere meget store programmer og projekter ikke kommer i mål inden for de forudsatte tidsplaner og budgetter.

For de igangværende projekter er der på nuværende tidspunkt foretaget justeringer til den oprindelige tidsplan og budget for to projekter. Dertil er flere af de igangværende store projekter og programmer karakteriseret ved meget store risici.

For de to store igangværende projekter har overskridelserne været store både relativt og absolut. Således er implementeringen af det nye ejendomsvurderings-system blevet forsinket med flere år og betydeligt fordyret, mens OSM2-projektet er blevet væsentligt forsinket og det oprindelige budget mere end fordoblet. Overskridelserne skal blandt andet ses i sammenhæng med, at der undervejs i projekterne er sket en udvidelse af, hvilke funktionaliteter, der skal leveres, samt at omfanget af funktionaliteter har været undervurderet fra starten af projekterne.

Samtidig viser analysen, at halvdelen af de afsluttede projekter har holdt sig inden for den forudsatte tidsplan. Ligeledes har halvdelen holdt sig inden for det forudsatte budget.

Samtlige afsluttede projekter har leveret funktionalitet i overensstemmelse med scope og med få udeståender. Der er dog stor forskel på graden af realiserede gevinster. Særligt for implementeringen af det nye inddrivelsessystem (ICI) – som udgør ca. 75 pct. af de samlede omkostninger til de afsluttede projekter – er de realiserede gevinster vanskelige at sammenligne med de oprindeligt forudsatte. Det skyldes, at en række forudsætninger, som lå til grund for de oprindeligt forudsatte gevinster, har ændret sig væsentligt gennem programmets udvikling.

## 4.2.2 Analyse af begrænsende faktorer for eksekvering af it-udvikling

Ekspertudvalget har i sit arbejde foretaget en analyse af seks udvalgte kernefaktorer, der kan begrænse skattevæsenets eksekveringsevne. Selvom skattevæsenet allerede har igangsat initiativer med henblik på at styrke sin eksekveringsevne, vurderes faktorerne samlet at udgøre en række væsentlige begrænsninger for skattevæsenets eksekveringsevne til it-udvikling i 2023, *jf. tabel 4.1*.

Analysen forholder sig ikke eksplicit til eksekveringsfremmende faktorer i it-organisationen men udelukkende til begrænsninger.

Analysen peger på, at en forøgelse af skattevæsenets it-udviklingsaktiviteter alt andet lige vil medføre, at den samlede eksekveringsevne til it-udvikling bliver lavere. Det skyldes, at den begrænsende effekt af flere af de ovenstående faktorer bliver større, når aktivitetsniveauet øges. Omvendt vil et fald i niveauet for it-udviklingsaktiviteter ligeledes alt andet lige øge skattevæsenets eksekveringsevne.

Tabel 4.1. Begrænsninger for skattevæsenets eksekveringsevne i it-udvikling i 2023

Organisatoriske forhold		Rammevilkår
 <p><b>Kompetencer</b></p> <p>Faktoren omhandler skattevæsenets evne til og mulighed for at rekruttere og fastholde nødvendige kompetencer og ressourcer til it-udvikling.</p> <p><b>Hovedobservationer:</b> Analysen og benchmark peger på generelle rekrutteringsudfordringer på it-markedet, hvor udbuddet af specialiserede it-kompetencer er begrænset. Mangel på nødvendige kompetencer vurderes dermed at udgøre en fremtidig (og delvist rammebetingende) begrænsning for skattevæsenets produktivitet og eksekveringsevne.</p> <p>Rekrutteringsudfordringer med kernekompetencer har øget – og forventes at øge – behovet for eksterne konsulenter, hvilket generelt kan være en begrænsning for skattevæsenets produktivitet. De seneste års stigning i antal ansatte i udviklings- og forenklingsstyrelsen peger dog på, at rekruttering af visse roller fortsat er mulig.</p>	 <p><b>Ledelse</b></p> <p>Faktoren omhandler, hvorvidt skattevæsenets ledelsespraksisser, fx forankring af hensigtsmæssige principper og effektive beslutningsprocesser mv., påvirker eksekveringsevnen til it-udvikling.</p> <p><b>Hovedobservationer:</b> Det fremgik af en intern analyse, der blev gennemført i Udviklings- og Forenklingsstyrelsen i foråret 2021, at der i skattevæsenets it-organisation opleves forskelligartede ledelsespraksisser samt uhensigtsmæssig prioritering af ledelsesressourcer, som svækker styringen i it-organisationen.</p> <p>Desuden fremgik det af analysen, at det opleves, at tunge beslutningsprocesser fjerner ledelsesmæssigt fokus og ressourcer fra opgaven med at drive konkrete it-aktiviteter.</p> <p>I sammenligning med staten generelt er der ikke et højere ledelsesspænd i Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, men styrelsen ligger højt for en udviklingsorganisation og enkelte kontorer ligger meget højt. Samtidig er der øget pres på lederne, som både har ansvar for interne medarbejdere og for at koordinere med tilknyttede konsulenter, fagkompetencer og på tværs af matrixorganisationen. Udviklings- og Forenklingsstyrelsen gennemførte i efteråret 2021 en organisationsændring mhp. bl.a. at sikre entydigt ledelsesansvar.</p>	 <p><b>Lov og krav</b></p> <p>Faktoren omhandler, hvordan omfanget og kompleksiteten af lovgivning på skatteområdet begrænser it-udvikling gennem fx komplekse krav til funktionaliteter.</p> <p><b>Hovedobservationer:</b> En høj skattekomplesitet driver komplekse projekter, som kan være ressourcekrævende og svære at eksekvere.</p> <p>Det absolutte omfang af dansk og international skattelovgivning er steget over tid og forventes fortsat at stige.</p> <p>Det absolutte omfang af skattelovgivning i Danmark kan ses i kombination med, at brugere oplever en relativ lav kompleksitet. Dette indikerer, at det danske skattevæsen påtager sig en betydelig del af den lovgivningsmæssige kompleksitet og administrative byrde, herunder også i it-understøttelsen af lovgivningen.</p>
 <p><b>Sourcing</b></p> <p>Faktoren omhandler strategiske valg i forhold til sourcing (bl.a. metoder og processer for udvælgelse og anvendelse af eksterne konsulenter), og leverandørstyring i skattevæsenets it-organisation.</p> <p><b>Hovedobservationer:</b> Der opbygges afhængighed af konsulenter i skattevæsenets it-organisation uden klart leveranceansvar.</p> <p>Dertil er der kompetenceudfordringer ifm. programmer og store projekter, hvor strategiske nøgleroller dækkes med eksterne konsulenter. Eksempelvis er halvdelen af projektlederstillinger i it-organisationen bemandet af eksterne konsulenter.</p> <p>Der er mangel på en samlet strategisk og kommerciel tilgang til brug af konsulenter.</p>	 <p><b>Governance</b></p> <p>Faktoren omhandler skattevæsenets portefølje- og projektstyring, herunder praksis og metoder for estimering af udgifter til it-aktiviteter samt fremdriftstyring af projekter.</p> <p><b>Hovedobservationer:</b> Udfordringer med portefølje- og projektstyring har historisk drevet væsentlige produktivetsbegrænsninger. Selvom igangsatte initiativer forventes at styrke governance i 2023, er der fortsat udfordringer.</p> <p>Prioritering af it-porteføljen fremstår usystematisk og umoden, hvilket påvirker skattevæsenets eksekveringsevne negativt.</p> <p>Udfordringer med projektestimering og fremdriftstyring har været medvirkende til stop-and-go-processer i it-projekter, som er en væsentlig begrænsning i eksekveringsevnen til it-udvikling.</p>	 <p><b>Legacy</b></p> <p>Faktoren omhandler kompleksiteten i it-systemlandskabet som følge af skattevæsenets forældede legacy-systemer, herunder leverandørbindinger for systemerne.</p> <p><b>Hovedobservationer:</b> Legacy-systemer driver dyb kompleksitet og har samtidig en bred snitflade og sammenhæng på tværs af systemporteføljen. Systemerne understøtter 90 pct. af det indsamlede skatteprovenu.</p> <p>Udfordringer med legacy-systemer driver medfører kompleksitet og dermed meromkostninger til it-udvikling i skattevæsenet. Således komplicerer legacy-systemerne tilpasninger og implementering af ny lovgivning på skattevæsenets it-område.</p> <p>Desuden udgør legacy-systemerne en barriere for modernisering af både it-systemer og forbedret it-understøttelse af forretningen i skattevæsenet på kort sigt.</p>
 Lav begrænsning	 Høj begrænsning	 Skravering angiver usikkerhed i begrænsning

Anm.: Inden for hvert tema er der på baggrund af kvantitative og kvalitative datakilder, herunder interviews med fagpersoner i Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, foretaget en vurdering af i hvilket omfang de faktorer, der i dag begrænser skattevæsenets produktivitet og muligheder for at ændre it-organisationens størrelse, også vil gøre sig gældende i 2023.

### 4.2.3 Komparativ analyse af it-udvikling

Ekspertudvalget har gennemført en komparativ analyse af tilgang til it-udvikling og it-udviklingskapacitet. I analysen sammenlignes det danske skattevæsen på en række nøgleparametre med tre andre skattemyndigheder i Vesteuropa og en finansiel organisation i Danmark. De udvalgte organisationer, som er anonymiserede i analysen, har alle en stor it-organisation og er udvalgt med henblik på størst mulig lighed med det danske skattevæsen.

Analysen viser, at det danske skattevæsen ligner referenceorganisationerne på flere parametre, fx centraliseringen af it-organisationen og –budgettet samt andelen af understøttende funktioner på it-området. Samtidig indikerer analysen, at det danske skattevæsen er forskellig på en række væsentlige parametre. Analysens hovedresultater er opsummeret nedenfor.

- *For det første* indikerer analysen, at det danske skattevæsen i sammenligning med referenceorganisationerne har en stor it-organisation målt i årsværk. Således udgør it-organisationen i Danmark ca. 2.500 årsværk svarende til ¼ af det samlede skattevæsen, mens it-organisationen i de øvrige organisationer udgør maksimalt 1.000 årsværk svarende til 4-19 pct. af de samlede organisationer.<sup>3</sup> Resultatet kan dog være et udtryk for forskellige sourcing-tilgange i organisationerne, dvs. hvor stor en andel af it-udviklingen, der varetages af eksterne leverandører i forhold til internt i organisationen.
- *For det andet* er skattevæsenets fordeling af it-udviklingsaktiviteter væsentligt anderledes end referenceorganisationerne. Som vist i *kapitel 3* udgør lovimplementering i Danmark 86 pct. af it-udviklingsporteføljen, hvor gennemsnittet for referenceorganisationerne er 53 pct. Tilsvarende anvender referenceorganisationerne en større andel af deres it-udviklingsaktiviteter på at imødegå forretningsnære behov samt teknisk modernisering. Det skal ses i lyset af, at referenceorganisationerne i modsætning til det danske skattevæsen har været igennem en hel eller delvis modernisering af deres legacy-systemer. Analysens observationer samt anbefalinger som følge heraf adresseres i *afsnit 4.3.2*.
- *For det tredje* er der ingen af referenceorganisationerne, der arbejder med projekter i samme størrelsesorden som skattevæsenet. Skattevæsenet har på nuværende tidspunkt fem projekter på over 300 mio. kr. (som alle også er over 500 mio. kr., når risikopoljen inkluderes), mens ingen af referenceorganisationerne har igangsat it-projekter på over 300 mio. kr. Analysens observationer vedrørende projektstørrelser samt anbefalinger som følge heraf adresseres i *kapitel 7*.
- *For det fjerde* er der stor forskel på, hvor stor en andel af de samlede it-aktiviteter, der anvendes til it-udvikling i forhold til it-drift. Således anvender

<sup>3</sup> Eksterne konsulenter indgår i opførelsen af it-organisationen, men ikke i resten af skattevæsenet i hverken Danmark eller de andre lande. Tallet inkluderer ikke årsværk relateret til outsourcing af hele projekter til eksterne leverandører, hvilket nogle af referenceorganisationerne i høj grad benytter sig af. Hertil kommer, at det alt andet lige må forventes at gøre en forskel, om it-organisationen er en selvstændig myndighed med egen ledelse og stab, eller den er en del af en større organisation.

skattevæsenet 64 pct. af sine samlede it-aktiviteter til udvikling, mens referenceorganisationerne i gennemsnit anvender 32 pct. Dermed er forholdet mellem it-udvikling og it-drift nærmest omvendt i det danske skattevæsen i forhold til de sammenlignelige skattevæsener, *jf. nedenfor*.

#### 4.2.4 Komparativ analyse af it-drift

Skattevæsenet har udarbejdet en aktivitetsopgørelse, der fremskriver udgifter til it-drift frem mod 2027. Aktivitetsopgørelsen viser en stigning på op til ca. 430 mio. kr. fra 2021 til 2023 under de givne antagelser.

Med henblik på at kvalificere vurderingen af merudgifterne er der lavet en komparativ analyse af it-drift, herunder de afledte udgifter til it-drift og videreudvikling, når nye større it-systemer idriftsættes. Analysen tager udgangspunkt i en række interviews med eksterne it-organisationer og forskere samt litteratur og tilgængeligt data på området.

Analysen viser blandt andet, at it-drift udgør størstedelen af de samlede it-udgifter hos it-organisationerne. It-drift udgør generelt omkring 60-80 pct. af de totale it-udgifter på tværs af eksterne it-organisationer, om end der også er stor variation. Derudover bør fordelingen også ses i sammenhæng med det absolutte niveau. I modsætning hertil udgør it-drift aktuelt ca. 32 pct. af it-budgettet, mens it-udvikling udgør ca. 64 pct. i det danske skattevæsen. Der er dog ikke ensartethed i definitionerne og opgørelserne på tværs af organisationerne i analysen, hvorfor en direkte sammenligning skal ske med forbehold herfor. Dertil kommer, at it-driften over de kommende år forventes at fylde relativt mere i det danske skattevæsen i takt med idriftsættelsen af de nye systemer. It-udvikling vil dog fortsat fylde meget sammenlignet med de eksterne organisationer. Det skal ses i lyset af behovet for en gradvis modernisering af skattevæsenets legacy-systemer.

I skattevæsenet er der anvendt en anden metode til estimering af fremtidige udgifter til idriftsættelse af en samlet gruppe af nye større systemer end de eksterne it-organisationer. Det kan derfor være svært at lave en direkte sammenligning. Metoden er i skattevæsenet valgt, da der er en række meget store systemer, som skal idriftsættes de kommende år, hvor der er usikkerhed om de præcise omkostninger til de enkelte systemer.

Dertil viser analysen, at det generelle budget til it-drift i fremtiden er drevet af modsatrettede tendenser, som følger af henholdsvis stigende servicekrav og faldende markedspriser. For eksempel medfører teknologisk udvikling faldende enhedspriser, som isoleret set får it-driftsudgifterne til datacenter til at falde. Samtidig medfører øget aktivitetsniveau og krav til sikkerhed og service stigende it-driftsudgifter. Den samlede nettoeffekt er ikke entydig i organisationerne.

I forhold til it-budgetter viser analysen, at flere eksterne it-organisationer arbejder med en fast rammestyring, hvor it-udvikling og it-drift behandles samlet. Det betyder, at der arbejdes ud fra ét it-budget til de enkelte systemer, som er fastlagt på baggrund af en strategisk prioritering til it-drift og nyudvikling. De resterende, tilbageværende ressourcer anvendes herefter til videreudvikling.

Endelig viser analysen, at rekruttering og fastholdelse af specialiserede it-kompetencer i særlig grad udgør en ekstern forudsætning for at kunne levere en effektiv og sikker it-drift.

### 4.3 Skattevæsenets it-aktiviteter i 2023-2027

Skattevæsenets it-organisation er vokset markant de seneste år blandt andet som følge af nye opgaver. På trods af at skattevæsenet systematisk og løbende arbejder med at styrke sin modenhed, peger Ekspertudvalgets analyser på, at skattevæsenets it-organisation har haft og forventes fremadrettet at have en række udfordringer med eksekveringsevnen.

Samtidig viser Ekspertudvalgets arbejde, at der i dag er en uforholdsmæssig fordeling af it-udviklingsaktiviteterne i skattevæsenet, hvor langt størstedelen anvendes på implementering af lovgivning. På baggrund heraf anbefaler Ekspertudvalget et konkret niveau for de samlede it-aktiviteter i skattevæsenet samt et målbillede for fordeling af it-aktiviteterne i 2027.

Ekspertudvalget vurderer, at der er en række overordnede hensyn, der skal balanceres, når skattevæsenets samlede niveau for it-aktiviteter skal fastlægges, herunder både for it-udviklingsaktiviteter og it-drift. Der er tale om grundlæggende afvejninger af ønsket om at forbedre skattevæsenets eksekveringsevne over for den store og vedvarende efterspørgsel efter it-aktiviteter.

- *For det første* er et hensyn om at begrænse stigningen i det samlede aktivitetsniveau. En stigning i det samlede aktivitetsniveau vil øge den samlede opgavemængde samt ressourceforbrug hertil. I forlængelse heraf vil der opstå et øget styringsbehov i skattevæsenets it-organisation, som allerede er kendetegnet ved styringsmæssige udfordringer, begrænset eksekveringsevne og en tilvækst i opgaver de seneste år, *jf. afsnit 4.2*. Samtidig vil der for it-drift såvel som for it-udvikling være en udfordring med at kunne rekruttere de rette kompetencer i et i forvejen presset it-marked.
- *For det andet* er et hensyn om at sikre ro til at komme i mål med de mange store, parallelle it-udviklingsaktiviteter, der er igangsat i skattevæsenet. Det gælder fx udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem, implementeringen af boligforliget og den omfattende implementering af EU's toldkodeks.
- *For det tredje* er et hensyn om ikke yderligere at udskyde igangsættelsen af moderniseringen af skattevæsenets legacy-systemer. Selvom der er igangsat en række aktiviteter, der har til formål at modernisere skattevæsenets it-portefølje, udgør det fortsat en lille del af de samlede udviklingsaktiviteter, *jf. kapitel 3*. Jo senere moderniseringsindsatsen igangsættes, desto større risici vil der være forbundet med at opretholde en stabil og sikker drift samt mulighed for understøttelse af kommende lovgivning og forretningsmæssige behov.
- *For det fjerde* er et hensyn om at imødekomme skattevæsenets aktivitetsopgørelse for it-driften. Det er grundlæggende et hensyn at sikre en stabil og sikker drift af skattevæsenets it-systemer. Omvendt vil en så markant stigning af aktivitet i it-driften – og dermed driftsorganisationen – på meget kort tid indebære risici.

### 4.3.1 Anbefalinger til niveau for it-aktiviteter

#### Anbefaling 1: Det hensigtsmæssige niveau for skattevæsenets samlede it-aktiviteter ligger omkring 2021-niveauet

Ekspertudvalget anbefaler, at det hensigtsmæssige niveau for skattevæsenets samlede it-aktiviteter – hvor it-udviklingsaktiviteter og it-drift ses i sammenhæng – bør fastlægges med en stigning i forhold til niveauet i 2021 på 230 mio. kr. i 2023 og 180 mio. kr. i 2024 for derefter at reduceres til et modsvarende lavere niveau i 2025-2027. Hensynet i de første år er at imødegå en stigning i it-driften samtidig med, at skattevæsenet færdiggør de store igangværende udviklingsprojekter, og at moderniseringen af skattevæsenets portefølje af legacy-systemer kan påbegyndes. Hensynet i de sidste år er at sikre et lavere aktivitetsniveau, som kan skabe ro i it-organisationen og øge eksekveringsevnen.

Ekspertudvalget vurderer, at it-udvikling bør ses i sammenhæng med de øvrige opgaver på it-området, i fastlæggelsen af aktivitetsniveauet på skattevæsenets it-område i en kommende flerårsaftale. Det gælder særligt driften af de nuværende og kommende it-systemer.

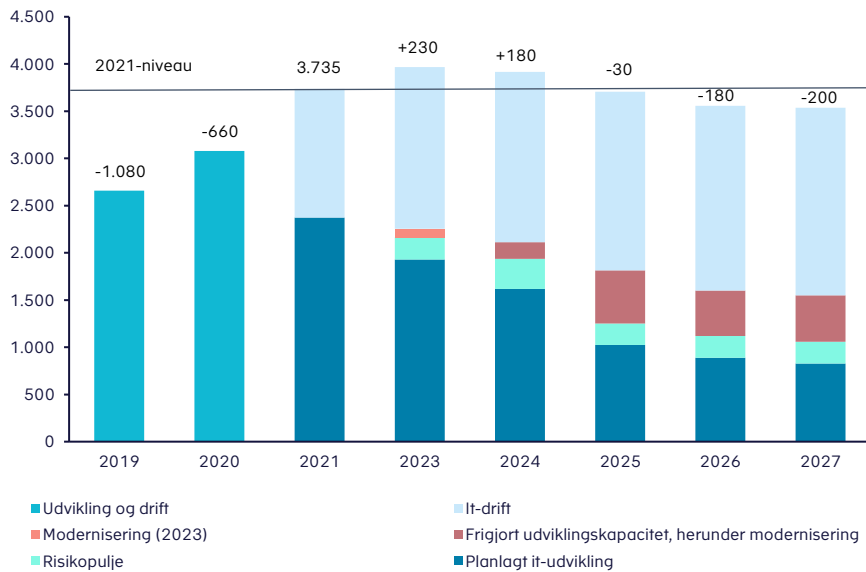
Ekspertudvalget noterer sig i den forbindelse, at skattevæsenet har udarbejdet en aktivitetsopgørelse, som fremskriver udgifter til it-drift frem mod 2027. Aktivitetsopgørelsen viser en meget stor stigning i it-driftsudgifter fra 2021 til 2023. På den baggrund vurderer Ekspertudvalget, at udgifterne til it-drift alt andet lige vil stige i 2023-2027, blandt andet som følge af idriftsættelsen af de nye store it-systemer på ejendomsområdet, boligområdet, toldområdet og momsområdet.

Ekspertudvalget anbefaler, at det hensigtsmæssige niveau for skattevæsenets samlede it-aktiviteter bør fastlægges omkring niveauet i 2021 på ca. 3,7 mia. kr. Det skyldes et hensyn om at sikre ro til, at skattevæsenet kan komme i mål med de igangværende store it-udviklingsaktiviteter og samtidig ikke at forringe skattevæsenets eksekveringsevne. Ekspertudvalgets analyser peger på, at skattevæsenets it-udviklingsorganisation har en række udfordringer med sin eksekveringsevne, samt at et lavere it-aktivitetsniveau, herunder særligt it-udviklingsniveau, vil styrke eksekveringsevnen. Det skal ses i lyset af, at skattevæsenets niveau for it-udviklingsaktiviteter har været markant stigende som følge af en stigende opgavemængde de seneste år.

Ekspertudvalget vurderer dog, at der på kort sigt er behov for at lade det samlede it-aktivitetsniveau stige for at sikre ressourcer til at komme i mål med de igangværende store it-udviklingsaktiviteter, og samtidig sikre en stabil og sikker drift af skattevæsenets it-systemer samt at moderniseringsinitiativer kan igangsættes inden for de første år i flerårsaftalen. Omvendt bør en sådan stigning modsvareres af et tilsvarende fald under 2021-niveauet mod 2027 for på længere sigt at sikre et lavere aktivitetsniveau for at styrke og give ro til skattevæsenets it-organisation.

Et øget aktivitetsniveau de første år vil indebære en risiko for, at den marginale eksekveringsevne i skattevæsenet alt andet lige reduceres i de første år i aftaleperioden. Omvendt forventes skattevæsenets eksekveringsevne at blive forøget i løbet af aftaleperioden på grund af dels et faldende aktivitetsniveau, dels løbende forbedringer af organisationens modenhed, *jf. kapitel 7*.

Ekspertudvalget anbefaler, at det samlede aktivitetsniveau stiger med 230 mio. kr. i 2023 og 180 mio. kr. i 2024, hvorefter aktivitetsniveauet frem mod 2027 reduceres tilsvarende, *jf. figur 4.1*.

**Figur 4.1. Nyt loft over it-aktivitetsniveau frem mod 2027 (mio. kr., 2021-pl)**

Aktivitetsstigningen i 2023 og 2024 vil understøtte, at skattevæsenet de første år kan komme i mål med de store, igangværende programmer og projekter samt de øvrige planlagte it-udviklingsaktiviteter. Samtidig vil der de første år blive frigjort et begrænset rum til at påbegynde nye it-udviklingsaktiviteter, der har til formål at modernisere skattevæsenets legacy-systemer afhængigt af, i hvilket omfang risici indtræffer.

Derudover vil aktivitetsniveauet indebære, at skattevæsenet kan håndtere de stigende opgaver i it-driften, der følger af idriftsættelsen af nye store it-systemer samt efterspørgslen på blandt andet sikkerhedsområdet, *jf. kapitel 3*.

Samlet set indebærer det anbefalede aktivitetsniveau, at skattevæsenet over de kommende år bevæger sig fra at være en organisation, hvor it-udviklingsaktiviteter fylder langt størstedelen, mod et mere naturligt leje, hvor it-driften – i takt med at de nuværende store programmer og projekter idriftsættes – fylder mere end it-udviklingsaktiviteterne i organisationen.

En sådan markant stigning i aktivitet i it-driften – og dermed driftsorganisationen – på kort tid vil indebære en række risici. Ekspertudvalget noterer sig i den forbindelse, at overgangen til i højere grad at være en driftsorganisation forudsætter en styrket tværgående organisering samt de rette kompetencer og ledelsesmæssige fokus i it-organisationen.

### Prioritering inden for det hensigtsmæssige it-aktivitetsniveau

#### **Anbefaling 2: Alle skattevæsenets it-aktiviteter prioriteres inden for det hensigtsmæssige niveau**

Skattevæsenets samlede it-aktiviteter – hvor it-udviklingsaktiviteter og it-drift ses i sammenhæng – skal prioriteres inden for det fastlagte hensigtsmæssige niveau. Herunder skal også de løbende risici i skattevæsenets it-aktiviteter håndteres inden for det fastlagte niveau.



Fastlæggelsen af et hensigtsmæssigt niveau for it-aktiviteter indebærer en ny tilgang til it-området i skattevæsenet, hvor alle it-aktiviteter og risici håndteres inden for det fastlagte niveau.

Tilgangen indebærer en høj grad af prioritering på tværs af de mange it-aktiviteter i skattevæsenet. Konkret forudsætter det, at skattevæsenet skal forbedre sit overblik over samt styring og prioritering af den samlede portefølje af it-aktiviteter, *jf. kapitel 7*.

Ekspertudvalget noterer sig i den forbindelse, at et fast niveau af it-aktiviteter – herunder særligt et lavere niveau af it-udviklingsaktiviteter, *jf. ovenfor* – og en øget prioritering heraf indebærer, at igangsættelsen af nye, større it-udviklingsaktiviteter begrænses. Det gælder særligt på kort sigt, indtil de store igangværende it-projekter er kommet i mål. Ekspertudvalget vurderer dog, at hensynet om at styrke skattevæsenets eksekveringsevne til at komme i mål med de igangværende store udviklingsopgaver bør veje tungere end igangsættelse af nye, større it-udviklingsaktiviteter.

Tilgangen indebærer desuden, at de løbende risici i skattevæsenets it-udviklingsaktiviteter skal håndteres inden for det fastlagte aktivitetsniveau. Der er derfor under det fastsatte it-aktivitetsniveau inden for hvert år placeret en teknisk risikopolje, der skal håndtere de samlede risici i skattevæsenets it-udviklingsportefølje, *jf. kapitel 7*.

Såfremt risici fra igangværende it-udviklingsaktiviteter materialiseres i de enkelte år, vil det håndteres ved at anvende risikopoljen. Såfremt der indtræffer risici ud over, hvad risikopoljen kan dække, vil det skulle håndteres ved at replanlægge og prioritere i de igangværende it-udviklingsaktiviteter inden for det fastsatte it-aktivitetsniveau. I så fald vil det, såfremt risici materialiserer sig, medføre, at der vil være en mindre kapacitet til nye it-udviklingsaktiviteter, fx teknisk modernisering.

Ekspertudvalget noterer sig, at særligt de igangværende meget store projekter i skattevæsenets it-portefølje indeholder betydelige risici. Det gælder især for 2024, hvor den afsatte risikopolje også er højere end i de andre år.

### 4.3.2 Anbefalinger til fordeling af it-udviklingsportefølje

#### **Anbefaling 3: Prioritering af forretningsnære behov og modernisering af legacy-systemer**

Ekspertudvalget anbefaler, at halvdelen af de samlede it-udviklingsaktiviteter i 2027 reserveres til at imødegå forretningsnære behov og modernisering af skattevæsenets portefølje af legacy-systemer, og at arbejdet påbegyndes allerede i 2023.

Det danske skattevæsen prioriterer i dag ca. 10 pct. af sine it-udviklingsaktiviteter på teknisk modernisering og forretningsnære behov. Det er markant mindre end sammenlignelige skattevæsener, som i gennemsnit anvender halvdelen af deres it-udviklingsaktiviteter hertil, *jf. tabel 4.3*. Dertil kommer, at de andre sammenlignelige skattevæsener har gennemført en legacy-modernisering, hvilket alt andet lige indikerer, at det danske skattevæsen bør prioritere en større andel af dets it-udviklingsaktiviteter til moderniseringsinitiativer.

En lav grad af teknisk modernisering kan påvirke driften af legacy-systemer, gøre løbende lovimplementeringer mere komplekse, medføre sikkerhedsudfordringer og i værste fald sætte it-systemer ud af drift. Det gælder i særlig grad for det danske skattevæsen, som har en stor portefølje af legacy-systemer, der skal moderniseres inden for en årrække.

Samtidig kan en manglende prioritering af forretningsnære behov betyde, at skattevæsenet får sværere ved at løse sine opgaver. Det gælder fx i forhold til at effektivisere sagsbehandlingsprocesser, at borgere og virksomheder oplever en utilstrækkelig service i forbindelse med skattebetaling, samt at skattevæsenet løbende kan udvikle nye og bedre værktøjer til at imødegå skatteunddragelse.

Hertil kommer, at flere områder i dag understøttes af utidssvarende, tunge, manuelle processer, som medfører en øget risiko for fejl. Det kan i sidste ende påvirke skatteyderes retssikkerhed og tilliden til skattevæsenet. Det gør sig særligt gældende inden for de store provenuområder såsom personskatter og moms, på områder såsom opkrævnings-, inddrivelses- og værdipapiriområdet samt i forhold til værktøjer til bekæmpelse af svig og hvidvask, *jf. kapitel 3*.

Ekspertudvalget noterer sig derfor, at det er en pligt opgave for skattevæsenet i de kommende år at igangsætte moderniseringen af legacy-systemer samt imødekomme de forretningsnære behov.

Ekspertudvalget har i sine analyser afdækket en overordnet prioritering af it-udviklingsaktiviteter og lægger på baggrund heraf op til, at teknisk modernisering og forretningsnære behov prioriteres betydeligt højere, end tilfældet er i dag. Prioriteringen udgør et målbillede i 2027, da Ekspertudvalget ikke vurderer det realistisk på kort sigt at foretage en så stor omfordeling af it-porteføljen, før de nuværende store it-programmer og -projekter er afsluttet.

Konkret anbefaler Ekspertudvalget, at skattevæsenet frem mod 2027 skal anvende halvdelen af sin samlede it-udviklingskapacitet til forretningsnære behov og teknisk modernisering, *jf. tabel 4.3*. Det skal blandt andet ses i sammenhæng med, at de øvrige skattemyndigheder i den komparative analyse i modsætning til det danske skattevæsen allerede har gennemført en modernisering af deres legacy-systemer.

**Tabel 4.3. Ekspertudvalgets anbefaling til fordeling af it-udviklingsporteføljen i 2027**

	Lovimplementering (herunder EU-lov)	Forretningsnære behov	Teknisk moderni- sering (legacy mv.)
Skattevæsenets fordeling i dag*	86 pct.	7 pct.	3 pct.
Øvrige skattemyndigheder i den komparative analyse	53 pct.	30 pct.	17 pct.
Målbillede for 2027	~50 pct.	~25 pct.	~25 pct.

Anm.: \*Skattevæsenets fordeling i dag er opgjort uden fordeling af ressourcer til faglig styring på formålskategoriene. Faglig styring udgør 4 pct.

Generelt gælder, at jo højere en andel af it-udviklingsudgifter, der prioriteres til teknisk modernisering og forretningsnære behov, desto større vil muligheden være for at afvikle den tekniske gæld og udnytte potentialer for forretningsudvikling inden for de store provenuområder. En sådan opprioritering af forretningsudvikling og modernisering vil tilsvarende indebære, at it-udviklingsaktiviteter som følge af lovgivning mindskes, og dermed vil muligheden for at it-understøtte

politiske ønsker og større lovgivningsinitiativer kunne imødekommes i tilsvarende mindre omfang.

Ekspertudvalget vurderer, at der er behov for at foretage en meget væsentlig opprioritering af den tekniske modernisering og de forretningsnære behov frem mod 2027. Det skal ses i lyset af, at skattevæsenets tekniske gæld er meget stor, hvilket indebærer markante risici for den fremtidige systemdrift og videreudvikling af systemer. Samtidig prioriterer det danske skattevæsen aktuelt disse områder meget lavt sammenlignet med skattevæsen i andre lande.

# Udvalgte prioriteringsmuligheder i skattevæsenets aktiviteter

# 5

# 5. Udvalgte prioriteringsmuligheder i skattevæsenets aktiviteter

## 5.0 Sammenfatning

Ekspertudvalget har på en række udvalgte områder i skattevæsenet undersøgt, hvorvidt der kan prioriteres i den eksisterende og kommende opgavevaretagelse. Formålet med en prioritering af opgavevaretagelsen har været at anviser veje til dels at reducere det forventede træk på skattevæsenets udviklingskapacitet, dels at reducere ressourcebehovet i de borger- og virksomhedsrettede styrelser. Det gælder for flere af områderne, at justeringer til de forudsatte planer forudsætter politisk opbakning.

Samlet set vurderer Ekspertudvalget på baggrund af eftersynene af de udvalgte aktivitetsområder, at:

- Det er vanskeligt at nedbringe trækket på it-udviklingskapaciteten fra de igangværende store it-udviklingsaktiviteter, da størstedelen allerede er langt i udviklingsarbejdet.
- Der er dog muligheder for at reducere eller helt undgå et fremtidigt træk på udviklingskapaciteten i forbindelse med udarbejdelsen af en varig løsning på udbytteområdet.
- Ligeledes er der formentlig et potentiale for at nedbringe trækket på udviklingskapaciteten i forbindelse med kommende EU-lovgivning ved at søge at påvirke lovgivningen tidligt samt aktivt at nedbringe størrelsen på it-udviklingsopgaverne, der følger heraf.
- I de borger- og virksomhedsrettede styrelser er det muligt at nedbringe ressourcebehovet på gældsområdet, hvilket dog indebærer, at et potentielt provenu ikke søges inddrevet.

Ekspertudvalgets konkrete anbefalinger for de enkelte områder fremgår af *boks 5.1*.

## Boks 5.1. Anbefalinger og prioriteringsmuligheder på udvalgte aktivitetsområder

### Gældsområdet

#### Afskrivning af al fejlbehæftet gæld

Ekspertudvalget anbefaler, at al fejlbehæftet gæld i DMI efter gennemførelse af de sidste to konverteringer i 2022 som udgangspunkt straks afskrives. Straksafskrivningen vil signifikant minimere oprydningsopgaven i Gældsstyrelsen og dermed frigøre ressourcer til andre indsatser og opgaver inden for skattevæsenet, hvor effekten forventes at være større. Stillingtagen til straksafskrivningen skal ske på baggrund af et beslutningsoplæg.

### Vurderingsområdet i Skatteankestyrelsen

#### Gradvis og realistisk rekruttering

Ekspertudvalget anbefaler, at der foretages en gradvis men langsommere rekruttering af sagsbehandlere i Skatteankestyrelsen baseret på, hvad der anses som et realistisk rekrutteringsniveau. Anbefalingen skal ses i lyset af, at udsendelsen af nye ejendomsvurderinger forventes at medføre en øget opgave med klagesagsbehandling, hvor Ekspertudvalget noterer sig, at der dels er usikkerhed om omfanget af klager og dels er væsentlig risiko for, at Skatteankestyrelsen ikke kan realisere den forudsatte rekruttering. Ekspertudvalget noterer sig dertil, at der skal foretages en evaluering af klageområdet, *jf. forliget om et nyt ejendomsvurderingssystem*.

### Ejendomsvurderingssystemet

#### Stor udviklingsopgave vedrørende vurderinger af erhvervsjendomme mv.

Ekspertudvalget noterer sig, at udviklingsopgaven vedrørende erhvervsvurderinger mv. har karakter af et meget stort projekt, som vil optage en stor del af skattevæsenets udviklingskapacitet. Ekspertudvalget noterer sig således, at projektets omfang overstiger udvalgets anbefaling om, at der som udgangspunkt ikke skal igangsættes nye meget store projekter på over 300 mio. kr., da det indebærer betydelige risici, *jf. kapitel 7*. Ekspertudvalget noterer sig, at It-filsynet parallelt trykprøver projektet, og at der er nedsat en arbejdsgruppe om vurdering af erhvervsgrunde. Ekspertudvalget anbefaler, at arbejdsgruppen ikke foreslår nye tiltag, der vil komplicere projektet.

### Ny udbyttemodel

#### Der skal implementeres et alternativ til nettoindeholdelsesmodellen

Ekspertudvalget anbefaler, at der i forbindelse med udarbejdelsen af en varig løsning på udbytteområdet ikke arbejdes videre med nettoindeholdelsesmodellen, men at der i stedet arbejdes videre med enten en forenklet nettoindeholdelsesmodel (15 pct.-model) eller en forbedret refusionsmodel med henblik på at reducere det forventede træk på udviklingskapacitet samt den varige opgavevaretagelse i Skattestyrelsen.

### EU-lovgivning

#### Styrket indsats for at nedbringe det fremtidige træk på udviklingskapaciteten

Ekspertudvalget anbefaler, at Skatteministeriet styrker indsatsen for at nedbringe træk på udviklingskapaciteten fra lovgivningsinitiativer og ny lovgivning fra EU. Konkret anbefales det, at:

- Der defineres et vejledende loft over andelen af udviklingskapacitet i skattevæsenet, der allokeres til implementering af EU-lovgivning.
- Skatteministeriet styrker sin tidlige interessevaretagelse i EU, herunder at Skatteministeriet arbejder for at styrke det tværgående samarbejde mellem de danske ressortmyndigheder.
- Der lægges en række centrale overvejelser og principper til grund for skattevæsenets tilgang til it-understøttelse af EU-lovgivning, herunder at nye it-projekter søges løst ved centrale it-løsninger i EU-regi, samt at skattevæsenets implementering skal være it-mæssige minimumsløsninger.

Ekspertudvalget har også undersøgt, om der bør foretages justeringer til de eksisterende implementeringsplaner for implementering af boligskatteforliget og ejendomsdataprogrammets udviklingsarbejde. Det har Ekspertudvalget imidlertid ikke fundet anledning til at anbefale.

## 5.1 Indledning

Skattevæsenets aktiviteter er på en lang række områder i vid udstrækning bundet af allerede truffne politiske beslutninger. For eksempel er der indgået politi-

ske aftaler omkring nye ejendomsvurderinger, nyt boligforlig og styrket skattekontrol, der relativt detaljeret definerer rammerne for, hvordan og i hvilket omfang en given aktivitet i skattevæsenet skal gennemføres.

Det er i sagens natur politikernes prærogativ at indgå politiske aftaler om opgaveløsningen i skattevæsenet. Ekspertudvalget finder det dog væsentligt, at der tages stilling til, om det deraf medfølgende ressourcetræk i skattevæsenets opgavevaretagelse står mål med de politiske mål, der ønskes indfriet, herunder under hensyn til fx provenumæssige og samfundsøkonomiske effekter.

Ekspertudvalget har på den baggrund gennemført en række eftersyn af udvalgte aktivitetsområder i skattevæsenet. Formålet er at undersøge, om en ændring af rammerne for opgavevaretagelsen – herunder de politiske bindinger – vil kunne reducere dels det forventede træk på skattevæsenets udviklingskapacitet, dels ressourcebehovet i den øvrige opgavevaretagelse i skattevæsenet.

I kapitlet præsenteres resultaterne af i alt syv eftersyn. Seks eftersyn er fordelt på konkrete igangværende og kommende aktiviteter på henholdsvis gælds-, udbytte-, ejendoms- og boligområdet, mens det sidste eftersyn vedrører håndtering af lovgivningsinitiativer og ny lovgivning fra EU. Ekspertudvalgets anbefalinger til en fremtidig tilgang til nye nationale politiske initiativer gennemgås i kapitel 8.

De enkelte eftersyn er udvalgt ud fra indledende arbejdshypoteser om, at der er et potentiale for at prioritere, skalere eller udskyde inden for det pågældende aktivitets- eller fokusområde.

## 5.2 Gældsområdet

### Anbefaling 1: Afskrivning af al fejlbehæftet gæld

Ekspertudvalget anbefaler, at al fejlbehæftet gæld i DMI efter gennemførelse af de sidste to konverteringer i 2022 som udgangspunkt straksafskrives. Straksafskrivningen vil signifikant minimere oprydningsopgaven i Gældsstyrelsen og dermed frigøre ressourcer til andre indsatser og opgaver inden for skattevæsenet, hvor effekten forventes at være større. Stillingtagen til straksafskrivningen skal ske på baggrund af et beslutningsoplæg.

Skattevæsenet har siden 2018 anvendt betydelige ressourcer på manuelt at rydde op i gældsposter i inddrivelsessystemet (DMI), som er låst for inddrivelse som følge af fejl eller mistanke om fejl. Det er en ressourcetung opgave, som i dag båndlægger ca. 350 årsværk i Gældsstyrelsen. Alene i 2022 forventes omkostningerne til oprydningsaktiviteterne at beløbe sig til ca. 320 mio. kr.

### 5.2.1 Manuel oprydning af gældsposter i skattevæsenet

Det er generelt en kerneopgave for skattevæsenet at inddrive borgeres og virksomheders gæld til det offentlige. Det er konkret Gældsstyrelsens opgave at inddrive gælden på vegne af de hundredvis af offentlige kreditorer fra både stat, regioner, kommuner og offentlige virksomheder, som forgæves har forsøgt at opkræve ubetalte skatter, afgifter, bøder mv. Gældsstyrelsen har som offentlig inddrivelsesmyndighed en række ekstra beføjelser og værktøjer til at tvangsinddrive gælden. Den offentlige gældsinddrivelse har dog været udfordret i flere år.

I 2015 blev al automatiseret inddrivelse via inddrivelsessystemet EFI suspenderet. Det skyldtes, at der var konstateret eller mistanke om ulovlig inddrivelse på grund af manglende retskraft for gældsposterne (forældelse) eller datafejl (fx fejlagtige forfaldsdatoer). Udfordringerne har vist sig ikke alene at vedrøre resterende ældre gældsposter, men også gældsposter, som siden er blevet oversendt og fortsat indsendes til inddrivelse fra offentlige kreditorer til DMI.

Ultimo 2021 er der ca. 13,6 mio. gældsposter svarende til en samlet nominel værdi på 45,4 mia. kr. og en kursværdi på 6,5 mia. kr. i DMI, som er låst for inddrivelse som følge af fejl eller mistanke om fejl. En stor del af de ældre gældsposter, der er fejlbehæftede, vil være udsigtsløse at inddrive – og vil dermed enten forældes eller skulle afskrives på et senere tidspunkt.

Desuden vil der i en årrække fortsat blive oversendt nye fejlramte gældsposter til inddrivelse. Såfremt tilgangen af ny fejlbehæftet gæld skal stoppes, forudsætter det en løsning i myndighedernes opkrævning, herunder en håndtering af en række konkrete udfordringer i skattevæsenets opkrævningssystemer, *jf. kapitel 3*.

Oprydningsindsatsen er tilrettelagt efter en ”størst-først-strategi”. Det betyder, at der er fokus på at rydde op i de mest værdifulde gældstyper målt i kursværdi, som er udtryk for gældens estimerede reelle værdi, når der tages højde for blandt andet skyldnernes betalingsevne og Gældsstyrelsens mulighed for at inddrive gælden efter gældende regler. Formålet er at gøre gældsposterne inddrivelsesparate i DMI og i videst mulige omfang sikre datakvalitet mv., så de kan overføres til inddrivelse i det nye inddrivelsessystem (PSRM).

Der er indtil videre overført ca. 6,5 mio. fordringer til en kursværdi på 7,8 mia. kr. og en nominel værdi på ca. 18,4 mia. kr. til PSRM. Langt hovedparten af overførslerne er sket på baggrund af konverteringer fra DMI til PSRM. Konverteringerne er bunkeoverførsler af krav til PSRM, som med udgangspunkt i et større arbejde med at udrede og systematisere gældstypen gør kravene inddrivelsesparate. Der forventes yderligere to konverteringer i 2022 med et bruttopotentiale på samlet 3,2 mia. kr. i kursværdi.

Ekspertudvalget noterer sig, at ”størst-først-strategien” vil betyde, at potentialet for yderligere konverteringer efter skattevæsenets forventning vil være udtømt efter de to forestående konverteringer i 2022. Det skal ses i lyset af, at der vil være et faldende provenu ved at fortsætte konverteringsarbejdet.

Når potentialet for konverteringerne i oprydningsindsatsen er udtømt, er der alene den manuelle oprydningsindsats tilbage. Det er vurderingen, at inddrivelsespotentialet i en årrække efter de to konverteringer i 2022 fortsat vil kunne overstige udgifterne til at rydde op i gældsposterne i DMI. Den manuelle oprydningsindsats er dog forbundet med betydelige ressourcer og et begrænset inddrivelsesprovenu og er derfor mindre effektiv end de gennemførte konverteringer.

Over for den manuelle oprydningsindsats i gamle gældsposter står hensynet om at anvende ressourcerne mest effektivt i skattevæsenet. En nedbringelse af den manuelle oprydningsindsats vil således frigøre ressourcer til andre indsatser og opgaver i skattevæsenet, fx på opkrævningsområdet eller i inddrivelsen af nyere gældsposter, hvor effekten for den samlede skatteopkrævning og -inddrivelse alt andet lige forventes at være større. Såfremt den manuelle oprydningsindsats



skal nedbringes på kort sigt, kræver det en straksafskrivning af alle – eller dele af – de fejlbehæftede gældsposter i DMI.

## 5.2.2 Prioriteringsmuligheder

Ekspertudvalget anbefaler baseret på en afvejning af ovenstående hensyn at straksafskrive al fejlbehæftet gæld i DMI efter gennemførsel af de sidste to konverteringer i 2022. Hovedformålet er at minimere den store manuelle oprydningssindsats og dermed frigøre ressourcer til indsatser og opgaver i skattevæsenet med større effekt for den samlede opkrævnings- og inddrivelsesindsats.

En straksafskrivning vil medføre et mindreprovenu, og Ekspertudvalget anerkender, at en straksafskrivning af den oprydningsskrævende gæld – alene på grund af størrelsen på gælden, der afskrives – vil påvirke retsfølelsen negativt, da der vil være mange danskere, der i varierende størrelsesorden helt eller delvist vil få annulleret deres gæld til det offentlige. Ekspertudvalget noterer sig, at der inden en politisk beslutning om straksafskrivning af den fejlbehæftede gæld skal udarbejdes mere præcise estimater for kursværdien af den gæld, der vil skulle afskrives, omkostningerne ved at fortsætte den manuelle oprydningssindsats samt overvejelser om ressourcernes alternative anvendelse. Det er dog Ekspertudvalgets forventning, at en straksafskrivning samlet set vil kunne fremme skattevæsenets effektivitet. Det konkrete beløb, der vil skulle afskrives, afhænger af det konkrete tidspunkt for straksafskrivningen efter de to konverteringer i 2022 samt den endelige afgrænsning af gældsposter, der vil skulle omfattes af afskrivningen.

Såfremt der ikke er politisk opbakning til en straksafskrivning af den fejlbehæftede gæld, anbefaler Ekspertudvalget, at ressourcerne i skattevæsenet, der på nuværende tidspunkt anvendes på oprydningssindsatsen, nedbringes med henblik på at kunne anvende ressourcerne til andre opgaver og områder i skattevæsenet. En sådan reduktion forudsætter en øget brug af ordinære afskrivninger, og at de fejlramte gældsposter, der ikke har en tilstrækkelig positiv business case, straksafskrives. Samtidig skal der foretages automatiske afskrivninger af bestemte gældsposter, fx gæld med meget lav værdi.

Ekspertudvalget noterer sig, at ovenstående anbefalinger til en tilpasning af oprydningssindsatsen skal ses i sammenhæng med en langsigtet plan for normaliseringen af gældsområdet.

## 5.3 Vurderingsområdet i Skatteankestyrelsen

### Anbefaling 2: Gradvis og realistisk rekruttering

Ekspertudvalget anbefaler, at der foretages en gradvis men langsommere rekruttering af sagsbehandlere i Skatteankestyrelsen baseret på, hvad der anses som et realistisk rekrutteringsniveau. Anbefalingen skal ses i lyset af, at udsendelsen af nye ejendomsvurderinger forventes at medføre en øget opgave med klagesagsbehandling, hvor Ekspertudvalget noterer sig, at der dels er usikkerhed om omfanget af klager og dels er væsentlig risiko for, at Skatteankestyrelsen ikke kan realisere den forudsatte rekruttering. Ekspertudvalget noterer sig dertil, at der skal foretages en evaluering af klageområdet, *jf. forliget om et nyt ejendomsvurderingssystem*.

Skatteankestyrelsen har indmeldt et væsentligt merbevillingsbehov, som skal ses i sammenhæng med dels styrelsens opgave med at håndtere klagesagsbehandling på ejendomsområdet, dels tidligere afsatte bevillinger og bevillingsniveauet i 2021 på ca. 434 mio. kr.

### 5.3.1 Klager i forbindelse med udsendelsen af nye ejendomsvurderinger

Med forliget om et nyt ejendomsvurderingssystem fra 2016 blev der blandt andet indgået en politisk aftale om en ny klagestruktur på ejendomsområdet. I forliget er det forudsat, at klager over videreførte og nye ejendomsvurderinger som udgangspunkt forventes afgjort, inden de næste almindelige vurderinger sendes ud – det vil sige inden for to år. Ekspertudvalget noterer sig, at der i forbindelse med udsendelsen af de nye ejendomsvurderinger fra september 2021 og frem – og den deraf følgende mulighed for at klage over historiske og nye ejendomsvurderinger – vil være en markant forøgelse af opgavemængden i Skatteankestyrelsen. Derudover skal Skatteankestyrelsen håndtere andre nye opgaver, som fx klager på baggrund af øget skattekontrol. Ekspertudvalget noterer sig desuden, at der er usikkerhed om omfanget af klager, og at der er væsentlig risiko for, at Skatteankestyrelsen ikke kan realisere den forudsatte rekruttering af sagsbehandlere.

### 5.3.2 Prioriteringsmuligheder

Afviklingen af klager over videreførte og nye ejendomsvurderinger inden for to år forudsætter alt andet lige en markant opnormering i Skatteankestyrelsen, som næppe vil kunne realiseres i det i forvejen svære rekrutteringsmarked. Ekspertudvalget anbefaler derfor, at der i Skatteankestyrelsen lægges en gradvis men langsommere og dermed mere realistisk rekruttering til grund, og anbefaler, at dette afspejles i fastlæggelsen af bevillingsniveauet inden for de flerårige rammer. Samtidig skal Skatteankestyrelsen have fokus på at effektivisere klageprocessen i styrelsen.

Ekspertudvalgets anbefaling mindsker risikoen for, at Skatteankestyrelsen opnår et markant mindreforbrug i perioden som følge af rekrutteringsvanskeligheder. Det forventes imidlertid, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for en klage over en ny ejendomsvurdering vil blive længere end de to år, som er forudsat i ejendomsvurderingsforliget. Ekspertudvalget noterer sig dog, at dette vil være

tilfældet, uanset hvilken rekruttering der lægges til grund i lyset af usikkerheden om antallet af klager, og da Skatteankestyrelsen næppe vil kunne rekruttere i det omfang, som afvikling af det forventede antal af klager inden for to år vil forudsætte.

Ekspertudvalget noterer sig, at der henset til den generelle usikkerhed omkring de grundlæggende forudsætninger skal foretages en evaluering af det fremadrettede bevillingsbehov, når der er et bedre grundlag for fastlæggelsen heraf baseret på omfanget af klager over de første udsendte vurderinger – forventeligt i 2024, *jf. forliget om et nyt ejendomsvurderingssystem*.

Evalueringen skal bidrage med fire forhold:

- Opgøre, hvorvidt Skatteankestyrelsen har været i stand til at rekruttere som forudsat
- Tage højde for konkrete indikationer på antallet af klager over de nye ejendomsvurderinger mv.
- Evaluere klagegebyrets størrelse
- Tilvejebringe et overblik over produktiviteten i den samlede værdikæde i klagesagsbehandlingen på tværs af Skatteministeriets koncern

For at nedbringe klagevolumen til Skatteankestyrelsen forudsætter Ekspertudvalget, at den nuværende praksis i forhold til klageadgang i kommunerne fastholdes. Det betyder, at der ikke gives klageadgang for de nye opgaver, der følger af implementering af boligskatteforliget i 2024. Dette vil kræve en lovændring, da det for nuværende vil blive muligt at påklage visse afgørelser, når opgaverne overdrages fra kommunerne til staten, uagtet, at der ikke er klageadgang i kommunerne i dag.

## 5.4 Ejendomsvurderingssystemet

### Stor udviklingsopgave vedrørende vurderinger af erhvervsjendomme mv.

Ekspertudvalget noterer sig, at udviklingsopgaven vedrørende erhvervsjendomme mv. har karakter af et meget stort projekt, som vil optage en stor del af skattevæsenets udviklingskapacitet. Ekspertudvalget noterer sig således, at projektets omfang overstiger udvalgets anbefaling om, at der som udgangspunkt ikke skal igangsættes nye meget store projekter på over 300 mio. kr., da det indebærer betydelige risici, *jf. kapitel 7*. Ekspertudvalget noterer sig, at It-tilsynet parallelt trykprøver projektet, og at der er nedsat en arbejdsgruppe om vurdering af erhvervsgrunde. Ekspertudvalget anbefaler, at arbejdsgruppen ikke foreslår nye tiltag, der vil komplicere projektet.

Den sidste it-leverance af ejendomsvurderingssystemet (release 8) er et meget stort og komplekst it-projekt med et omfang på væsentligt over 300 mio. kr. Det vil således være en betydelig opgave de kommende år, som vil lægge beslag på en stor del af skattevæsenets udviklingskapacitet.

### 5.4.1 Udvikling af den sidste release af ejendomsvurderingssystemet

På baggrund af Rigsrevisions kritik af Skatteministeriets forvaltning af ejendomsvurderingerne fra 2013 blev ejendomsvurderingerne suspenderet samme år. I 2015 påbegyndte Skatteministeriet udviklingen af et nyt ejendomsvurderingssystem. Det blev allerede ved projektets opstart konkluderet, at der var tale om et stort og komplekst projekt. Udviklingen af ejendomsvurderingssystemet er

flere gange blevet forsinket og fordyret, blandt andet som følge af kompleksiteten i it-udviklingen.

Den sidste it-leverance af ejendomsvurderingssystemet indeholder både tværgående funktionalitet vedrørende omvurderinger og andet vurderingsrul samt funktionalitet vedrørende land- og skovbrugsejendomme samt erhvervsejendomme.

Ekspertudvalget noterer sig, at udviklingsopgaven har et omfang, der indebærer, at det betegnes som et meget stort it-projekt. Udviklingen forventes at strække sig fra andet halvår 2022 frem mod 2025.

### 5.4.2 Prioriteringsmuligheder

Ekspertudvalget har undersøgt forskellige muligheder for at nedbringe udviklingsopgavens omfang og kompleksiteten heri. Det er blandt andet undersøgt, om udviklingsopgaven kan reduceres i omfang ved at fravælge at udvikle udvalgte funktionaliteter, om dele af udviklingen kan skubbes i tid, og om der kan foretages regelforenklinger på en række konkrete områder.

It-projektets samlede omfang overstiger væsentligt 300 mio. kr., og Ekspertudvalget gør i den forbindelse opmærksom på, at udvalget i kapitel 7 anbefaler, at skattevæsenet som udgangspunkt ikke igangsætter meget store it-projekter på over 300 mio. kr., da det indebærer en øget risiko for blandt andet forsinkelser og fordyrelser.

Det bemærkes, at der aktuelt pågår en trykprøvning af projektet ved It-tilsynet, ligesom der er nedsat en arbejdsgruppe med ekspertdeltagelse om vurdering af erhvervsgrunde, som afrapporterer medio 2023. Ekspertudvalget noterer sig dette og bemærker, at det verserende arbejde ikke bør øge omfanget af opgaven.

## 5.5 Ny udbyttemodel

### Anbefaling 3: Der skal implementeres et alternativ til nettoindeholdelsesmodellen

Ekspertudvalget anbefaler, at der i forbindelse med udarbejdelsen af en varig løsning på udbytteområdet ikke arbejdes videre med nettoindeholdelsesmodellen, men at der i stedet arbejdes videre med enten en forenklet nettoindeholdelsesmodel (15 pct.-model) eller en forbedret refusionsmodel med henblik på at reducere det forventede træk på udviklingskapacitet samt den varige opgavevaretagelse i Skattestyrelsen.

Den danske stat blev i perioden 2012 til august 2015 udsat for formodet svindel med udbetalinger af udbytterefusion for ca. 12,7 mia. kr. Der er tilført væsentligt flere ressourcer til udbytteområdet, som i dag har et af de højeste kontrolniveauer i skattevæsenet. Der udestår dog fortsat en varig løsning på administration og it-understøttelse af udbytteområdet.

### 5.5.1 Fremadrettet løsning på udbytteområdet

Når et dansk selskab udlodder aktieudbytte til udenlandske aktionærer, indeholdes der som udgangspunkt 27 pct. i udbytteskat. De fleste udenlandske aktionærer er berettiget til en lavere skattesats – typisk 15 pct. Det betyder, at mange udenlandske aktionærer vil skulle ansøge om refusion for at få forskellen mellem de 27 pct. og den lavere skattesats refunderet.

Den nuværende kontrol af refusionsansmodninger har nedbragt risikoen for svindel, men den er omfattende og meget ressourcekrævende. Tilgangen af refusionsansmodninger har desuden været stigende de seneste år. På trods af tilførsel af ressourcer, effektivisering af arbejdsgange samt en justeret kontrolstrategi er der en stor bunke af ubehandlede sager, som blandt andet medfører lange liggetider for refusionsansmodninger og væsentlige renteudgifter for staten.

På den baggrund er der i et samarbejde mellem Skatteministeriet og den finansielle branche udarbejdet en konkret skitse til en ny model kaldet *nettoindeholdelsesmodellen*. Nettoindeholdelsesmodellen vil medføre, at udenlandske aktionærer får mulighed for at opnå indeholdelse med den korrekte skattesats ved udbetaling af udbytte, ved at aktionærernes identitet og korrekte skattesats registreres og dokumenteres inden udbetalingen.

I 2021 blev der foretaget en foranalyse af modellen med henblik på stillingtagen til den videre proces for arbejdet med en varig løsning på administrationen og it-understøttelsen af udbytteområdet. Foranalysen har vist, at modellen vil være forbundet med stor kompleksitet, mange risici og kræve væsentlig it-udvikling. Udviklingsopgaven estimeres med væsentlig usikkerhed at medføre udgifter til it-udvikling i omegnen af 200 mio. kr. I forbindelse med foranalysen er der også undersøgt to øvrige mulige løsningsmodeller for en fremadrettet håndtering af området, henholdsvis *en forenklet nettoindeholdelsesmodel (15 pct.-modellen)* og *den forbedrede refusionsmodel*.

### 5.5.2 Prioriteringsmuligheder

Ekspertudvalget anbefaler på baggrund af sin undersøgelse af løsningsmodeller, at der enten arbejdes videre med *den forenklete nettoindeholdelsesmodel* eller med *den forbedrede refusionsmodel* ud fra hensynet om at nedbringe et kommende træk på udviklingskapacitet i skattevæsenet og den fremtidige manuelle sagsbehandling på udbytteområdet.

*Den forenklete nettoindeholdelsesmodel* indebærer, at udbyttekildeskatten nedsættes til 15 pct. for udenlandske aktionærer. Det er den sats, som langt de fleste udenlandske aktionærer er berettiget til. Dermed er det kun aktionærer med krav på en lavere sats end 15 pct., som skal anmode om refusion. Såfremt der arbejdes videre med den forenklete nettoindeholdelsesmodel anbefaler Ekspertudvalget, at modellen implementeres simpelt med et fåtal af særregler, således at modellens kompleksitet og risici mindskes. Det skal samtidig holde omkostningerne til it-udviklingen inden for ca. 10-30 mio. kr. Derved vil modellen lægge beslag på en begrænset del af udviklingskapaciteten på skattevæsenets område. Samtidig vil modellen bidrage til, at udenlandske aktionærer i højere grad vil få opkrævet den korrekte skattesats ved udbetaling af udbyttet, så de kun i begrænset omfang skal søge om refusion hos Skattestyrelsen. Det vil derfor

medføre bedre retssikkerhed, mindre sagsbehandling end den nuværende refusionsmodel og frigive ressourcer i Skattestyrelsen som følge af færre refusionsanmodninger.

*Den forbedrede refusionsmodel* indebærer, at der arbejdes videre med den eksisterende administration og lovgivning på området, og at udenlandske aktionærer fortsat vil skulle søge om refusion af udbytteskat. Modellen vil lægge beslag på en meget begrænset del af skattevæsenets udviklingskapacitet, men vil dog være mere omkostningstung at administrere end de to andre modeller. Såfremt der arbejdes videre med den forbedrede refusionsmodel, anbefaler Ekspertudvalget, at der investeres i øget systemunderstøttelse af modellen i størrelsesordenen 5-10 mio. kr. årligt over en femårig periode. Det skal bidrage til at optimere Skattestyrelsens sagsgange og kontrolprocesser yderligere med henblik på at nedbringe ressourcetrækket i den fremtidige administration af modellen. Kontrolstrategien bør i den forbindelse målrettes yderligere på baggrund af risiko og væsentlighed, hvis viden og erfaringer tilsiger det, for at nedbringe ressourcerne til behandling af refusionsanmodninger yderligere.

Endelig anbefaler Ekspertudvalget, at der ikke arbejdes videre med *nettoindeholdelsesmodellen*. Modellen er blandt andet forbundet med et omfattende it-udviklingsarbejde og -omkostninger, som vil lægge beslag på en væsentlig del af skattevæsenets i forvejen begrænsede udviklingskapacitet. Samtidig er modellen forbundet med stor kompleksitet og mange risici.

Ekspertudvalget noterer sig, at den oparbejdede bunke af ubehandlede sager om udbytterefusion skal behandles uanset valg af model. Der bør tages højde herfor i den samlede opgavevaretagelse i skattevæsenet, *jf. kapitel 6*.

## 5.6 Lovgivning fra EU

### Anbefaling 4: Styrket indsats for at nedbringe det fremadrettede træk på udviklingskapaciteten

Ekspertudvalget anbefaler, at Skatteministeriet styrker indsatsen for at nedbringe trækket på udviklingskapaciteten fra lovgivningsinitiativer og ny lovgivning fra EU. Konkret anbefales det, at:

- Der defineres et vejledende loft over andelen af udviklingskapacitet i skattevæsenet, der allokeres til implementering af EU-lovgivning.
- Skatteministeriet fremadrettet styrker sin tidlige interessevaretagelse i EU, herunder at Skatteministeriet arbejder for at styrke det tværgående samarbejde mellem de danske ressortmyndigheder.
- Der lægges en række centrale overvejelser og principper til grund for skattevæsenets tilgang til it-understøttelse af EU-lovgivning, herunder at nye it-projekter søges løst ved centrale it-løsninger i EU-regi, samt at skattevæsenets implementering skal være it-mæssige minimumsløsninger.

En betydelig del af skattevæsenets tidligere og kommende udviklingsaktiviteter er affødt af lovgivning fra EU, *jf. kapitel 3*.

EU-lovgivningen adskiller sig fra de nationale politiske initiativer, da mulighederne for blandt andet at påvirke beslutningsprocessen og for at genbesøge aftaler er mindre. Det forventes, at der også fremover vil være EU-lovgivning, som potentielt vil lægge beslag på store dele af skattevæsenets udviklingskapacitet.

### 5.6.1 EU-lovgivning påvirker skattevæsenets it-område

Danmark er ét ud af 27 medlemslande og forpligtet til at sikre rettidig implementering af EU-lovgivning, når først lovgivningen er vedtaget af medlemslandene. Skatteministeriets erfaringer har vist, at it-projekter som følge af EU-lovgivning ofte har været mere omfattende og komplekse end først forventet. Hermed har projekterne også lagt større beslag på skattevæsenets it-udviklingskapacitet end oprindeligt forudsat. EU-lovgivning kan dog isoleret set også påvirke skattevæsenets opgavevaretagelse positivt, fx ved en større systemunderstøttet opgavevaretagelse.

Ekspertudvalget har fundet det relevant at afgive anbefalinger til, hvordan skattevæsenet kan forsøge at nedbringe trækket på udviklingskapaciteten fra kommende lovgivningsinitiativer og ny lovgivning fra EU.

Det er en forudsætning for Ekspertudvalgets anbefalinger til håndteringen af lovgivningsinitiativer og ny EU-lovgivning, der skal eller potentielt skal implementeres gennem it-udvikling, at der kontinuerligt sikres et overblik over EU-projekter i pipelinen på tværs af Skatteministeriets koncern. Overblikket bør omfatte såvel endeligt vedtaget EU-lovgivning som potentielt kommende EU-lovgivningsinitiativer med betydning for skattevæsenets opgavevaretagelse.

### 5.6.2 Prioriteringsmuligheder

Ekspertudvalget anbefaler, at Skatteministeriet styrker indsatsen for at nedbringe det fremtidige træk på udviklingskapaciteten fra EU-lovgivning. Det skal ses i lyset af Ekspertudvalgets anbefalinger til den fremadrettede fordeling af udviklingskapaciteten, hvor der i 2027 alene bør anvendes halvdelen af den samlede udviklingskapacitet til lovimplementering inkl. implementering af EU-lovgivning, *jf. kapitel 4*.

Ekspertudvalget anbefaler, at indsatsen styrkes ved nedenstående initiativer.

#### **Håndtering af begrænset it-udviklingskapacitet**

Ekspertudvalget anbefaler, at der defineres et vejledende loft over, hvor stor en andel af skattevæsenets udviklingskapacitet afsat til lovimplementering, der kan prioriteres til implementering af EU-lovgivning. Loftet vil i sagens natur ikke medføre, at forpligtelsen til at sikre rettidig implementering af lovgivningen tilside-sættes, men det vil være en væsentlig rettesnor i Skatteministeriet porteføljesty- ring og interessevaretagelse i EU.

Det er i den forbindelse en forudsætning, at skattevæsenet øger evnen til tidligt at vurdere omfanget af nødvendig it-udvikling til implementeringen. Samtidig bør skattevæsenet løbende følge op på, hvor meget udviklingskapacitet, der forventes anvendt til EU-lovgivning med henblik på, at det indgår i den samlede porteføljesty- ring i skattevæsenet.

#### **Styrket organisering af tidlig dansk interessevaretagelse**

Eftersom omfanget af ny EU-lovgivning ikke er fast og ikke fastlægges på nationalt niveau, anbefaler Ekspertudvalget, at Skatteministeriet fremadrettet styrker sin tidlige interessevaretagelse i EU med henblik på at kunne tilgodese skattevæ- senets begrænsede it-udviklingskapacitet. Det gælder særligt, når omfanget af

it-udvikling forventes at overstige det pågældende loft, *if. ovenfor*. Det omfatter blandt andet, at der i skattevæsenet tidligt foretages skønsmæssige vurderinger af de administrative konsekvenser ved nye EU-lovgivningsinitiativer, herunder særligt vurderinger af de it-mæssige konsekvenser.

I den forbindelse anbefaler Ekspertudvalget, at Skatteministeriet arbejder for at styrke det tværgående samarbejde mellem de danske ressortmyndigheder med henblik på at varetage Danmarks samlede interesser bedst muligt i forhold til påkrævet it-understøttelse af EU-lovgivning. Det skal blandt andet sikre, at der – på tværs af ressortområder – dannes et samlet dansk porteføljeoverblik og en fælles strategi for interessevaretagelsen med særlig fokus på EU-lovgivning, der kræver it-understøttelse. Det skal ses i lyset af, at EU-lovgivning også trækker væsentligt på udviklingskapacitet på andre ministerområder, samt at skattevæsenet påvirkes af EU-lovgivning på andre ressortområder, der dermed lægger enten direkte eller indirekte beslag på en del af skattevæsenets udviklingskapacitet.

### **Centrale overvejelser og principper i forbindelse med lovgivningsinitiativer og ny lovgivning fra EU**

Ekspertudvalget har i sit arbejde afdækket en række konkrete overvejelser og principper, som udvalget anbefaler indgår i Skatteministeriets tilgang til EU-lovgivning. Det gælder både i forhold til den tidlige interessevaretagelse og implementeringen af vedtaget lovgivning. Ekspertudvalget anerkender, at der for hvert enkelt EU-lovgivningsinitiativ kan være hensyn ud over skattevæsenets udviklingskapacitet, der skal tages højde for, fx samfundsøkonomiske hensyn og nationale politiske prioriteringer. Overvejelserne nedenfor bør derfor tilpasses det enkelte initiativ ud fra en konkret vurdering.

De centrale overvejelser og principper ved lovgivningsinitiativer fra EU samt ved implementering af EU-lovgivning er opsummeret i boks 5.2.

#### **Boks 5.2. Centrale overvejelser og principper i forbindelse med lovgivningsinitiativer og ny lovgivning fra EU**

Overvejelser i den tidlige interessevaretagelse/inden lovgivning er vedtaget:

##### **Implementeringsfrister**

Det bør søges at få fastlagt ikrafttrædelses- og/eller virkningsdatoer for ny EU-lovgivning, der så vidt muligt tager hensyn til skattevæsenets begrænsede it-udviklingskapacitet og komplekse it-systemunderstøttelse. Det kan fx i nogle tilfælde være hensigtsmæssigt at arbejde for længere implementeringsfrister, der sikrer kapacitet og fleksibilitet i planlægningen af skattevæsenets it-udviklingskapacitet.

##### **Videreudvikling af eksisterende løsninger**

Der bør søges afklaring af, om nye it-projekter med fordel kan implementeres i eksisterende eller allerede planlagte it-systemer nationalt eller i EU-regi. Såfremt dette er muligt, bør dette i videst muligt omfang tilstræbes.

##### **Centrale og decentrale løsninger**

Der bør søges afklaring af, om nye it-projekter kan løses – eller eventuelt løses bedre – ved en central it-løsning, hvor en del af udviklings- og driftsopgaven varetages i EU-regi fremfor ved decentrale løsninger i hvert enkelt medlemsland. Såfremt dette vurderes hensigtsmæssigt, bør der arbejdes for at søge opbakning hertil blandt de øvrige medlemslande gennem en tidlige interessevaretagelse.

##### **Begrænse kompleksitet i ny EU-lovgivning**

Det bør søges, at kompleksiteten i ny EU-lovgivning i videst muligt omfang begrænses med henblik på, at implementeringen bliver så håndterbar som muligt.

Der vil ofte være forskellige måder at implementere EU-lovgivning på, hvorved omfanget af it-understøttelse og -udvikling i nogen grad kan påvirkes nationalt. På den baggrund vurderer Ekspertudvalget, at følgende principper bør anvendes i forbindelse med implementering af EU-lovgivning.



**Fastlagt projektscope**

Scope for it-projekter som følge af ny EU-lovgivning bør søges fastlagt på et tidligt stadie for at sikre et minimum af justeringer undervejs i implementeringsfasen.

**Minimumsløsninger**

Implementering af ny EU-lovgivning i det danske skattevæsen bør som udgangspunkt være it-mæssige minimumsløsninger. Eksempelvis kan implementering af EU-lovgivning i nogle tilfælde understøttes af delvis manuel sagsbehandling fremfor fuld it-understøttelse – dog såfremt det samlet set vurderes at tilgodese skattevæsenet under hensyn til blandt andet driftsomkostninger i fagstyrelserne og samfundsmæssige gevinster. Ved implementering, der ligger ud over en minimumsimplementation, bør det tilstræbes, at stillingtagen hertil indgår i den tværgående prioritering af skattevæsenets it-udviklingskapacitet på lige fod med andre udviklingsaktiviteter i pipeline, herunder forretningsnære behov og teknisk modernisering, *jf. kapitel 4*.

## 5.7 Implementering af boligskatteforliget

Ekspertudvalget har på baggrund af sit eftersyn ikke fundet anledning til at anbefale justeringer til de eksisterende planer for implementeringen af boligskatteforliget.

Der pågår en implementering af boligskatteforliget fra 2017, som forventes at lægge beslag på en væsentlig del af skattevæsenets udviklingskapacitet frem mod 2024.

### 5.7.1 Nyt boligskattesystem fra 2024

Med boligskatteforliget fra 2017 indføres et nyt boligskattesystem fra 1. januar 2024. Forliget er indgået i forlængelse af den politiske aftale om et nyt ejendomsvurderingssystem fra 2016. Forligets implementering blev i efteråret 2019 udsendt fra 2021 til 2024 blandt andet som følge af kompleksiteten i it-udviklingen.

Det nye boligskattesystem indebærer, at staten overtager den kommunale ejendomsbeskatning. Der indføres i den forbindelse en række nye tiltag for at undgå væsentligt højere boligskatter, når de nye og mere retvisende ejendomsvurderinger er udsendt, og det nuværende boligskattestop ophører.

Det er et omfattende projekt at tilvejebringe den nødvendige it-understøttelse for boligskatteomlægningen. Skattevæsenets eksisterende systemer skal tilpasses og kobles sammen med nye systemer. Projektet er præget af høj kompleksitet og vil i de kommende år lægge beslag på en stor del af udviklingskapaciteten hos skattevæsenets it-leverandører.

Ekspertudvalget har derfor undersøgt mulighederne for at udskyde implementeringen af boligskatteforliget. Dette med henblik på at nedbringe kompleksitet og frigøre udviklingskapacitet hos de eksterne it-leverandører, som formentlig kan anvendes til andre kritiske it-opgaver for skattevæsenet.

### 5.7.2 Prioriteringsmuligheder

Ekspertudvalgets eftersyn viser, at en udskydelse af det nye boligskattesystem samlet set vil have afledte negative konsekvenser.

Implementeringsudgifterne vil stige, hvis projektet skal videreføres for en yderligere periode, da det blandt andet indebærer en forlængelse af projektorganisationen. Dertil forventes et betydeligt samfundsøkonomisk tab, hvis boligejerne skal kompenseres for endnu en udskydelse af det nye boligsattesystem. Med den politiske aftale fra 2020 om at udskyde implementeringen fra 2021 til 2024 blev boligskatteerne således lempet med ca. 0,6 mia. kr. varigt før tilbageløb. Derudover vil boligbeskatningen i en længere årrække ikke følge prisudviklingen på boligmarkedet. Det kan medføre samfundsøkonomiske omkostninger i form af større boligprisudsving og finansiell ustabilitet på boligmarkedet.

Ekspertudvalgets undersøgelse har således ikke givet anledning til at anbefale justeringer til de eksisterende planer for implementeringen af boligskatteforliget.

Ekspertudvalget noterer sig dermed, at implementeringen af boligforliget vil være en af de hovedopgaver, som skattevæsenet i de kommende år skal prioritere at komme i mål med inden for sin udviklingskapacitet.

## 5.8 Ejendomsdataprogrammet

Ekspertudvalget har på baggrund af sit eftersyn ikke fundet anledning til at anbefale justeringer til den eksisterende plan for Ejendomsdataprogrammets udviklingsarbejde.

Der pågår en implementering af grunddataaftalen fra 2012 på ejendomsområdet i Skatteforvaltningen, som skal sikre, at skattevæsenets it-systemer kan anvende nye offentlige data på ejendomsområdet. Det vil lægge beslag på en del af skattevæsenets udviklingskapacitet frem mod 2024.

### 5.8.1 Anvendelse af nye offentlige data på ejendomsområdet

Med den politiske aftale om grunddata fra 2012 blev der indgået aftale om at modernisere den offentlige sektor med nye grunddata på blandt andet ejendomsområdet og ny datainfrastruktur. Aftalen har til formål at standardisere data, så de samme data kan anvendes på tværs af offentlige myndigheder og private aktører, og samtidig løfte kvaliteten af grunddata i Danmark. Grunddataaftalen er implementeret i regi af Digitaliseringsstyrelsen og har først derefter kunnet implementeres i andre myndigheder.

For at implementere grunddata på ejendomsområdet udvikles en ny ejendomsdataplatform. Samtidig er der behov for at tilpasse eksisterende it-systemer for at håndtere nye datastrukturer for ejendomsdata og ny fælles datainfrastruktur på tværs af myndigheder og private aktører.

Ekspertudvalget har i lyset af Skatteministeriets store it-udviklingsportefølje undersøgt mulighederne for at frigøre udviklingskapacitet ved at udskyde hele eller dele af projektet for nye ejendomsdata.

## 5.8.2 Prioriteringsmuligheder

Ekspertudvalgets eftersyn viser, at en udskydelse af både hele og dele af projektet vil have afledte negative konsekvenser, som ikke opvejes af de positive effekter. Det skal blandt andet ses i lyset af, at projektets gennemførelse er en forudsætning for, at boligskatteforliget kan implementeres rettidigt.

Hertil kommer, at en udskydelse vil betyde øgede udgifter og risici i forhold til driftsstabiliteten på ejendomsområdet, da det vil kræve videreførelse af ældre it-systemer, som er planlagt til at blive udfaset, når ejendomsdataprojektet er gennemført.

Ekspertudvalget har på den baggrund ikke fundet anledning til at anbefale justeringer til den eksisterende plan for Ejendomsdataprogrammets udviklingsarbejde.

Ekspertudvalget noterer sig dermed, at udviklingen af Ejendomsdataprogrammet vil være en af de hovedopgaver, som skattevæsenet i de kommende år skal prioritere at komme i mål med inden for sin udviklingskapacitet.

# **Flerårige økonomiske rammer for skattevæ- senet i 2023-2027**



# 6. Flerårige økonomiske rammer for skattevæsenet i 2023-2027

## 6.0 Sammenfatning

Ekspertudvalget har blandt andet fået til opgave at afgive anbefalinger til flerårige økonomiske rammer for skattevæsenet.

Ekspertudvalget har i sit arbejde primært fokuseret på skattevæsenets it-område. Derfor afgiver Ekspertudvalget mere detaljerede anbefalinger til de flerårige rammer for it-området end for de borger- og virksomhedsrettede styrelser, som er behandlet mere overordnet. Det betyder således, at:

- Ekspertudvalget har afgivet en række anbefalinger til skattevæsenets fremtidige it-aktivitetsniveau, *jf. kapitel 4*. Ekspertudvalget noterer sig, at der vil være direkte bevillingsmæssige konsekvenser heraf.
- Ekspertudvalget anbefaler samtidig, at der tilvejebringes interne finansieringsbidrag på it-området fra 2025 og frem med henblik på at modgå de bevillingsmæssige konsekvenser.
- Ekspertudvalget noterer sig derudover, at der er opgjort en række merbevillingsbehov i de borger- og virksomhedsrettede styrelser.
- Ekspertudvalget noterer sig samtidig, at der er angivet en række potentielle løftestænger med henblik på at tilvejebringe interne finansieringsbidrag til at modgå de bevillingsmæssige konsekvenser.

Ekspertudvalget bemærker derudover, at størrelsen på udgifter og finansieringsbidrag afhænger af de prioriteringer og afvejninger, der foretages i fastsættelsen af en flerårig økonomisk ramme for skattevæsenet i de kommende politiske forhandlinger. Ekspertudvalget vurderer i tilknytning hertil, at der er en række centrale hensyn, der skal tages højde for i den endelige prioritering og afvejning i fastsættelsen af de flerårige økonomiske rammer.

På baggrund af ovenstående kan der opstilles et spænd, som skattevæsenets flerårige økonomiske rammer kan fastlægges inden for. Afhængig af, hvor i spændet de flerårige rammer fastlægges i en senere politisk proces, vil det stille større eller mindre krav til prioriteringen af skattevæsenets opgaver:

- I det nedre spænd udgør skattevæsenets bevillingsniveau 10,7 mia. kr. i 2023 og 10,4 mia. kr. i 2027. Det svarer til et merbevillingsbehov på henholdsvis 0,5 mia. kr. og 0,2 mia. kr. i forhold til 2021-niveauet og de allerede afsatte midler til etape 3-4 i reformen af skattekontrollen.
- I det øvre spænd udgør skattevæsenets bevillingsniveau 11,3 mia. kr. i 2023 og 11,0 mia. kr. i 2027. Det svarer til et merbevillingsbehov på henholdsvis 1,1 mia. kr. og 0,8 mia. kr. i forhold til 2021-niveauet og de allerede afsatte midler til etape 3-4 i reformen af skattekontrollen.

## 6.1 Indledning

Ekspertudvalget har til opdrag at give anbefalinger til flerårige økonomiske rammer for skattevæsenet med henblik på en flerårsaftale. Med flerårige økonomiske rammer forstås det bevillingsniveau, som skattevæsenets opgaver skal løses og prioriteres inden for i en given periode. Udgangspunktet for flerårsaftalen er således, at eventuelle mer- eller mindreudgifter i aftaleperioden håndteres ved omprioriteringer inden for aftaleøkonomien.

Formålet med en flerårsaftale er todelt. Flerårsaftalen skal sikre ro omkring skattevæsenets økonomi som en forudsætning for at løfte de mange store opgaver med flerårig implementeringshorisont, som i disse år skal løses af skattevæsenet. Samtidig skal flerårsaftalen sikre større budgetsikkerhed for staten og undgå uforudsete merudgifter på de årlige finanslove.

Der lægges op til, at de økonomiske rammer for skattevæsenet fastlægges for perioden 2023-2027. Det konkrete bevillingsniveau kan variere mellem årene. Ekspertudvalget lægger op til, at skattevæsenet i vid udstrækning har fleksibilitet til at prioritere inden for de afsatte økonomiske rammer - dog under hensyntagen til de gældende bevillingsregler, politiske aftaler og ekspertudvalgets anbefalinger vedrørende it-aktiviteter, herunder samlet kapacitet og målsætninger om hvordan kapaciteten bør prioriteres mv.

De flerårige økonomiske rammer i en flerårsaftale skal fastlægges omkostningsbaseret. Herved afspejler de økonomiske rammer de bevillingsmæssige konsekvenser af skattevæsenets aktivitetsniveau, herunder også it-aktiviteter.

I fastlæggelsen af en flerårig økonomisk ramme, skal man forholde sig til dels en udgiftsside, dels en finansieringsside. **Udgiftssiden** dækker over skattevæsenets aktivitetsniveau, som overordnet kan opdeles i it-området, der omfatter it-udvikling og it-drift samt renter og afskrivninger, og de borger- og virksomhedsrettede styrelser. **Finansieringssiden** dækker over interne prioriteringer, hvor skattevæsenet internt tilvejebringer et prioriteringsrum, herunder løbende omprioritering af opgaver og effektiviseringer, samt ekstern finansiering, hvor skattevæsenet tilføres ekstra bevilling.

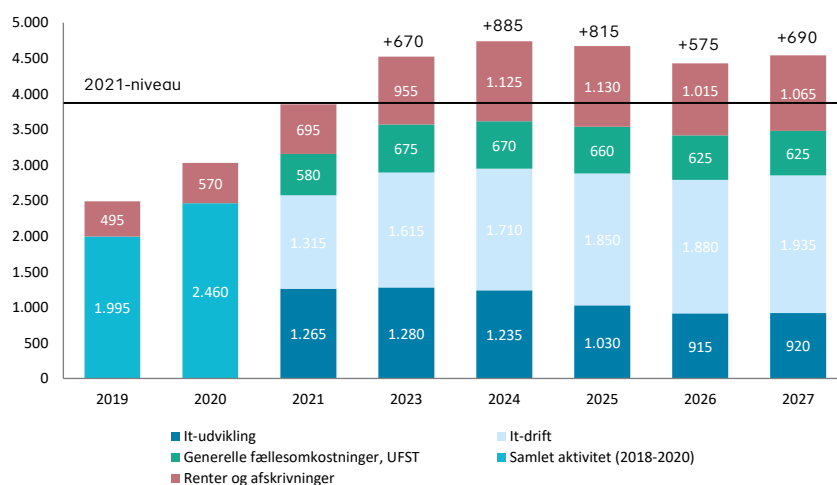
## 6.2 Væsentlige hensyn i fastlæggelsen af flerårige økonomiske rammer for skattevæsenet

Ekspertudvalgets anbefalinger til skattevæsenets flerårige økonomiske rammer skal ses i lyset af en række hensyn:

- Skattevæsenet skal inden for en flerårsaftale være i stand til at komme i mål med de igangværende store it-projekter og -programmer på ejendoms-, told- og momsområdet, inden nye større opgaver igangsættes.
- Skattevæsenets it-udviklingsaktiviteter bør fremover prioriteres inden for et hensigtsmæssigt niveau for it-udviklingskapacitet, *jf. kapitel 4*.
- Der er behov for at igangsætte modernisering af skattevæsenets legacy-systemer og øge andelen af udviklingskapacitet til forretningsudvikling, *jf. kapitel 4*.
- Ibrugtagning af nye større it-systemer kan medføre merudgifter til drift og sagsbehandling i forretningen, fx på ejendoms- og boligområdet samt i tilknytning til implementering af EUTK og øvrige EU-krav. Omvendt kan øgede investeringer i forretningsnære behov og modernisering af legacy-systemer medføre effektiviseringer i forretningen ved fx systemunderstøttelse af sagsbehandling mv.
- I perioden 2023-2027 vil der være stigende udgifter til renter og afskrivninger samt drift og vedligehold af it-systemer. Det følger af både allerede truffne beslutninger og kommende beslutninger.
- At sikre sunde økonomiske incitamenter for at understøtte et så effektivt skattevæsen som muligt. Det kan fx være i forhold til at fastholde et løbende fokus på et effektivt skattevæsen, herunder fx at investeringer i it-udvikling omsættes til forretningsgevinster, der kan kvantificeres og følges op på.
- Der skal tages højde for skattevæsenets kapacitet, kompetencer og kompleksitet i det samlede aktivitetsniveau og den samlede opgavemængde.

### 6.3 It-området

Bevillingsniveauet for it-området i flerårsaftaleperioden er en direkte konsekvens af aktivitetsniveauet på it-området. Ekspertudvalget har i kapitel 4 anbefalet et konkret aktivitetsniveau på it-området med en stigning i 2023-2024 og et tilsvarende fald i 2025-2027. De bevillingsmæssige konsekvenser heraf fremgår af figur 6.1.

**Figur 6.1. Bevillingsmæssige konsekvenser ved anbefalet it-aktivitetsniveau (mio. kr., 2021-pl)**

For it-aktiviteterne inkl. renter og afskrivninger vil der med Ekspertudvalgets anbefalede aktivitetsniveau være merudgifter i flerårsaftaleperioden i forhold til 2021-niveauet. Disse er primært drevet af stigende udgifter til drift og til renter og afskrivninger.

Samtidig forudsættes der, at kunne tilvejebringes et internt finansieringsbidrag fra effektiviseringer på it-området, som skal afspejles i de bevillingsmæssige konsekvenser, *jf. tabel 6.1.*

**Tabel 6.1. Bevillingsmæssige konsekvenser for it-området**

Mio. kr. (2021-pl)	2023	2024	2025	2026	2027
Merbevillingsbehov ved anbefalet it-aktivitetsniveau	670	885	815	575	690
Finansieringsinitiativer	-	-	35	50	70
<b>Bevillingsmæssige konsekvenser i alt</b>	<b>670</b>	<b>885</b>	<b>780</b>	<b>525</b>	<b>620</b>

Baggrunden for udgifterne og finansieringen på it-området er overordnet beskrevet *nedenfor*.

### 6.3.1 Udgiftssiden på it-området

Udgiftssiden dækker over skattevæsenets aktivitetsniveau på it-området.

Ekspertudvalget noterer sig, at der vil være direkte bevillingsmæssige konsekvenser af dels anbefalingerne på it-området om et hensigtsmæssigt niveau for skattevæsenets samlede it-aktiviteter, dels tidligere års it-aktiviteter i form af renter og afskrivninger, *jf. henholdsvis kapitel 2 og kapitel 4.* Udgiftssiden påvirkes således særligt af følgende fire forhold:

- Skattevæsenets samlede it-aktivitetsniveau bør stige med 230 mio. kr. i 2023 og 180 mio. kr. i 2024 for derefter at reduceres til et modsvarende lavere niveau i 2025-2027, *jf. kapitel 4.*



- I løbet af aftaleperioden øges it-driftsorganisationen, som vil udgøre en større andel af de samlede it-aktiviteter, *jf. kapitel 4*.
- Halvdelen af de samlede it-udviklingsaktiviteter i 2027 skal reserveres til forretningsnære behov og modernisering, *jf. kapitel 4*.
- I de kommende år vil der være en række omkostninger i form af afskrivninger og renter, der skal afholdes som følge af allerede afsluttede og igangværende it-udviklingsaktiviteter, *jf. kapitel 2*.

**Tabel 6.2. Merbevillingsbehov i forhold til 2021 ved anbefalet it-aktivitetsniveau**

Mio. kr. (2021-pl)	2023	2024	2025	2026	2027
It-udvikling	20	-25	-235	-350	-345
It-drift	300	395	535	565	620
Generelle fællesomkostninger	95	90	80	45	45
Renter og afskrivninger	255	425	435	315	365
<b>Merbevillingsbehov ved anbefalet it-aktivitetsniveau i alt</b>	<b>670</b>	<b>885</b>	<b>815</b>	<b>575</b>	<b>690</b>

### It-aktiviteter

De bevillingsmæssige konsekvenser for it-området omfatter it-udvikling, it-drift og generelle fællesomkostninger i Udviklings- og Forenklingsstyrelsen.

It-udviklingen påvirkes, idet de bevillingsmæssige konsekvenser af det anbefalede it-aktivitetsniveau vil medføre en mindre stigning i udgifter til it-udvikling i 2023 efterfulgt af en faldende profil til et lavere udgiftsniveau frem mod 2027.

På driftssiden vil der i de kommende år være væsentlige udgifter forbundet med idriftsættelsen af nye systemer, særligt på ejendoms-, moms- og toldområdet. Derudover er der områder i it-driften af den eksisterende systemportefølje, hvor indsatsen bør opprioriteres i de kommende år.

Samtidig vil der i de kommende år være højere udgifter til generelle fællesomkostninger primært som en konsekvens af stigningen i it-drift.

### Renter og afskrivninger

Niveauet for renter og afskrivninger følger af niveauet af de aktiverbare it-aktiviteter og de konkrete afskrivningsperioder. Der vil i de kommende år være en række omkostninger i form af afskrivninger og renter, der skal afholdes som følge af allerede afsluttede og igangværende it-udviklingsaktiviteter, samt som følge af det fremtidige aktivitetsniveau på it-området. Omkostningerne hertil har ikke indvirkning på aktivitetsniveauet.

Niveauet for afskrivninger og renter er baseret på eksisterende ibrugtagningstidspunkter og afskrivningsperioder. Ekspertudvalget noterer sig i den forbindelse, at der pågår et arbejde i Skatteministeriet med at kvalitetssikre praksis for anlægsføring af udgifter i større it-projekter. Dette arbejde kan påvirke periodiseringen af afskrivningerne og niveauet for renterne i 2023-2027.

### 6.3.2 Finansieringssiden på it-området

Ekspertudvalget anbefaler, at der tilvejebringes et internt finansieringsbidrag fra effektiviseringer på it-området fra 2025 og frem, som skal afspejles i de bevillingsmæssige konsekvenser på it-området.

#### Effektiviseringer på it-området

Effektiviseringerne på it-området omfatter både opgaver, der knytter sig til it-udvikling og it-drift.

Det vil *for det første* være muligt at realisere effektiviseringer på den løbende it-drift, herunder både i den eksisterende og den nye it-drift. Det skyldes, at den teknologiske udvikling medfører faldende markedspriser, som isoleret set får it-driftsudgifterne til at falde, ligesom der kan være stordriftsfordele og yderligere effektiviseringspotentialer i it-driften.

*For det andet* vil det være muligt at realisere effektiviseringer generelt i takt med, at skattevæsenets it-organisation som helhed bliver mere moden og opnår en styrket governance, *jf. kapitel 7*. Det omfatter blandt andet modenhed med kontrakt- og leverandørstyring, indkøb og produktivetsforbedringer. Det vurderes, at flere forhold vil bidrage til at realisere effektiviseringerne, herunder blandt andet den nye organisering i Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, som skal sikre bedre rammer for at kunne levere, drifte og videreudvikle it-løsninger til skattevæsenet og en bedre styring på både portefølje- og projektniveau.

Effektiviseringerne forventes, at kunne realiseres fra 2025 og frem. Det vil give tid til at implementere tiltagene samtidig med, at der tages højde for, at der i de førstkomende år er store igangværende udviklingsaktiviteter på it-området, som skattevæsenet skal fokusere på at løse.

For it-aktiviteterne som helhed betyder det, at der forudsættes at kunne realiseres effektiviseringer svarende til et generelt effektiviseringsbidrag på henholdsvis 1,0 pct., 1,5 pct. og 2,0 pct. af udgiftsbasen for it-området ekskl. renter og afskrivninger i 2025-2027, *jf. tabel 6.3*.

**Tabel 6.3. Finansieringsinitiativer på it-området**

Mio. kr. (2021-pl)	2023	2024	2025	2026	2027
Effektiviseringer på it-området	-	-	35	50	70

#### Gevinster ved forretningsnær it-udvikling

I tillæg til de generelle effektiviseringer på it-området vil investeringer i forretningsudviklingsaktiviteter ligeledes kunne medvirke til at realisere effektiviseringsgevinster på opgavevaretagelsen i de borger- og virksomhedsrettede styrelser. Det kan fx være knyttet til effektiviseringer fra digitalisering og automatisering af manuelle arbejdsgange, hvor afkastet (forretningsgevinsterne) er større end omkostningerne (renter og afskrivninger).

I takt med at der prioriteres en større andel af udviklingskapaciteten fra 2025 og frem til forretningsnære udviklingsaktiviteter, forudsættes der realiseret forretningsgevinster, der udligner eller overstiger udgifter til renter og afskrivninger, *jf. tabel 6.4*.

**Tabel 6.4. Gevinster ved forretningsnær it-udvikling**

Mio. kr. (2021-pl)	2023	2024	2025	2026	2027
Gevinster ved forretningsnær it-udvikling	-	-	0-55	30-95	50-130

Gevinsten realiseres i de borger- og virksomhedsrettede styrelser. Gevinsten kan ses som en særskilt bidrag til finansiering eller som et middel til at finansiere generelle effektiviseringer.

## 6.4 Borger- og virksomhedsrettede styrelser

Ekspertudvalget noterer sig, at der er indmeldt merbevillingsbehov i de borger- og virksomhedsrettede styrelser. Ekspertudvalget noterer sig samtidig, at der ved prioritering, indfasning og skalering kan reduceres i de indmeldte merbevillingsbehov. Endelig noterer Ekspertudvalget sig, at der kan peges på en række finansieringsinitiativer med henblik på at imødegå de bevillingsmæssige konsekvenser, jf. tabel 6.5.

**Tabel 6.5. Bevillingsmæssige konsekvenser for borger- og virksomhedsrettede styrelser**

Mio. kr. (2021-pl)	2023	2024	2025	2026	2027
Indmeldte merbevillingsbehov	785	865	870	815	720
Prioritering, indfasning og skalering	110-465	160-455	120-380	30-265	30-180
Finansieringsinitiativer	265-465	360-585	440-690	470-745	470-800
<b>Bevillingsmæssige konsekvenser i alt</b>	<b>-145-410</b>	<b>-175-345</b>	<b>-200-310</b>	<b>-195-315</b>	<b>-260-220</b>

Baggrunden for udgifterne og finansieringen er overordnet beskrevet *nedenfor*.

### 6.4.1. Udgiftssiden for borger- og virksomhedsrettede styrelser

Ekspertudvalget noterer sig, at der er indmeldt en række merbevillingsbehov i de borger- og virksomhedsrettede styrelser. De knytter sig til opgaver, der overvejende omfatter afledte driftsopgaver i forretningen i tilknytning til udsendelsen af nye ejendomsvurderinger og implementering af de nye boligskatteregler, implementering af en række EU-krav på told- og momsområdet samt det fortsatte genopretningsarbejde på gældsinddrivelsesområdet og forebyggende indsatser på opkrævningsområdet. Derudover er der indmeldt en række øvrige opgaver på tværs af de borger- og virksomhedsrettede styrelser, jf. tabel 6.6.

**Tabel 6.6. Indmeldte merbevillingsbehov i borger- og virksomhedsrettede styrelser**

Mio. kr. (2021-pl)	2023	2024	2025	2026	2027
Nye ejendomsvurderinger og implementering af boligskatteforliget	250	370	395	370	320
Implementering af EU-krav	145	130	115	100	80
Opkrævnings- og inddrivelsesområdet	200	185	185	185	185
Øvrige opgaveområdet	190	180	175	160	135
<b>Indmeldte merbevillingsbehov i alt</b>	<b>785</b>	<b>865</b>	<b>870</b>	<b>815</b>	<b>720</b>

### Nye ejendomsvurderinger og implementering af boligskatteforliget

De indmeldte opgaver i tilknytning til implementering af nye ejendomsvurderinger og de ny boligskatteregler omfatter tre områder:

- Skatteankestyrelsens behandling af forventede klager i tilknytning til udsendelsen af de nye ejendomsvurderinger og åbning af klageadgangen, *jf. kapitel 5*.
- Opgaver forbundet med klager vedrørende grundskyldsopgaven, som staten overtager fra kommunerne pr. 1. januar 2024, når boligskatteforliget træder i kraft.
- Overdragelse af opgaver forbundet med implementerings- og forvaltningsopgaven af boligskatteforliget fra Udviklings- og Forenklingsstyrelsen til Vurderingsstyrelsen.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at opgaverne vedrørende klagesagsbehandling i Skatteankestyrelsen overstiger den rekruttering, som Skatteankestyrelsen forventer at kunne foretage. Derfor må der forventes gradvis indfasning af ressourcer til opgavevaretagelsen. Det kan have konsekvenser for sagsbehandlingstiderne for klager.

### Implementering af EU-krav

Skattevæsenet implementerer i disse år en række EU-krav, og der er fastsat en række frister for implementeringen af systemer i 2023 og 2024. Det omfatter blandt andet EU's nye toldkodeks (EUTK), som stiller nye krav til forvaltningen af toldområdet, vedtagelsen af en række direktiver om obligatorisk udveksling af data på tværs af EU-landene, herunder DAC7, samt de nye fælles EU-regler på momsområdet (OSM2), der stiller krav til forvaltningen i form af afledte manuelle opgaver i forlængelse af systemunderstøttelsen. Provenuet fra OSM2 er estimeret til 300 mio. kr. årligt og kan blive større. Derudover medfører OSM2 administrative byrdelelter for virksomheder tilmeldt ordningen.

### Opkrævnings- og inddrivelsesområdet

Der er en række udfordringer på opkrævnings- og inddrivelsesområdet.

På opkrævningsområdet er der oparbejdet sagsbunker, som kræver manuel håndtering, ligesom it-udviklingen i eksisterende og kommende opkrævningsystemer kan styrkes. Dertil kommer, at der forventes løbende tilgang på ca. 130.000 fordringer årligt på området, som skal håndteres.

Gældsinddrivelsen foregår i dag i flere forskellige it-systemer. Det medfører udgifter til samdrift og manuelle opgaver, så den samlede gæld kan inddrives på tværs af systemer. Dertil kommer en række generelle opgaver i Gældsstyrelsen, fx en stigning i henvendelser og afledte udgifter i forbindelse med konkurser. Endelig medfører den styrkede inddrivelsesindsats en stigning i antallet af henvendelser fra skyldnere. Der blev i 2021 inddrevet 11,5 mia. kr., hvilket er en stigning på 1,1 mia. kr. i forhold til 2020 og det højeste beløb siden 2013.

### Øvrige opgaveområder

I tillæg til de ovenfor nævnte områder, er der yderligere indmeldt en række forskellige fremadrettede opgaver. Opgaverne omfatter blandt andet følgende områder:

- *Klageområdet.* Opgaver som følge af, at den styrkede skattekontrol alt andet lige medfører en stigning i antallet af klager samt opgaver i forbindelse med klager på skatteområdet.
- *Udbytterefusion.* Opgaver med henblik på afvikling af sagsbunken på sager vedrørende udbytterefusion, hvilket blandt andet vil medføre en reduktion i renteudgifter for staten.
- *Modernisering af it-portefølje.* Opgaver forbundet med at sikre den nødvendige kapacitet til at kunne bistå med at modernisere skattevæsenets it-portefølje.
- *Motorområdet.* Opgaver i forbindelse med partshøringer og opgaver som følge af aftalen om styrkelse af motorområdet, der fx indebærer pristjek af 15 pct. af de brugte importerede køretøjer.
- *Lovprogram.* Opgaver fra 2023 og frem som følger af tidligere lovprogrammer fra 2019 og frem.

### Prioritering, indfasning og skalering

For merbevillingsbehovene kan det være relevant at foretage dels indfasning af opnormeringen af opgaverne over en længere periode, dels at prioritere og skalere i størrelsen på opgaverne eller tidspunktet for hvornår de løses. Ved prioritering, indfasning og skalering kan der reduceres i merbevillingsbehovene, *jf. tabel 6.7.*

**Tabel 6.7. Prioritering, indfasning og skalering af merbevillingsbehov**

Mio. kr. (2021-pl)	2023	2024	2025	2026	2027
Prioritering, indfasning og skalering	110-465	160-455	120-380	30-265	30-180

## 6.4.2 Finansieringssiden for borger- og virksomhedsrettede styrelser

Ekspertudvalget noterer sig, at der er angivet en række potentielle løftestænger med henblik på at tilvejebringe interne finansieringsbidrag til at imødegå det indmeldte merbevillingsbehov, *jf. tabel 6.8*

**Tabel 6.8. Finansieringsinitiativer for borger- og virksomhedsrettede styrelser**

Mio. kr. (2021-pl)	2023	2024	2025	2026	2027
Effektivisering og løbende omprioritering	30-235	65-290	95-345	125-400	125-455
Øvrige finansieringsinitiativer	235	295	345	345	345
<i>Prioritering af kontroltape 4</i>	<i>170</i>	<i>170</i>	<i>170</i>	<i>170</i>	<i>170</i>
<i>Nedjusteret oprydningsopgave som følge af ekstraordinær afskrivning</i>	<i>65</i>	<i>125</i>	<i>175</i>	<i>175</i>	<i>175</i>
<b>Finansieringsinitiativer i alt</b>	<b>265-465</b>	<b>360-585</b>	<b>440-690</b>	<b>470-745</b>	<b>470-800</b>

Finansieringsbidragene vil blive fastholdt på området og vil således kunne anvendes på tværs af skattevæsenet inden for flerårsaftaleøkonomien. Hermed adskiller de sig fra det generelle statslige omprioriteringsbidrag på 2 pct. årligt, som alle statslige myndigheder som udgangspunkt er underlagt. Bidraget dækker over den forventede realisering af løbende driftseffektiviseringer.

### Effektivisering og løbende omprioritering

Skattevæsenet har siden 2017 været undtaget for det generelle årlige statslige omprioriteringsbidrag på 2 pct. Det er sket samtidig med, at der er tilført væsentlige merbevillinger til skattevæsenet til blandt andet genopretningen af dele af forvaltningen.

I takt med at driften af skattevæsenet stabiliseres vil der alt andet lige være mulighed for løbende at optimere den grundlæggende drift gennem omprioritering af ressourcer og effektivisering af opgavevaretagelsen. Dette kan gøres ved dels at foretage løbende omprioriteringer gennem året, dels at introducere et effektiviseringsbidrag, hvor provenuet – i modsætning til det almindelige omprioriteringsbidrag – fastholdes inden for skattevæsenet i flerårsaftaleperioden. Afhængig af, hvordan og i hvilken størrelsesorden bidraget fastsættes, vil det stille større eller mindre krav til prioritering og effektivisering af skattevæsenets opgaver.

### Øvrige finansieringsinitiativer

I tillæg til de løbende omprioriteringer og effektiviseringer er der i Ekspertudvalgets arbejde identificeret to yderligere finansieringsinitiativer til at modgå det indmeldte merbevillingsbehov.

#### *Prioritering af kontroletape 4*

Regeringen har de seneste år styrket skattekontrollen markant ved at ansætte 1.000 ekstra kontrolmedarbejdere frem mod 2024 fordelt over fire etaper. Prioriteringen af den fjerde og sidste etape fastlægges i løbet 2022. En del af midlerne i etape 4 kan prioriteres til at imødegå de kommende opgaver, som skattevæsenet har identificeret på kontrolområdet. Det kunne fx være kontrol med anmeldning om refusion af udbytteskat, kontrol som følge af EU-krav vedrørende momsregler samt kontrol på told- og motorområdet.

#### *Nedjustering af oprydningsopgave som følge af ekstraordinær afskrivning*

Ekspertudvalget anbefaler, at al fejlbehæftet gæld i DMI efter gennemførelse af de sidste to konverteringer i 2022 som udgangspunkt straksafskrives for at minimere den store manuelle oprydningsopgave, *jf. kapitel 5*. Straksafskrivningen vil frigøre ressourcer, som vil kunne anvendes til at håndtere en række af de opgaver, som skattevæsenet har identificeret og dermed imødegå det indmeldte merbevillingsbehov.

Ekspertudvalget noterer sig, at der vil være behov for en politisk beslutning, såfremt anbefalingen skal gennemføres, og at stillingtagen til en straksafskrivning skal ske på baggrund af et beslutningsoplæg.

## 6.5 Spænd for flerårige økonomiske rammer

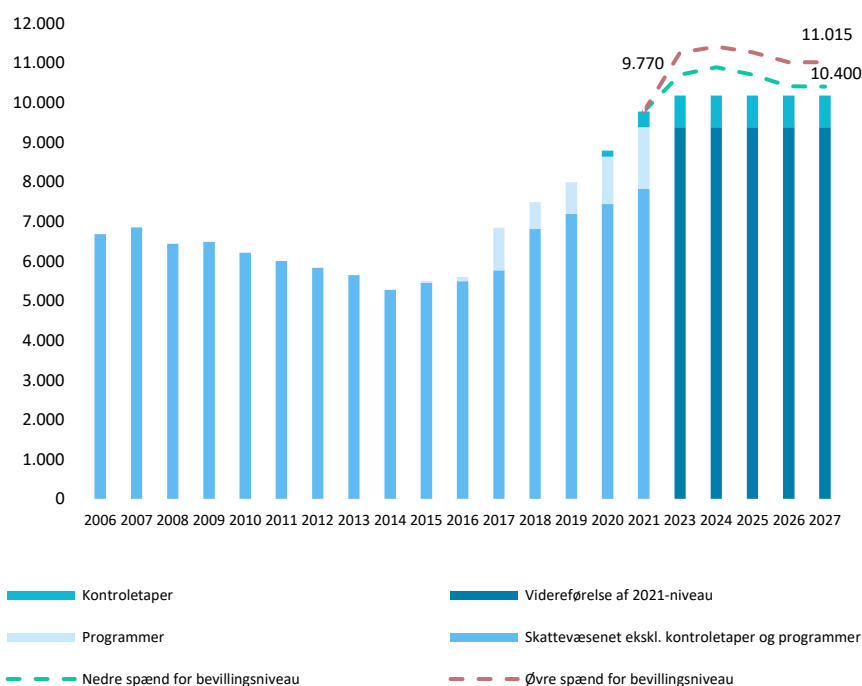
På baggrund af udgifts- og finansieringssiden kan der opstilles et spænd, som de flerårige økonomiske rammer for skattevæsenet kan fastlægges inden for. Spændet afhænger af graden af prioritering og indfasning af udgiftssiden samt størrelsen på finansieringssiden. Afhængig af, hvor i spændet de flerårige rammer fastlægges i en senere politisk proces, vil det stille større eller mindre krav til prioritering af skattevæsenets opgaver.

Nedenfor er vist skattevæsenets bevillingsudvikling fra 2006-2021 kombineret med et spænd for de flerårige økonomiske rammer i 2023-2027. Spændene tager afsæt i, at de bevillingsmæssige konsekvenser på it-området samt de øvrige

finansieringsinitiativer er uændrede i det øvre og nedre spænd. Det vil sige, at spændet er baseret på følgende forudsætninger:

- Prioritering og indfasning af opgaver i de borger- og virksomhedsrettede styrelser varierer i det øvre og nedre spænd.
- Størrelsen på effektiviseringer og løbende omprioriteringer varierer i det øvre og nedre spænd.

**Figur 6.2. Spænd for skattevæsenets flerårige økonomiske rammer (mio. kr., 2021-pl)**



Anm.: Skattevæsenet dækker over Skatteankestyrelsen samt styrelserne i Skatteforvaltningen. Fra 2015-2018 var programmerne (ICE, ICI og ICT) organisatorisk placeret under Skatteministeriets departement.

Spændene skal ses i forhold til skattevæsenets eksisterende bevillingsniveau. I figur 6.2 er dette illustreret ved, at det samlede 2021-niveau er videreført tillagt de allerede afsatte midler til etape 3-4 i reformen af skattekontrollen.

Fordelingen af de samlede rammer mellem it-området og borger- og virksomhedsrettede aktiviteter ved de to bevillingsniveauer fremgår af tabel 6.9.

**Tabel 6.9. Fordeling af skattevæsenets økonomiske rammer**

Mio. kr. (2021-pl)	2021	2023	2024	2025	2026	2027
<b>2021-niveau + kontroletape 3-4</b>	<b>9.770</b>	<b>10.170</b>	<b>10.170</b>	<b>10.170</b>	<b>10.170</b>	<b>10.170</b>
It-området	3.865	3.865	3.865	3.865	3.865	3.865
Borger-/virksomhedsrettede	5.910	6.310	6.310	6.310	6.310	6.310
<b>Nedre spænd</b>	<b>9.770</b>	<b>10.695</b>	<b>10.885</b>	<b>10.700</b>	<b>10.410</b>	<b>10.400</b>
It-området	3.865	4.530	4.745	4.645	4.390	4.485
Borger-/virksomhedsrettede	5.910	6.165	6.135	6.055	6.020	5.920
<b>Øvre spænd</b>	<b>9.770</b>	<b>11.255</b>	<b>11.405</b>	<b>11.265</b>	<b>11.010</b>	<b>11.015</b>
It-området	3.865	4.530	4.745	4.645	4.390	4.485
Borger-/virksomhedsrettede	5.910	6.720	6.655	6.620	6.625	6.530

Anm.: Sumafvigelser skyldes afrunding til nærmeste 5 mio. kr. Det nedre spænd afspejler det høje niveau for prioritering og indfasning af opgaver samt det høje niveau for finansieringsinitiativer. Det øvre spænd afspejler det lave niveau for prioritering og indfasning af opgaver samt det lave niveau for finansieringsinitiativer.

I det nedre spænd ses et bevillingsniveau for skattevæsenet på 10,7 mia. kr. i 2023 og 10,4 mia. kr. i 2027. Det svarer til et merbevillingsbehov på henholdsvis 0,5 og 0,2 mia. kr. i forhold til 2021-niveauet og de allerede afsatte midler til etape 3-4 i reformen af skattekontrollen.

I det øvre spænd ses et bevillingsniveau for skattevæsenet på 11,3 mia. kr. i 2023 og 11,0 mia. kr. i 2027. Det svarer til et årligt merbevillingsbehov på henholdsvis 1,1 og 0,8 mia. kr. i forhold til 2021-niveauet og de allerede afsatte midler til etape 3-4 i reformen af skattekontrollen.



# It-styring i skattevæsenet



# 7. It-styring i skattevæsenet

## 7.0 Sammenfatning

En grundlæggende præmis for, at skattevæsenet kan eksekvere effektivt inden for en flerårig bevillingsmæssig ramme er, at der er etableret en velfungerende it-styring.

Det er Ekspertudvalgets vurdering, at skattevæsenets it-styring og eksekverings-evne har været betydeligt udfordret de seneste år, og at styringsudfordringerne i høj grad skyldes, at projekterne ofte har været scopet for stort, at it-organisationen er umoden, og at skattevæsenet mangler kompetencer til at drive de store it-udviklingsopgaver, *jf. kapitel 1 og 4*. Ud over faste og langsigtede økonomiske rammer, et fast niveau for it-udviklingsaktiviteter og en realiserbar it-portefølje er det derfor helt afgørende, at skattevæsenet også arbejder struktureret med tiltag, der kan styrke it-styringen og dermed øge eksekveringen af igangsatte og kommende it-projekter.

I forlængelse heraf anbefaler Ekspertudvalget, at skattevæsenet forud for en kommende flerårsaftale og løbende inden for flerårsaftaleperioden arbejder med følgende fire områder:

- *Forbedret porteføljestyring i skattevæsenet.* Porteføljestyringen skal understøtte en tværgående prioritering mellem it-aktiviteter inden for rammerne af det fastlagte aktivitetsniveau. Det indebærer, at skattevæsenet på baggrund af et aktuelt, transparent overblik over nuværende og kommende it-aktiviteter samt ressourcer kan prioritere og allokere ressourcer til de prioriterede it-aktiviteter.
- *Mindre og mere styrbare it-projekter.* Skattevæsenet skal igangsætte it-projekter i mindre og mere styrbare enheder. Der skal derfor som udgangspunkt ikke igangsættes meget store it-projekter over 300 mio. kr.
- *Styrket ejerskab for it-udvikling i borger- og virksomhedsrettede styrelser.* De borger- og virksomhedsrettede styrelser skal være de primært ansvarlige for it-udviklingsaktiviteterne på deres områder og dermed i højere grad ansvarliggøres i forhold til blandt andet fremdrift og gevinstrealisering, mens it-organisationen har leveranceansvaret.
- *Styrkelse af skattevæsenets it-styringskompetencer.* Skattevæsenet skal reducere afhængigheden af eksterne konsulenter. Det indebærer, at skattevæsenet opbygger flere kritiske it-styringskompetencer internt, så andelen af interne ressourcer, der varetager centrale roller i forbindelse med it-projekter,

øges. Dette for at sikre en ensartet og gennemsigtig styring på tværs af it-projekter og bidrage til, at viden bevares i organisationen.

## 7.1 Indledning

Kapitlet behandler, hvordan it-styringen i skattevæsenet kan styrkes med henblik på at forbedre skattevæsenets evne til at komme i mål med de prioriterede it-udviklingsaktiviteter inden for forudsat tid, budget og planlagt scope.

### Boks 7.1. Begrebsdefinition

It-styring omfatter internt rettede aktiviteter og processer, der har til formål at understøtte, at prioriterede it-aktiviteter kommer i mål inden for den forudsatte tid, budget og scope. Det inkluderer blandt andet etablering af klare rammer for uddelegering af ansvar og beslutningskompetence, samt etablering og vedligeholdelse af et overblik over nuværende og kommende it-aktiviteter.

Ekspertudvalgets observationer, vurderinger og anbefalinger tager udgangspunkt i konklusioner fra udvalgets analyser, som er behandlet i de foregående kapitler, og It-tilsynets observationer fra deres tværgående undersøgelser, der er gennemført i 2021.

I tillæg hertil noterer Ekspertudvalget sig, at også organisationskultur er en væsentlig forudsætning for at komme i mål med de prioriterede it-aktiviteter inden for tid, budget og scope samt at levere stabil it-drift. Ekspertudvalget vurderer derfor, at skattevæsenet i sit videre arbejde med fordel også kan være opmærksomt på at arbejde struktureret med organisationskulturen.

## 7.2 Skattevæsenets igangværende initiativer til styrket it-styring

Skattevæsenets udfordringer med at komme i mål med de store og komplekse it-projekter har blandt medført, at Skatteministeriet i efteråret 2019 gennemførte et eftersyn af de akutte it-problemer i skattevæsenet. Eftersynet førte til, at en række tiltag blev iværksat med henblik på at forbedre styringen af og tilsynet med skattevæsenets it-område. Ekspertudvalget vurderer, at de væsentligste initiativer i denne sammenhæng er etablering af et uafhængigt it-tilsyn, etablering af et strategisk porteføljeboard på tværs af koncernen og ny organisering af skattevæsenets it-organisation. De tre initiativer gennemgås i det følgende.

### 7.2.1 Etablering af et uafhængigt it-tilsyn

Der er ved lov oprettet et uafhængigt it-tilsyn, som formelt trådte i kraft den 1. januar 2021. Medlemmerne af It-tilsynet har alle erfaring med og kompetencer inden for it. Tilsynet skal sikre et styrket tilsyn med skattevæsenets it-område og samtidig give sparring og rådgivning til skattevæsenet, *jf. boks 7.2.*

**Boks 7.2. It-tilsynets hovedopgaver**

It-tilsynet er oprettet ved lov og har følgende hovedopgaver:

- Følge drift og udvikling af Skatteforvaltningens it-område
- Yde it-faglig strategisk og teknisk rådgivning til Skatteforvaltningen
- Bistå ved behandlingen af Skatteforvaltningens it-projekter i Statens It-råd

It-tilsynet giver desuden anbefalinger til forbedringspotentialer på baggrund af deres undersøgelser af drift og udviklingen af it-området i Skatteforvaltningen.

Ekspertudvalget noterer sig, at It-tilsynet i løbet af 2021 har gennemført en række undersøgelser af flere konkrete større it-projekter. Derudover har tilsynet undersøgt tværgående områder som fx leverandørstyring og governance.

Undersøgelserne har resulteret i en række konkrete anbefalinger til skattevæsenet, herunder blandt andet at it-projekternes styregrupper skal tage større ansvar, at der skal fastlægges en strategi for og styrket opfølgning på leverandørsamarbejde, samt at indsatsen for at igangsætte levetidsforlængende tiltag og modernisering af ældre it-systemer skal øges.

Ekspertudvalget noterer sig It-tilsynets anbefalinger, og at skattevæsenet så vidt muligt er i gang med at implementere anbefalingerne.

## 7.2.2 Etablering af strategisk porteføljeboard på tværs af koncernen

Der er i foråret 2021 etableret et koncernfælles strategisk porteføljeboard (herafter benævnt porteføljeboardet), som følger og prioriterer skattevæsenets samlede it-portefølje, *jf. boks 7.3*. Skatteministeriets departement har i porteføljeboardet fået en mere aktiv rolle i den tværgående prioritering af it-udviklingen med henblik på at modne den strategiske styring af it-aktiviteter på tværs af koncernen.

**Boks 7.3. Koncernfælles strategisk porteføljeboard**

Det koncernfælles strategiske porteføljeboard skal sikre:

- Klar ansvarsplacering for tværgående porteføljestyring og opfølgning i skattevæsenet
- Bred forankring af beslutninger på it-området i koncernen
- Klare rammer for prioritering
- Øget gennemsigtighed i skattevæsenets udviklingskapacitet og ressourceanvendelse.

Skatteministeriet har på baggrund af anbefalinger fra It-tilsynet i 2021 desuden igangsat initiativer, der skal styrke den porteføljestyring, som udøves af porteføljeboardet. Heri ligger blandt andet et arbejde med at sikre en større sammenhæng mellem projekternes rapportering på fremdrift og økonomi.

Ekspertudvalget noterer sig, at skattevæsenet forventer, at initiativerne til styrket porteføljestyring vil være implementeret i løbet af første halvår 2022, og at porteføljeboardet vil få en central rolle i udmøntningen af Ekspertudvalgets anbefalinger.

### 7.2.3 Ny organisering af skattevæsenets it-organisation

I efteråret 2021, er der iværksat en større omorganisering af Udviklings- og Forenklingsstyrelsen med henblik på at skabe de bedst mulige rammer for at levere, drifte og videreudvikle it-løsninger til skattevæsenet.

Ekspertudvalget noterer sig, at ændringen har til hensigt at skabe en mere entydig organisering, der er orienteret mod forretningen, og en tydeligere ledelsesstruktur med færre tværgående snitflader. Fremadrettet vil der således som udgangspunkt være ét sted i Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, som vil have det samlede leveranceansvar og som håndterer den konkrete borger- og virksomhedsrettede styrelses behov for it-udvikling, -drift og -vedligehold.

## 7.3 Udfordringer for it-styring i skattevæsenet

Ekspertudvalget noterer sig de igangværende tiltag på Skatteministeriets område, *jf. afsnit 7.2*, og bemærker i den forbindelse, at det endnu ikke har været muligt at vurdere effekterne af disse. Samtidig vurderer Ekspertudvalget, at der – uagtet de igangsatte tiltag – fortsat er udfordringer i relation til it-styring. Herunder *ufuldstændigt overblik og manglende gennemsigtighed til prioritering, for mange store it-projekter, begrænset ejerskab i forretningen og for høj afhængighed af eksterne konsulenter til centrale it-styringsroller*. Udfordringerne gennemgås nedenfor. Ekspertudvalget giver anbefalinger til håndtering af udfordringerne i afsnit 7.4.

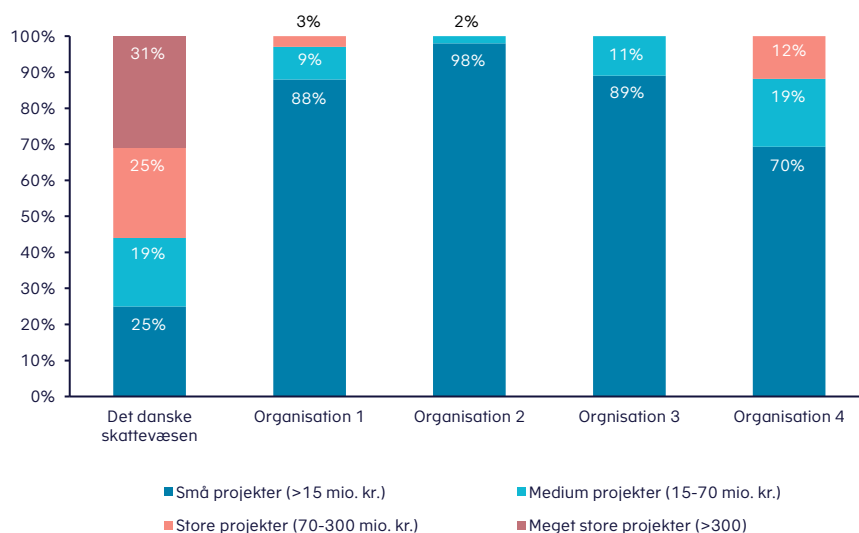
### Ufuldstændigt overblik og manglende gennemsigtighed til prioritering

Ekspertudvalget har i kapitel 4 anbefalet, at der bør fastlægges et loft over it-udviklingsaktiviteter i skattevæsenet. Det afføder et afledt behov for en skarp prioritering, således at der ikke igangsættes flere aktiviteter, end der kan eksekveres inden for det fastlagte niveau. Det er i forlængelse heraf Ekspertudvalgets vurdering, at skattevæsenet ikke for nuværende har et tilstrækkeligt samlet overblik over sin it-portefølje til at kunne foretage samlede, nødvendige prioriteringer mellem it-udviklingsaktiviteter og ressourcer.

### For mange meget store it-projekter

Ekspertudvalget vurderer, at skattevæsenets nuværende it-projektportefølje har en størrelse og kompleksitet, som vil være meget vanskelig at håndtere for de fleste organisationer. Således adskiller antallet af meget store projekter og programmer i skattevæsenet sig markant fra både staten som helhed og de øvrige skattevæsener i Ekspertudvalgets komparative analyse, hvor ingen af referenceorganisationerne arbejder med projekter på størrelse med skattevæsenets, *jf. kapitel 4*. Således har ingen af organisationerne igangsat it-projekter på over 300 mio. kr. Til sammenligning har skattevæsenet aktuelt fem meget store projekter på over 300 mio. kr. i sin igangværende it-projektportefølje. Derimod viser den komparative analyse af it-udvikling, at alle referenceorganisationer – i modsætning til skattevæsenet – overvejende arbejder med små projekter, *jf. figur 7.1*, idet dette muliggør en bedre estimering, styring og levering af projekterne.

**Figur 7.1. Fordeling af projektstørrelse på tværs af det danske skattevæsen og referenceorganisationers udgifter til it-udvikling**



Anm.: It-udviklingsopgaver, der omhandler midlertidig aktivitet med særskilt budget, men som ikke er defineret som projekt, indgår ikke, hvorfor tallet for små (<15 mio. kr.) kan være underestimeret i forhold til referenceorganisationer.

### Begrænset ejerskab i forretningen

Ekspertudvalget vurderer, at der er behov for at sikre en tydeligere ansvarsfordeling mellem forretningen (typisk de borger- og virksomhedsrettede styrelser) og it-organisationen, hvor forretningen påtager sig en endnu større rolle i skattevæsenets it-projekter. Dette med henblik på at ansvarliggøre forretningen, også i takt med at der frigøres mere udviklingskapacitet til forretningsprojekter. Det indebærer blandt andet ansvar for scope, lovmedholdelighed, tid og overholdelse af budget. It-tilsynet har fremsat lignende anbefalinger på baggrund af en undersøgelse af governance i 2021.

### For høj afhængighed af eksterne konsulenter til centrale it-styringsroller

It-organisationen i skattevæsenet har løbende haft behov for at indkøbe bistand fra eksterne it-konsulenter til styring af it-projekter for at løfte opgaven med at udvikle it-systemer til skattevæsenet. Det gælder fx inden for områderne projektledelse, økonomistyring og juridisk rådgivning og dertil også forretningens varetægelse af opgaver i it-projekternes styregrupper.

Et stort forbrug af eksterne konsulenter på netop disse områder medfører blandt andet, at skattevæsenet opbygger en uensigtsmæssig konsulentafhængighed, og at evnen til at styre egne it-projekter med udgangspunkt i skattevæsenets styringsparadigmer svækkes. Desuden medvirker et stort forbrug af eksterne konsulenter ofte til, at beslutninger og løsninger optimeres mod isolerede projekter og ikke ud fra et helhedssyn.

## 7.4 Anbefalinger til styrket it-styring

På baggrund af de identificerede udfordringer og Ekspertudvalgets analyser i kapitel 4 peger Ekspertudvalget på fire anbefalinger til styrket it-styring, som gennemgås nedenfor. Ekspertudvalgets anbefalinger skal ses i sammenhæng

med anbefalinger fra It-tilsynet og de initiativer, som skattevæsenet allerede har igangsat.

### 7.4.1 Forbedret porteføljestyring i skattevæsenet

#### Anbefaling 1: Forbedret prioritering og porteføljestyring i skattevæsenet

Ekspertudvalget anbefaler, at Skatteministeriet som led i sin porteføljestyring etablerer et transparent overblik over nuværende og kommende it-aktiviteter samt over ressourcer. Dette skal understøtte porteføljeboardet i at prioritere og styre inden for rammen af det anbefalede samlede aktivitetsniveau og den fastlagte udviklingskapacitet, samt i at allokere ressourcer mellem aktiviteter.

For at prioritere og styre inden for rammen af et fast niveau for it-aktiviteter er det Ekspertudvalgets vurdering, at der skal tilvejebringes og vedligeholdes en aktuel porteføljestatus over den samlede it-portefølje koblet med økonomi, fremdrift og ressourceanvendelse. Det skal blandt andet gøre det muligt at prioritere ressourcer ud fra en samlet porteføljetragtning. Ekspertudvalget noterer sig, at Skatteministeriet er i gang med at etablere et forbedret overblik over igangværende og kommende it-aktiviteter. Inden for en flerårsaftale er der behov for, at dette overblik udbygges og anvendes mere aktivt, idet det er en forudsætning for at kunne følge Ekspertudvalgets anbefalinger til skattevæsenets it-aktivitetsniveau.

Konkret foreslås det, at der i overblikket over porteføljen løbende rapporteres og følges op på den afsatte udviklingskapacitet, herunder fordelt på hhv. lovgivningsinitiativer, teknisk modernisering og forretningsnære behov. Endvidere noterer Ekspertudvalget sig, at der i takt med, at flere store it-projekter overgår fra udvikling til drift, vil være en større andel af det samlede aktivitetsniveau, der vedrører it-drift. Skatteministeriet bør derfor være opmærksom på, at sammensætningen af porteføljeboardets ledelsesmæssige kompetencer og erfaringer afspejler det nye snit.

En aktuel porteføljestatus skal suppleres med et tværgående målbillede for de kommende års it-udvikling i skattevæsenet samt konkrete (etårige) it-planer, som har til formål at skabe overblik samt understøtte styring af og opfølgning på samtlige it-udviklings- og driftsaktiviteter inden for hvert fagområde. Ligeledes bør der foreligge en konkret plan for moderniseringsinitiativer inden for en aftaleperiode. It-planer og porteføljestatus bør behandles af porteføljeboardet, og det skal være muligt for boardet at omprioritere midler og ledige ressourcer på baggrund af det samlede overblik. I den forbindelse skal der opstilles en række overordnede prioriteringskriterier, der skaber gennemsigtighed om boardets beslutninger.

Opfølgningen på ovenstående bør være understøttet af et it-styringssetup, som er kendt på tværs af organisationen, fx ved en klar visualisering af, hvilke boards der eksisterer på tværs af skattevæsenet og samspillet mellem disse. I denne forbindelse er det vigtigt at inkludere information om, hvor beslutninger relateret til it-driften tages.

Ekspertudvalget noterer sig endvidere, at porteføljeboardet kan overveje at inddrage It-tilsynet i forhold til fx at rådgive om udformning og anvendelsen af porteføljeoverblikket til forbedret prioritering og porteføljestyring på tværs.

### Porteføljepulje til håndtering af risici

Som konsekvens af tilgangen om et fast niveau for it-aktiviteter skal risici i skattevæsenets it-portefølje håndteres inden for denne udviklingskapacitet. I forlængelse heraf kan det overvejes at afsætte en samlet porteføljepulje, som skal håndtere de risici, der indtræffer inden for hvert enkelt år på tværs af skattevæsenets samlede it-portefølje. En samlet porteføljepulje kan administreres af porteføljeboardet, som da vil få mandat til – efter indstilling fra fx de enkelte it-projekters styregrupper – at udmønte porteføljepuljen, når det vurderes, at der er et konkret behov.

Formålet med en samlet pulje til håndtering af risici er, at skattevæsenet i højere grad end i dag kan håndtere risici fleksibelt, samt at håndtering og prioritering af risici foregår med udgangspunkt i en samlet vurdering af risici på tværs af alle skattevæsenets it-udviklingsaktiviteter frem for kun i de enkelte projekter.

Tilgangen med en fast udviklingskapacitet og samlet porteføljepulje indebærer, at samtlige risici, der indtræffer i løbet af det pågældende år, skal håndteres inden for denne pulje. Såfremt der indtræffer yderligere risici, end der på forhånd er afsat midler til i porteføljepuljen, påhviler det således som udgangspunkt porteføljeboardet at håndtere det, fx ved at prioritere, hvilke risici der kan håndteres i indeværende år eller udskyde igangværende it-udviklingsaktiviteter.

Såfremt risici ikke indtræffer, kan porteføljeboardet omvendt disponere puljen til øvrige aktiviteter, herunder nye udviklingsprojekter. Det indebærer, at igangsættelse af nye projekter i nogen grad er betinget af, hvor stor en del af porteføljepuljen, der udmøntes til risikohåndtering.

I det lys er det et særskilt hensyn, at størrelsen på en porteføljepulje fastsættes på et hensigtsmæssigt niveau, der tager højde for dels de betydelige risici i skattevæsenets portefølje, dels den realistiske mulighed for at få afløb i løbet af året.

## 7.4.2 Mindre og mere styrbare it-projekter

### Anbefaling 2: Skattevæsenet bør undgå at iværksætte nye meget store it-projekter i fremtiden

Ekspertudvalget anbefaler, at skattevæsenet som udgangspunkt ikke skal igangsætte nye meget store it-projekter over 300 mio. kr. med henblik på at få en it-projektportefølje, der hovedsageligt består af mindre it-projekter, som det vil være lettere for skattevæsenet at styre.

Erfaringerne fra Skatteministeriet, Statens It-råd og litteratur på området peger entydigt på, at store it-projekter er svære at styre på både tid, økonomi og scope. Ekspertudvalget anbefaler på den baggrund, at skattevæsenets overordnede målbillede i 2027 bør være, at der som udgangspunkt ikke igangsættes nye, meget store it-projekter over 300 mio. kr., *jf. tabel 7.1*, og at der etableres konkrete mekanismer, der understøtter dette målbillede.

Hvis skattevæsenet inden for rammerne af en flerårsaftale, herunder den fastsatte ramme for udviklingskapacitet, under særlige omstændigheder alligevel ønsker at fravige anbefalingen, bør løsningsmodellen trykprøves grundigt i tillæg



til den foreslåede proces i kapitel 8. Det indebærer, at skattevæsenet skal udarbejde én eller flere alternative løsningsmodeller, der anviser veje til at reducere projektets scope og økonomi til under 300 mio. kr., som skal forelægges en eventuelt relevant politisk forligskreds forud for stillingtagen.

Hertil bør det forudgående analysegrundlag for et meget stort it-projekt (> 300 mio. kr.) – med inspiration fra transportområdet – kvalitetssikres af en uafhængig part, fx Statens It-råd eller It-tilsynet. I det omfang, der trods anbefalingen igangsættes nye meget store it-projekter over 300 mio. kr., bør der ikke gennemføres mere end ét meget stort projekt ad gangen.

**Tabel 7.1. Ekspertudvalgets forslag til fordeling af projektstørrelser i skattevæsenet (fordeling baseret på udgifter)**

	Skattevæsenet i dag	Referenceorganisationers gennemsnit	Målbillede i 2027	Målbillede med enkelt meget stort projekt i 2027
<b>Små</b> (0-15 mio. kr.)	2 pct.	38 pct.	30 pct.	30 pct.
<b>Medium</b> (15-70 mio. kr.)	3 pct.	26 pct.	30 pct.	20 pct.
<b>Store</b> (70-300 mio. kr.)	12 pct.	36 pct.	40 pct.	30 pct.
<b>Meget store</b> (>300 mio. kr.)	83 pct.	0 pct.	0 pct.	20 pct.

Flere forudsætninger er væsentlige for, at skattevæsenet kan lykkes med at reducere projektstørrelserne betragteligt.

For det første kræver det, at der er fokus på at minimere scope i de enkelte projekter efter en tilgang om minimumsimplementering. Det skal ske ved, at projekterne i udgangspunktet kun udvikler de dele, der er nødvendige for at opfylde projektets overordnede mål. Det kan indebære, at tiltag til at opfylde et forretningsmæssigt behov eller nedbringe teknisk gæld, i udgangspunktet ikke håndteres i et projekt, såfremt det ikke er en forudsætning for at opfylde projektets målsætning.

I stedet vil forretningsmæssige behov og teknisk modernisering skulle håndteres og prioriteres i forbindelse med videreudvikling og inden for den særskilte it-udviklingskapacitet, som Ekspertudvalget anbefaler at afsætte til disse formål, *jf. kapitel 4.*

For det andet er det væsentligt, at skattevæsenet generelt styrker sine kompetencer til at gennemføre analyser af it-projekter, således at projekternes størrelse ikke undervurderes ved igangsættelsen med store efterfølgende budget- og tidsoverskridelser til følge.

I forbindelse med større initiativer, hvor det ikke er muligt eller tilstrækkeligt at minimere projekternes scope, kan det blive relevant at opdele initiativet i mindre delprojekter. Det kan fx være i forbindelse med et større lovgivningsinitiativ, hvor lovkravene nedbrydes i mindre særskilte projekter, og hvor det samlede lovkrav først vil være opfyldt, når alle delprojekter er i mål.

Ekspertudvalget noterer sig, at en konsekvens af, at der i udgangspunktet ikke igangsættes nye meget store projekter (> 300 mio. kr.), vil være, at der i fremtiden vil være væsentligt flere små projekter. En fordeling med mange små og mellemstore it-projekter vil kræve en fokuseret portefølje- og arkitekturstyring, som er gearret til at understøtte og styre en portefølje med flere små projekter

frem for få store. Der er derfor en tæt sammenhæng til anbefalingen om forbedret prioritering og porteføljestyring i skattevæsenet, som er en forudsætning for systematisk at arbejde med mindre projekter. Samtidig vil det kræve en god praksis for tidlig inddragelse i lovgivningsprocesser, *jf. kapitel 8* og afrapporteringer til It-rådet mv.

### 7.4.3 Styrket ejerskab for it-udvikling i de borger- og virksomhedsrettede styrelser

#### **Anbefaling 3: Der skal sikres en tydeligere ansvarsfordeling på it-udviklingsområdet i skattevæsenet**

Ekspertudvalget anbefaler, at de borger- og virksomhedsrettede styrelses (forretningen) rolle i projekter styrkes, så de bliver de primært ansvarlige for it-projekter inden for deres fagområde, mens it-organisationen har leveranceansvaret.

Ekspertudvalget noterer sig, at styregruppeformandskabet for skattevæsenets it-projekter er delt mellem en formand fra forretningen (typisk de borger- og virksomhedsrettede styrelser) og en næstformand fra it-organisationen. Formanden er hovedansvarlig for, at udviklingsprojektet samlet set kan understøtte styrelsens fremtidige opgaveløsning på området, mens næstformanden er hovedansvarlig for it-projektets økonomistyring, udviklingsmetode og -processer, leverancer samt ressourceallokering internt i it-organisationen.

Ekspertudvalget noterer sig endvidere, at der sker en udvikling hen mod øget ejerskab i fagstyrelserne og anbefaler, at der skabes øget klarhed over rollefordelingen mellem it-organisation og forretningen, samt at mandatet til styregruppeformænd fra forretningen styrkes.

Et styrket mandat skal blandt andet understøtte, at styregruppeformændene i højere grad kan tage ejerskab for, om projektet følger den forudsatte fremdrift, og om de forudsatte gevinster ved it-projektet realiseres.

Det kan konkret ske ved, at formanden får reelle muligheder for at træffe principielle og strategiske beslutninger inden for it-projektets overordnede ramme. I takt med at dette sker, er det afgørende, at skattevæsenet samtidig har fokus på at opbygge og fastholde de rette it-styringskompetencer i forretningen. Det gælder både styregruppeformændene, der skal have de rette kompetencer til at udfylde rollen som primæransvarlig for it-projekter, og øvrige forretningsressourcer, der deltager i et it-projekt, og som løbende skal kunne spille sammen med it-organisationen.

Dertil bør den løbende understøttelse af styregruppeformandskabet ske gennem et fælles sekretariat mellem it-organisationen og relevante fagstyrelser.

I forlængelse af anbefalingen om at styrke ejerskabet i forretningen bør skattevæsenet løbende følge op på, i hvilket omfang det lykkes forretningen at realisere de forudsatte gevinster ved igangsatte it-projekter. Det kan fx ske gennem systematiske analyser af gevinstrealisering.

## 7.4.4 Styrkelse af skattevæsenets it-styringskompetencer

### Anbefaling 4: Skattevæsenets it-styringskompetencer skal styrkes

Ekspertudvalget anbefaler, at skattevæsenet reducerer sin afhængighed af eksterne konsulenter ved at opbygge flere kritiske it-styringskompetencer internt i it-organisationen. Det kan ske såvel ved at rekruttere som at uddanne interne ressourcer til at varetage centrale roller i forbindelse med it-projekter fx it-projektledere.

Med henblik på at undgå afhængighed af eksterne konsulenter og bidrage til, at viden i højere grad bevares internt i organisationen, anbefaler Ekspertudvalget, at skattevæsenet opbygger stærkere interne it-styringskompetencer. Det kan, i det omfang det er muligt, ske såvel gennem rekruttering som ved at uddanne og fastholde nuværende medarbejdere.

Fokus bør i begge tilfælde være på, at skattevæsenet i fremtiden kan bemande centrale kerneroller i it-projekter, som fx it-projektledere, med interne ressourcer, der kan understøtte en ensartet, helhedsorienteret og gennemsigtig styring af it-projekter på tværs af skattevæsenet. Konkret bør det sikres, at der ved opstart af it-projekter er de nødvendige ressourcer – såvel it-tekniske, forretnings-, projektledelses- og ledelsesmæssige – til stede i organisationen, som kan sikre fremdrift i projekterne. Ekspertudvalget vurderer i den forbindelse, at der som hovedregel fremadrettet ikke bør igangsættes nye it-projekter, før der som minimum kan udpeges en intern projektleder.

Som led i at styrke skattevæsenets it-styringskompetencer vurderer Ekspertudvalget endvidere, at skattevæsenet har behov for at etablere en samlet sourcingstrategi, som kan understøtte en strategisk anvendelse af leverandører, herunder eksterne konsulenter, samt styrke dets leverandørstyringskompetencer. Ligeledes kan en samlet sourcingstrategi anvendes til at tage nærmere stilling til, hvordan det langsigtede bemandingsbehov på it-området bedst imødekommes.

I relation til de opgaver og kompetencer, hvor skattevæsenet vurderer, at det fortsat vil være relevant at anvende eksterne leverandører, noterer Ekspertudvalget sig, at It-tilsynet i efteråret 2021 har fundet, at skattevæsenet ikke i tilstrækkelig grad udnytter sin position og forhandlingsstyrke i forhold til eksterne leverandører. Ekspertudvalget vurderer på den baggrund, at skattevæsenet bør opbygge kompetencer, der kan understøtte en styrket kommerciel tilgang til eksterne leverandører.

# **Digitaliseringsklare aftaler og forenkling af regler og processer**



# 8. Digitaliseringsklare aftaler og forenkling af regler og processer

## 8.0 Sammenfatning

Mange politiske aftaler og beslutninger på Skatteministeriets område forudsætter en efterfølgende it-understøttelse i forbindelse med den administrative implementering. Det lægger samlet set beslag på en stor del af skattevæsenets it-aktiviteter for så vidt angår både it-udvikling og -drift.

I lyset af skattevæsenets begrænsede kapacitet til it-udvikling er der behov for at sikre, at politiske beslutninger efterfølgende kan understøttes via eksisterende eller nye it-systemer på en måde, der er implementerbar for skattevæsenet og dermed kan føres ud i livet uden store overskridelser af tidsplan og budget.

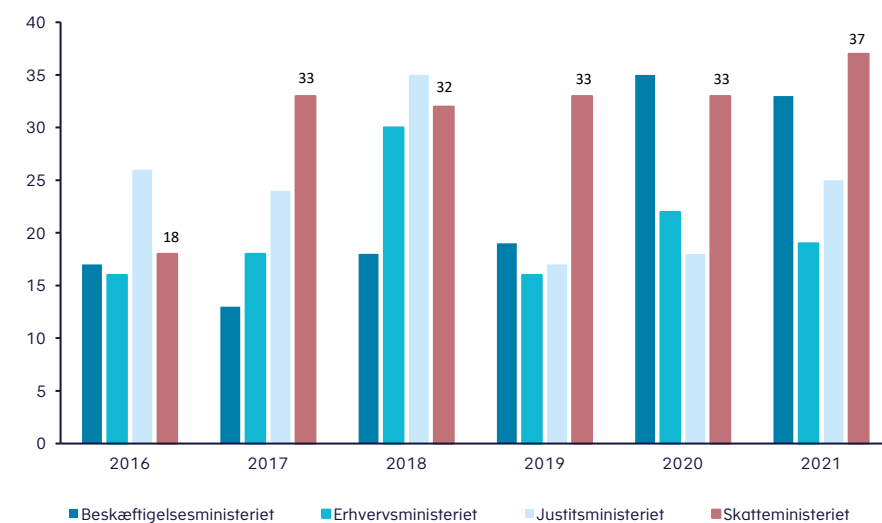
I skattevæsenet er der i de senere år igangsat og gennemført flere it-projekter som følge af lovgivning, der udmønter politiske aftaler. Baseret på erfaringerne herfra og erfaringer med store anlægsprojekter fra transportområdet giver Ekspertudvalget følgende tre anbefalinger:

- Der skal i forberedelsen af politiske forhandlingsoplæg som hovedregel altid defineres et løsningsrum i form af ét eller flere implementerbare løsningsalternativer.
- Der skal som led i en flerårsaftale etableres en fast proces for implementering af politiske aftaler, der it-mæssigt har stort omfang eller høj risiko. Processen skal forpligte Skatteministeriet til at vende tilbage til det politiske niveau, såfremt der viser sig væsentlige udfordringer ved it-implementeringen, og dertil sikre, at aftaler, der både har stort omfang og høj risiko, først indgås efter gennemførelse af en analyse af løsningsmodeller og implementeringskonsekvenser.
- Der skal tidligt i alle moderniseringsprojekter foretages en vurdering af potentialet for at forenkle den eksisterende lovgivning.

## 8.1 Indledning

En stor del af de politiske aftaler, der indgås, og som efterfølgende gennemføres via lovforslag, forudsætter – i varierende omfang – it-understøttelse for, at aftalen kan implementeres som tiltænkt. Skatteministeriet er ét af de ministerområder, hvor der vedtages flest lovforslag, *jf. figur 8.1*. Det kan fx være lovforslag om ændrede skatte- og afgiftssatser, der forudsætter tilretninger i de eksisterende legacy-systemer omkring forskuds- og årsopgørelsen. Eller det kan være lovforslag, der indebærer, at der udvikles helt nye it-systemer, som det fx har været tilfældet med det nye ejendomsvurderingssystem.

**Figur 8.1. Antal love fordelt på de fire ministerier med flest vedtagne lovforslag**



Anm.: Antal love er opgjort pr. kalenderår. Under folketingsbehandlingen er nogle lovforslag opdelt og behandlet i særskilte lovforslag, hvorfor antallet af vedtagne love kan overstige antallet af fremsatte lovforslag på de enkelte ministerområder.

Kilde: Retsinformation.

Implementeringen af de politiske aftaler er i den forbindelse et særskilt opmærksomhedspunkt. De mange politiske aftaler og beslutninger på Skatteministeriets område samt dertilhørende lovforslag lægger beslag på en stor del af skattevæsenets samlede it-udviklingskapacitet, *jf. kapitel 3*. Derudover er det et opmærksomhedspunkt, at der ikke sker en afkobling mellem, hvad der politisk besluttes, og hvad der reelt kan understøttes via eksisterende og nye it-systemer. Det gælder ikke mindst i lyset af skattevæsenets hidtidige udfordringer med, at især de store it-projekter og -programmer ikke er kommet i mål inden for tid, økonomi og scope, samt at skattevæsenet har en begrænset kapacitet til it-udvikling.

Ekspertudvalget vurderer således, at der er et behov for at sikre, at kommende initiativer på Skatteministeriets område fastlægges på en måde, der er implementerbar for skattevæsenet og dermed kan føres ud i livet inden for forudsat tidsplan og budget. Desuden er der behov for at reducere risici i it-projekterne og sikre, at det samlede omfang af it-udvikling ikke overstiger, hvad skattevæsenet har udviklingskapacitet til at implementere.

I tillæg hertil finder Ekspertudvalget, at der er behov for at fastlægge, hvordan Skatteministeriet arbejder med forenkling af regler og processer. Det skal ses i

lyset af, at kompleksiteten i skattelovgivningen kan udgøre en særskilt udfordring i forbindelse med en kommende modernisering af skattevæsenets legacy-portefølje. Derfor har Ekspertudvalget også fokus på, hvordan det i forbindelse med moderniseringsprojekter kan og bør afdækkes, om der er potentiale for forenkling af regler og processer, og hvordan dette i givet fald kan gribes an i forhold til det konkrete it-projekt.

På den baggrund skelner Ekspertudvalget i sit arbejde mellem hhv. digitaliseringsklare aftaler samt forenkling af regler og processer, *jf. figur 8.2*.

**Figur 8.2. Ekspertudvalgets fokusområder**



## 8.2 Eksisterende erfaringer og læringspunkter

Ekspertudvalgets anbefalinger tager udgangspunkt i en række læringspunkter, der er formuleret på baggrund af en gennemgang af implementeringen af udvalgte politiske aftaler i skattevæsenets it-systemer og store anlægsprojekter fra transportområdet.

Erfaringerne i det følgende afsnit er særligt relateret til digitaliseringsklare aftaler. Der fokuseres blandt andet på, hvordan Skatteministeriet med relevante værktøjer og processer kan understøtte, at politiske beslutninger og aftaler efterfølgende kan implementeres i konkrete it-løsninger.

I *appendiks 4* er en skematisk opsummering af erfaringerne.

### 8.2.1 Erfaringer med it-implementering af politiske aftaler på Skatteministeriets område

Der er i skattevæsenet de senere år igangsat og gennemført flere it-projekter som følge af lovgivning, der udmønter politiske aftaler. Forløbene har været af meget forskellig karakter, da der ikke er faste rammer for den politiske proces, der leder frem til en aftale, som efterfølgende skal it-understøttes.

Skatteministeriets erfaringer fra disse forløb omfatter således både erfaringer, hvor Skatteministeriet tidligt har fået skabt overblik over og gennemsigtighed om mulige løsningsmodeller, hvorved risici i den efterfølgende implementering er mindsket, og omvendt erfaringer, hvor Skatteministeriet har oplevet store udfordringer med at implementere forudsatte løsningsmodeller. Ekspertudvalget vurderer overordnet, at erfaringerne fra Skatteministeriet kan struktureres efter tre hovedoverskrifter:

- Behov for solidt beslutningsgrundlag
- Tidlig inddragelse
- Udfordringer med manglende feedback-loop

#### **Konkrete erfaringer med behov for solide beslutningsgrundlag**

Et eksempel, hvor Skatteministeriet har oplevet store udfordringer i implementeringen, er udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem (E&G). It-udviklingen af systemet blev igangsat i 2015, inden indholdet af det nye system var fastlagt, da der først blev indgået forlig herom i november 2016. Omfanget af it-udviklingen har efterfølgende vist sig betydeligt mere omfattende end oprindeligt skønnet, og it-projektet er sidenhen – af mange forskellige årsager – blevet væsentlig fordyret og forsinket.

Udviklingen af ejendomsvurderingssystemet peger blandt andet på vigtigheden af at kende projektets scope, dvs. at både skattevæsenet og det politiske niveau er bekendt med omfanget af den efterfølgende implementering, forud for en endelig politiske beslutning. På baggrund af input fra Skatteministeriet er det endvidere Ekspertudvalgets forståelse, at udviklingen af ejendomsvurderingssystemet i dag ville være grebet anderledes an. Det gælder blandt andet tilskæring af projektets omfang, inddragelse af forretningen, valg af teknologi, kodesprog og arbejdsmetode.

#### **Konkrete erfaringer med tidlig inddragelse**

It-understøttelsen af *Aftale om en grøn omstilling af vejtransporten* fra december 2020 viser, hvordan den efterfølgende it-implementering af en politisk aftale, kan lattes, når det allerede tidligt i et forløb er muligt at udarbejde relevante løsningsalternativer og vurdere nye forslag løbende i en forhandling. Således havde *Kommissionen for grøn omstilling af personbiler* (Bilkommissionen) til opdrag at forelægge et oplyst, solidt beslutningsgrundlag med forskellige løsningsalternativer til brug for de politiske forhandlinger, og den efterfølgende systemtilpasning skete uden større komplikationer.

Et andet eksempel på værdien af tidlig inddragelse af flere fagligheder til at udarbejde løsningsforslag og beslutningsoplæg er *den særlige låneordning for virksomheder*, der blev etableret under covid-19-pandemien i foråret 2020. Her var styrelserne fra begyndelsen tæt involveret i udviklingen af en løsning, der kunne implementeres hurtigt i de eksisterende it-systemer. Dette er en tilgang, der stiller store krav til, at alle relevante nøglemedarbejdere kan prioriteres til at deltage i opstarten af et it-projekt og derefter dedikere en stor del af deres arbejdstid til opgaven. Ekspertudvalget vurderer dog, at dette ressourcetræk tidligt i forløbet opvejes af, at en opgave i modsat fald hurtigt kan vokse sig meget større i implementeringsfasen, såfremt der ikke har været afsat tilstrækkelige ressourcer til at rammesætte opgaven rigtigt fra start.



### Konkrete erfaringer med manglende feedback-loop

Modsat de foregående eksempler, hvor løsningsmodeller og systemtekniske aspekter i vidt omfang var afdækket forud for en politisk aftale, viser erfaringer på Skatteministeriets område også, at det i andre tilfælde kan være vanskeligt på kort tid at vurdere de implementeringsmæssige konsekvenser af nye forslag, der bliver rejst under de politiske forhandlinger.

Et eksempel herpå er *Tryghed om boligbeskatningen* (BF17), hvor der under forhandlingerne blev rejst nye politiske ønsker til aftalen og ønsker om at justere i de elementer, der indgik i regeringens udspil. Først relativt sent i forhandlingsforløbet var det muligt for Skatteministeriet at forelægge et samlet skøn over de implementeringsmæssige konsekvenser. Efter indgåelsen af BF17 har det vist sig, at den samlede kompleksitet var betydeligt højere end forudsat. Det har betydet, at implementeringen af forliget både er blevet væsentligt dyrere, og at ikrafttrædelsen er udskudt. Selvom der efterfølgende er sket forenklinger af forliget med inddragelse af forligskredsen, er der ikke foretaget ændringer i de grundlæggende elementer og kompleksitet i forliget.

#### Læringspunkter fra Skatteministeriets område

Samlet set vurderer Ekspertudvalget, at erfaringerne fra Skatteministeriets område kan opsummeres i tre centrale læringspunkter, *if. boks 8.1.*

#### Boks 8.1. Læringer baseret på eksisterende erfaringer på Skatteministeriets område

##### Nødvendighed af solidt beslutningsgrundlag

Det har afgørende betydning for den efterfølgende implementering, at der tilvejebringes et solidt beslutningsgrundlag forud for igangsættelse af ethvert it-projekt. Endvidere er det en forudsætning for at finde hensigtsmæssige løsninger, at beslutningsgrundlaget baseres på en realistisk vurdering af skattevæsenets kapacitet og modenhed, herunder bl.a. også til anvendelsen af nye teknologier og udviklingsmetoder.

##### Værdi af tidlig inddragelse

Tidlig inddragelse af relevante styrelser og nøglemedarbejdere fra it og forretning gør det muligt hurtigere at vurdere politiske ønsker og klæde de politiske beslutningstagere på til at kunne vælge de løsninger, der er mest simple og har færrest implementeringsmæssige risici.

##### Udfordringer med manglende feedback-loop

Det kan være vanskeligt at afdække de fulde administrative og implementeringsmæssige konsekvenser af en aftale før indgåelse. Dette kan bl.a. være som følge af, at konsekvenserne af de enkelte delelementer i en aftale først bliver tydelige for skattevæsenet efterfølgende. Efterfølgende kan det være tilsvarende vanskeligt for skattevæsenet at udfordre, fravælge eller at udsætte implementeringen, hvis det viser sig, at forudsætningerne, som lå til grund for aftalen, ændres.

## 8.2.2 Erfaringer fra andre ministerområder

Alle større offentlige investeringsprojekter er forbundet med usikkerhed. På transportområdet var der i starten af 00'erne omfattende udfordringer med fordyrelser og forsinkelser på vej- og baneprojekter. Det førte til, at der i 2003 blev etableret en ny praksis, der blandt andet indebærer, at der kun kan træffes politiske beslutninger om igangsættelse af nye infrastrukturprojekter, hvis der er udarbejdet et forudgående beslutningsgrundlag. Der er siden 2009 besluttet projekter på transportområdet for ca. 250 mia. kr., som gennemføres frem mod 2035, og de tidligere udfordringerne med fordyrelser og forsinkelser er væsentligt nedbragt.

### Fast praksis for politiske beslutninger på transportområdet

Der er i dag faste rammer for den politiske beslutningsproces på transportområdet, hvor alle større infrastrukturprojekter som minimum skal have gennemgået en fase 2-undersøgelse, *jf. boks 8.2*. I praksis undersøges de fleste projekter på flere af niveauerne i boks 8.2. De formelle undersøgelser i fase 1 (forundersøgelse) og fase 2 (VVM og beslutningsgrundlag) kræver særskilt politisk beslutning og finansiering. Det er således det politiske niveau, der tager stilling til, om et projekt skal videreføres til næste fase, og hvilke konkrete løsningsmuligheder der skal arbejdes videre med.

Ud over rammerne for den politiske beslutningsproces indeholder praksissen for store projekter på transportområdet også en central reserve på 20 pct. og et opfølgingsregime, som dog ikke er i fokus i dette kapitel.

#### Boks 8.2. Undersøgelser i investeringsprojekter eksemplificeret ved transportområdet

##### Indledende skøn

Indledende skøn anvendes typisk ved politiske forhandlinger, hvor der spørges til anlægsøkonomi og horisont ved et vej- eller baneprojekt, for hvilke der ikke foreligger undersøgelser på højere niveauer. Ved indledende skøn foretager anlægsmyndigheden (typisk Vejdirektoratet eller Banedanmark) en indledende vurdering af projektets økonomi, tidsplan mv. baseret på erfaringer fra tidligere projekter.

##### Fase 1: Forundersøgelse

Forundersøgelsen har til formål at afdække løsningsmodeller for et større investeringsprojekt med henblik på politisk stillingtagen til, om bestemte løsningsmodeller skal undersøges yderligere i en fase 2-undersøgelse. På transportområdet, hvor der typisk er tale om nye vej- eller banestrækninger, kigges nærmere på mulige linjeføringer, brugergevinster i form af sparet tid, anlægspriser, trafikale forhold, mulige fredningsproblematikker, samfundsøkonomi, muligheder for at dele projektet op i mindre projekter mv. For projekter over 250 mio. kr. er der krav om, at undersøgelsen kvalitetssikres af en ekstern part.

##### Fase 2: VVM-undersøgelse og beslutningsgrundlag

Fase 2-undersøgelsen har til formål at etablere et grundlag for en endelig politisk beslutning om at gennemføre et projekt. På transportområdet er der tale om en VVM-undersøgelse, der har fokus på at afklare centrale tekniske, økonomiske, trafikale og miljømæssige forhold samt risici. Et projekt kan ikke gennemføres på transportområdet, før der forelægger en færdig VVM-undersøgelse. Da VVM-undersøgelsen har til formål at bringe projektet til udførelsesparathed, er den væsentligt mere omfattende end en forundersøgelse og indebærer 5-10 gange højere udgifter (typisk 10-50 mio. kr. afhængigt af projektets størrelse). For projekter over 250 mio. kr. er der krav om, at undersøgelsen kvalitetssikres af en ekstern part.

Kilde: Transportministeriet.

Selvom transportområdets substans og aftalepraksisser adskiller sig fra Skatteministeriets område, vurderer Ekspertudvalget, at store it-projekter som fx EUTK, ICE og BF17 har en række karakteristika til fælles med infrastrukturprojekter såsom anlæg af motorveje og banestrækninger. Dels er der tale om store statslige projekter, der gennemføres med henblik på at opnå samfundsmæssige gevinster, dels er der tale om projekter, der har store udgifter samt store usikkerheder og risici, og som kræver en stram projektstyring med henblik på at komme i mål med projektets leverancer inden for forudsat tidsplan og budget.

Ekspertudvalget vurderer derfor, at der for skattevæsenets store it-projekter kan hentes væsentlig inspiration fra transportområdet i forhold til, hvordan de store statslige infrastrukturprojekter undersøges, inden de besluttet endeligt og igangsættes.

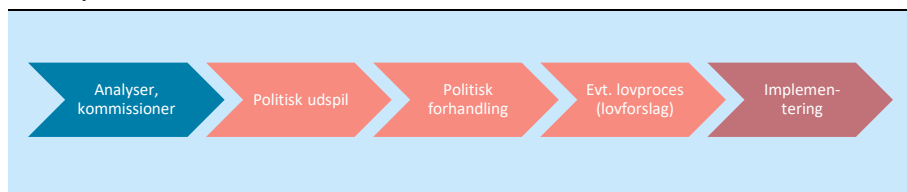
Samtidig anerkender Ekspertudvalget, at en række politiske initiativer, der omfatter it-udvikling i skattevæsenets it-systemer, har karakter af at være initieret af aftaler på andre ministerområder. Det gælder fx *Aftale om en ny ret til tidlig pen-*

sion. Ekspertudvalget vurderer det derfor væsentligt, at Ekspertudvalgets anbefalinger også finder anvendelse på politiske initiativer på øvrige ministerområder, såfremt de forudsætter implementering i skattevæsenets it-systemer.

## 8.3 Anbefalinger til digitaliseringsklare aftaler

Ekspertudvalgets anbefalinger til digitaliseringsklare aftaler er formuleret ud fra en typisk proces for forberedelse samt udarbejdelse og implementering af politiske udspil, *jf. figur 8.3*.

**Figur 8.3. Typisk overordnet proces for forberedelse, udarbejdelse og implementering af politiske udspil**



Der skelnes i anbefalingerne fra Ekspertudvalgets mellem forberedelsen af politiske udspil, hvor politiske forhandlingsoplæg præsenteres på den ene side og politiske forhandlinger samt efterfølgende lovforslag på den anden side. Forhold, der knytter sig til selve implementeringen af initiativer, fx skattevæsenets evne til at komme i mål med it-udviklingsaktiviteter inden for tid, budget og scope er behandlet i kapitel 7.

### 8.3.1 Forberedelsen af politiske forhandlingsoplæg

#### **Anbefaling 1: Forhandlingsoplæg med konkrete implementerbare løsningsalternativer**

Ekspertudvalget anbefaler, at der i forberedelsen af politiske forhandlingsoplæg som hovedregel altid skal defineres et løsningsrum, der består af ét eller flere implementerbare løsningsalternativer. Dvs. at forhandlingsparterne i videst muligt omfang får præsenteret de centrale stilleskruer, der vurderes at kunne justeres på i forhandlingerne for at sikre, at den politiske aftale efterfølgende kan implementeres.

Erfaringerne på Skatteministeriets område viser, at der med fordel altid kan afsættes tid til kortlægning af de forventede implementeringsmæssige konsekvenser for både it-organisationen og forretningen ved forskellige udfald forud for opstart af politiske forhandlinger. Dermed vil de politiske beslutningstagere, som sidder med ved forhandlingerne, kunne præsenteres for udvalgte implementerbare løsningsalternativer i forbindelse med forhandlingsoplægget. Ligeledes bør det altid sikres, at det politiske niveau oplyses om fordele og ulemper, herunder risici ved valg af andre løsninger end de forelagte.

Ekspertudvalget anbefaler derfor, at der som en del af forberedelsen af politiske forhandlingsoplæg altid defineres et løsningsrum i form af ét eller flere implementerbare løsningsalternativer. Det skal ske i tæt samarbejde mellem forretning, it og jura, og med tidlig inddragelse af relevante styrelser i skattevæsenet.

Det følger af konklusionerne i kapitel 4, at løsningsalternativerne skal tage højde for skattevæsenets begrænsede, tilgængelige it-udviklingskapacitet, hvor også

overvejelser om mulige implementeringstidspunkter, omfanget af ændringer mv. inddrages. Ligeledes vil der være tilfælde, hvor det er nødvendigt at lægge et økonomisk loft for it-udviklingen, som tidsplan og indhold i aftalen dermed må planlægges efter.

Skatteministeriet kan i arbejdet med at forberede politiske forhandlingsoplæg med fordel bygge videre på sin interne inddragelsesproces og erfaringerne fra det forberedende arbejde med fx Bilkommissionen, *jf. afsnit 8.2.1*. Det vil bero på en konkret afvejning, hvornår der er tale om mindre tilpasninger, og hvor der kan være behov for at gennemføre et egentligt analysearbejde – fx ved en kommission eller lignende, der kan undersøge forskellige implementerbare måder at realisere et politisk ønske på. Denne tilgang er mere ressourcekrævende i opstartsfasen, men Ekspertudvalget vurderer, at den kan reducere risikoen for efterfølgende overskridelser af tidsplan og budget væsentligt.

### 8.3.2 Politiske forhandlinger samt efterfølgende lovforslag

#### Anbefaling 2: Fast proces for vurdering af politiske aftaler med større it-mæssige konsekvenser

Ekspertudvalget anbefaler, at der som led i en flerårsaftale etableres en fast proces for feedback-loop mellem forvaltningen og det politiske niveau for så vidt angår politiske aftaler med større it-mæssige konsekvenser. Skatteministeriet forpligtes således til at vende tilbage til det politiske niveau, såfremt der inden for en på forhånd afgrænset periode viser sig væsentlige udfordringer ved at implementere den forudsatte it-løsning. Aftaler, der indebærer it-udvikling af både stort omfang og høj risiko, kan først indgås efter en analyse af løsningsmodeller og implementeringskonsekvenserne.

Uanset om der foreligger et grundigt beslutningsgrundlag forud for politiske forhandlinger, kan der opstå situationer, hvor nye alternative modeller kommer i spil undervejs i et forhandlingsforløb. Det skal ses i sammenhæng med, at udfaldsrummet af politiske forhandlinger på skatteområdet kan være stort, og det derfor ikke altid er muligt at forudsige, hvilke skatter og afgifter der kan blive bragt i spil i et forhandlingsforløb. Det kan give udfordringer med at sikre tilstrækkelig tid til at belyse de administrative og implementeringsmæssige konsekvenser af forskellige løsninger i tilstrækkeligt omfang, inden en aftale indgås.

På baggrund heraf vurderer Ekspertudvalget, at der er behov for at etablere et fast feedback-loop, der skal understøtte, at skattevæsenet ikke fremadrettet påtager sig it-udviklingsopgaver med uforholdsmæssigt store udgifter eller risici, og som ikke kan løftes inden for skattevæsenets it-udviklingskapacitet og modenhed.

Ekspertudvalget anbefaler, at den politiske beslutningsproces for igangsættelse af it-projekter og behovet for at tage fornyet politisk stilling til indholdet af en aftale og dens elementer fastlægges afhængig af to parametre. Det gælder dels det forventede omfang af den efterfølgende it-udvikling baseret på en foreløbig vurdering, dels en indledende vurdering af, hvor risikofyldt det konkrete lov- eller systemområde er at foretage ændringer i, *jf. figur 8.3*.

Figur 8.3. Model for behandling af politiske aftaler, der kræver it-implementering

	Mindre aftale Implementering for mindre end 70 mio. kr.	Større aftale Implementering for mere end 70 mio. kr.
Lav risiko	Aftalekredsen skal som udgangspunkt ikke inddrages efter indgåelse af politisk aftale.	Forpligtelse til at vende tilbage til aftalekreds inden for 4 mdr. ved væsentlige udfordringer.
Høj risiko	Forpligtelse til at vende tilbage til aftalekreds inden for 4 mdr. ved væsentlige udfordringer.	Krav om, at der foreligger en analyse af løsningsforslag og implementeringskonsekvenserne forud for indgåelse af endelig politisk aftale.

Anm.: Størstedelen af Skatteministeriets lovgivningsarbejde vurderes at være mindre aftaler på et område med lav risiko. Implementeringsudgifter omfatter i denne sammenhæng udgifter til it-udvikling.

Med hensyn til omfanget af en politisk aftale vurderer Ekspertudvalget, at der med fordel kan fastlægges en beløbsgrænse for implementeringsudgifter, som skal definere, hvornår en aftale karakteriseres som mindre eller større. Ekspertudvalget anbefaler, at *større aftaler* defineres som aftaler, hvor udgifter til efterfølgende it-udvikling vurderes at være større end 70 mio. kr., *jf. kapitel 7*.

Med hensyn til risiko anbefaler Ekspertudvalget, at risikovurderingen som værende henholdsvis lav eller høj i udgangspunktet beror på en konkret, samlet vurdering fra Skatteministeriet og relevante styrelser. Det kan med fordel ske med udgangspunkt i en positivliste, *jf. boks 8.3*. Det kan overvejes at inddrage It-tilsynet tidligt i processen med henblik på at vurdere risikoen ved et forestående projekt.

#### Boks 8.3. Positivliste

Ekspertudvalget foreslår i relation til at risikovurdere nye politiske aftaler som høj eller lav, at Skatteministeriet i samarbejde med relevante styrelser udarbejder en positivliste med risikofaktorer, der altid udløser en høj risikovurdering. Det kan fx være, at

- en aftale forudsætter større ændringer i et eller flere af skattevæsenets legacy-systemer,
- en aftale forudsætter ændringer og konsekvensændringer i et større antal it-systemer, som samlet set er underlagt begrænset kapacitet, eller
- implementering af aftalen forudsætter ændringer i it-systemer med mange integrationer til andre it-systemer, herunder it-systemer, der har betydelige grænseflader i form af tredjepartsindberetninger fra fx arbejdsgivere og pengeinstitutter.

#### Aftaler af stort omfang eller med høj risiko

Ekspertudvalget anbefaler, at der i politiske aftaletekster for aftaler over den fastsatte beløbsgrænse eller aftaler, der vurderes at have høj risiko, fremadrettet altid indarbejdes en forpligtelse til Skatteministeriet om at vende tilbage til det politiske niveau inden for en på forhånd aftalt periode på fire måneder fra aftalens indgåelse, hvis der viser sig væsentlige udfordringer ved at implementere den forudsatte it-løsning. Det kan enten være, fordi det viser sig at være en uforholdsmæssigt stor opgave at implementere den pågældende aftale, eller fordi

implementeringen af aftalen ikke kan håndteres inden for skattevæsenets it-udviklingskapacitet, og der på den baggrund er behov for at justere løsningen i forhold til enten tidsplan eller scope. Der kan konkret aftales en længere tidsperiode, hvis det vurderes, at fire måneder ikke er tilstrækkeligt til at vurdere aftalen.

Med anbefalingen får Skatteministeriet bedre muligheder for at komme med en konsolideret vurdering af de implementeringsmæssige konsekvenser ved en indgået aftale. Vælger Skatteministeriet ikke at vende tilbage til det politiske niveau, forudsættes det på den baggrund, at implementeringen er håndterbar og realistisk inden for den forudsatte tidsfrist.

Ekspertudvalget vurderer endvidere, at det i samarbejde med Justitsministeriet med fordel kan undersøges, om der i forlængelse af forpligtelsen til at vende tilbage til aftalekredsen på Skatteministeriets område yderligere er behov for at stille nye krav i *Vejledning om lov kvalitet* til, hvilke oplysninger om fx implementeringsmæssige konsekvenser, der skal foreligge ved fremsættelse af et lovforslag på tværs af staten, når den forudgående aftale omfatter it-udvikling. Vejledningen stiller allerede i dag krav om, at fagministeriet skal gennemføre en konsekvensvurdering af lovforslagets implementeringskonsekvenser, men det kan overvejes, om dette krav skal udbygges eller konkretiseres yderligere.

### **Større aftaler med høj risiko**

Ekspertudvalget anbefaler desuden, at der forud for indgåelse af aftaler, som både vurderes at have et stort omfang (>70 mio. kr.) og høje risici, stilles et skærpet krav om at gennemføre en forudgående analyse af løsningsforslag og implementeringskonsekvenser, inden der indgås en endelig politisk aftale. Der kan afsættes op til seks måneder til analysen. Den endelige aftale indgås, når aftaleparterne er blevet forelagt resultaterne af analysen samt et eventuelt *proof of concept*, som kan bidrage til at vise implementerbarheden af et nyt it-projekt.

Forud for igangsættelse af analysen præciseres formål og hensigt samt et eller flere forventede løsningsforslag, som efterfølgende undersøges. Analysen har til formål at vurdere, hvad det vil kræve at realisere det forudsatte scope. Analysen skal tilvejebringe tilstrækkelig viden til, at politiske beslutningstagere kan vurdere og sammenligne forskellige løsningsforslag.

Ekspertudvalget anerkender, at den skitserede model er en stor forandring set i forhold til den nuværende praksis, og at det kan gøre de politiske beslutningsprocesser på Skatteministeriets område mere komplekse og tidskrævende. Ekspertudvalget vurderer dog, at det vil være et nødvendigt tiltag for i fremtiden at sikre rettidig gennemførelse af større politiske aftaler inden for den givne økonomiske ramme og med lavere risici, og at det dermed vil opveje den øgede kompleksitet i politiske beslutningsprocesser. Samtidig forventer Ekspertudvalget, at en fast proces for feedback-loop til det politiske niveau vil modne Skatteministeriets evne til at kunne vurdere de konkrete opgavers omfang, og hvilke opgaver der er kapacitet til at påtage sig.

## 8.4 Anbefalinger til proces for forenkling af regler og processer

Ud over it-projekter, der følger af ny eller ændret lovgivning, står skattevæsenet i de kommende år også over for en række it-projekter som følge af behovet for modernisering af en stor portefølje af legacy-systemer, *jf. kapitel 3 og 4*.

I forbindelse med moderniseringsprojekter har kompleksiteten af den lovgivning, der systemunderstøttes, stor betydning for it-projektets omfang og risikoprofil. Det er Ekspertudvalgets vurdering, at dansk skattelovgivning er meget kompleks i dag – og at kompleksiteten ofte øges ved efterfølgende lovændringer, hvor der bygges oven på allerede vedtagne regler, herunder sær-, værns- og overgangsregler.

Såfremt borgere og virksomheder ikke skal opleve, at stigende kompleksitet gør det vanskeligere for den enkelte at forstå, indberette og afregne den korrekte skat, forudsætter det, at kompleksiteten kan absorberes af og integreres i skattevæsenets it-systemer. Det er lykkedes blandt andet ved hjælp af udstrakt brug af tredjepartsindberetninger. Ekspertudvalget vurderer imidlertid, at der er en væsentlig risiko for, at den høje kompleksitet i lovgivningen vil gøre den nødvendige, kommende systemmodernisering kompleks, risikofyldt og omkostnings tung.

Ekspertudvalget noterer sig, at der kan være udfordringer med at gennemføre forenklinger af skattesystemet. Det skyldes blandt andet, at regelforenklinger kan indebære en omfordeling af skattebyrden mellem skatteyderne, ligesom regelforenklingerne kan have betydning for fx de offentlige finanser, arbejdsudbuddet, anvendelsen af skattely, CO<sub>2</sub>-udledningen og mange andre relevante pejlemærker.

Skatteministeriet er dog lykkedes med at gennemføre regelforenklinger i forbindelse med udviklingen af et nyt inddrivelsessystem (PSRM). Regelforenklingerne var nødvendige for at gennemføre projektet, og der er her er nogle erfaringer at arbejde videre med, *jf. boks 8.4*.

### Boks 8.4. Regelsanering i forbindelse med et nyt inddrivelsessystem (PSRM)

Udviklingen af PSRM blev igangsat af en særligt udfordrende situation på inddrivelsesområdet. I 2015 blev det tidligere inddrivelsessystem EFI (Ét Fælles Inddrivelsessystem) suspenderet som følge af, at Kammeradvokaten havde vurderet, at flere funktioner var ulovlige. I den forbindelse var der en erkendelse af, at regelgrundlaget, som EFI skulle understøtte, var for komplekst.

PSRM-projektet blev gennemført som et løbende parløb mellem it-udviklingen og det politiske niveau. Ifølge Skatteministeriet var det en forudsætning for at kunne lykkes med at levere opgaven på kort tid. Den iterative proces mellem lovgivning og it-udvikling gav mulighed for løbende at vurdere kravene til it-systemet og at bruge erfaringerne fra it-udviklingen i det lovforberedende arbejde.

Skatteministeriet har i nogen grad haft positive erfaringer med en fuldt ud iterativ proces på inddrivelsesområdet. Det er dog samtidig ministeriets vurdering, at en tilsvarende tilgang i andre projekter kan udfordre it-udviklingen, fordi scope for projektet dermed hele tiden er i bevægelse.

## 8.4.1 Håndtering af moderniseringsprojekter

### Anbefaling 3: Vurdering af lovforenklingspotentiale i forbindelse med moderniseringsprojekter

Ekspertudvalget anbefaler, at der tidligt i alle moderniseringsprojekter foretages en vurdering af potentialet for at forenkle lovgivningen. Det skal understøtte den politiske afvejning af eventuelle konsekvenser i form af ændret fordeling, provenu eller adfærd over for hensynet til at reducere kompleksitet og risici.

Ekspertudvalget anerkender, at den eksisterende skattelovgivning bygger på en række politiske, fordelingsmæssige og provenumæssige hensyn samt hensynet til at skabe hensigtsmæssige incitamenter i samfundet. Udgangspunktet for systemmodernisering er derfor, at den nuværende lovgivning skal systemunderstøttes med tidssvarende teknologier. Større ændringer af skattelovgivningen er dermed ikke et mål i sig selv.

Samtidig vurderer Ekspertudvalget dog, at det er relevant på et tidligt stadie i forbindelse med de konkrete systemmoderniseringsprojekter at identificere realiserbare muligheder for at forenkle regler og processer. Det skal ske med henblik på at mindske kompleksiteten og dermed væsentlige risici og omkostninger forbundet med et it-projekt samt den efterfølgende drift. Dette gælder for såvel teknisk modernisering som for forretningsudviklingsprojekter.

Ekspertudvalget anbefaler, at Skatteministeriet i samarbejde med relevante styrelser etablerer en stærk governancemodel til forberedelse af større forretnings- og moderniseringsprojekter. Det er med henblik på at etablere et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag og understøtte, at væsentlige risici og omkostninger ved gældende regler i forbindelse med it-udvikling afdækkes under inddragelse af kompetencer på tværs af skattevæsenet, fx systemejere, procesejere, juridiske kompetencer mv.

På baggrund af denne afdækning og vurdering anbefaler Ekspertudvalget, at beslutningsoplæg for større it-moderniserings tiltag forelægges for det politiske niveau med henblik på at tage stilling til, om eventuelle konsekvenser i forhold til fordeling, provenu eller adfærd kan opvejes af hensynet til at reducere kompleksitet og risici i et givet it-moderniseringsprojekt. Ekspertudvalget noterer sig i den forbindelse, at partierne bag *Aftale om håndtering af skattevæsenets legacy-systemer* fra december 2018 har tilkendegivet, at de løbende vil drøfte konkrete forslag til forenklinger af skattelovgivningen, som kan bidrage til at reducere risici ved og udgifter til transformation af legacy-systemer. Det forudsættes, at større forretnings- og moderniseringsprojekter, der måtte ændre karakter som følge af et politisk forhandlingsforløb, følger de samme processer, som anbefalet af Ekspertudvalget i afsnit 8.3.2.

Ekspertudvalget noterer sig endvidere, at det kan overvejes, om It-tilsynet med fordel kan få en mere systematisk og aktiv rolle i forhold til at rådgive om muligheder for at gennemføre tiltag til forenkling af regler og processer i forbindelse med it-moderniseringsprojekter.



# Appendiks

# Appendiks 1

## Ekspertudvalgets samlede anbefalinger

Nedenfor følger et overblik over Ekspertudvalgets samlede anbefalinger til en flerårsaftale på Skatteministeriets område. Anbefalingerne er grupperet efter kapitler i rapporten.

### Kapitel 4

#### Skattevæsenets it-aktiviteter i 2023-2027

Ekspertudvalget har haft aktivitetsniveauet på skattevæsenets it-område som et af sine fokuspunkter og har i den forbindelse forsøgt at afdække det hensigtsmæssige niveau for og anvendelse af it-aktiviteterne i 2023-2027. På den baggrund anbefaler Ekspertudvalget, at:

- Det hensigtsmæssige niveau for skattevæsenets samlede it-aktiviteter fastlægges med en stigning i forhold til 2021-niveauet på 230 mio. kr. i 2023 og 180 mio. kr. i 2024 for derefter at reduceres til et modsvarende lavere niveau i 2025-2027. Hensynet i de første år er at imødegå en stigning i it-driften samtidig med, at skattevæsenet færdiggør de store igangværende udviklingsprojekter, og at moderniseringen af skattevæsenets portefølje af legacy-systemer kan påbegyndes. Hensynet i de sidste år er at sikre et lavere aktivitetsniveau, som kan skabe ro i it-organisationen og øge eksekveringsvnen.
- Skattevæsenets samlede it-aktiviteter – hvor it-udviklingsaktiviteter og it-drift ses i sammenhæng – prioriteres inden for det fastlagte hensigtsmæssige niveau. Herunder skal også de løbende risici i skattevæsenets it-aktiviteter håndteres inden for det fastlagte niveau.
- Halvdelen af de samlede it-udviklingsaktiviteter i 2027 skal reserveres til at imødegå henholdsvis forretningsnære behov og modernisering af skattevæsenets portefølje af legacy-systemer, og at arbejdet påbegyndes allerede i 2023.

### Kapitel 5

#### Udvalgte prioriteringsområder i skattevæsenet

Skattevæsenet står over for en stor opgavemængde de kommende år. Derfor har Ekspertudvalget på en række udvalgte områder undersøgt, hvorvidt der kan prioriteres i den eksisterende og kommende opgavetragelse med henblik på at reducere dels det forventede træk på skattevæsenets udviklingskapacitet, dels ressourcebehovet i de borger- og virksomhedsrettede styrelser.

Ekspertudvalget finder, at det er vanskeligt at nedbringe trækket på it-udviklingskapaciteten fra de igangværende opgaver – men at der er muligheder for at nedbringe trækket på udviklingskapacitet fra kommende kendte opgaver. Dertil finder Ekspertudvalget, at der er potentiale for at nedbringe ressourcebehovet i de borger- og virksomhedsrettede styrelser ganske væsentligt.

Ekspertudvalget anbefaler konkret, at:

**Gældsområdet:** Al fejlbehæftet gæld i DMI bør straksafskrives som udgangspunkt, når de sidste konverteringer i 2022 er gennemført. Straksafskrivningen vil signifikant minimere oprydningsopgaven i Gældsstyrelsen og dermed frigøre ressourcer til mere effektive indsatser og opgaver inden for skattevæsenet. Stillingtagen til straksafskrivningen skal ske på baggrund af et beslutningsoplæg

**Ny udbyttemodel:** En varig løsning på udbytteområdet bør basere sig på en 15 pct.'s model eller en forbedret refusionsmodel frem for den tidligere fremlagte nettoindeholdelsesmodel. Det vil reducere det forventede træk på udviklingskapaciteten samt den varige opgavetragelse i Skattestyrelsen.

**Vurderingsområdet i Skatteankestyrelsen:** Der foretages en gradvis rekruttering af sagsbehandlere i Skatteankestyrelsen baseret på, hvad der anses som et realistisk rekrutteringsniveau.

**Ejendomsvurderingsprogrammet:** I forbindelse med implementering af den sidste del af ejendomsvurderingssystemet bør skattevæsenet følge de anbefalinger, som It-tilsynet vil

fremstille på baggrund af deres trykprøvnin. Der er tale om en meget stor og kompleks udviklingsopgave, som i omfang overstiger Ekspertudvalgets anbefaling om ikke at igangsætte flere meget store projekter på over 300 mio. kr.

**EU lovgivning:** Skatteministeriet bør styrke indsatsen for at nedbringe trækket på udviklingskapaciteten ved ny EU-lovgivning. Konkret skal det ske ved, at:

- Der defineres et vejledende loft over andelen af udviklingskapacitet i skattevæsenet, der allokeres til implementering af EU-lovgivning.
- Skatteministeriet styrker sin tidlige interessevaretagelse i EU, herunder arbejder for at styrke det tværgående samarbejde mellem danske ressortmyndigheder.
- Der lægges en række centrale overvejelser og faste principper til grund for skattevæsenets tilgang til it-understøttelse af EU-lovgivning, fx øget brug af centrale it-løsninger i EU-regi og minimumsimplicitering.

Ekspertudvalget har dertil undersøgt, om der bør foretages justeringer til de eksisterende planer for implementering af boligskatteforliget og ejendomsdataprogrammets udviklingsarbejde. Det har Ekspertudvalget imidlertid ikke fundet anledning til at anbefale.

## Kapitel 6

### Flerårige økonomiske rammer for skattevæsenet

Ekspertudvalget har blandt andet fået til opgave at give anbefalinger til flerårige økonomiske rammer for skattevæsenet. Ekspertudvalget har i sit arbejde primært fokuseret på skattevæsenets it-område. Derfor afgiver Ekspertudvalget mere detaljerede anbefalinger til de flerårige rammer for it-området end for de borger- og virksomhedsrettede styrelser, som er behandlet mere overordnet. Det betyder således, at:

- Ekspertudvalget har afgivet en række anbefalinger til skattevæsenets fremtidige it-aktivitetsniveau, jf. *kapitel 4*. Ekspertudvalget noterer sig, at der vil være direkte bevillingsmæssige konsekvenser heraf.
- Ekspertudvalget anbefaler samtidig, at der tilvejebringes interne finansieringsbidrag på it-området fra 2025 og frem med henblik på at modgå de bevillingsmæssige konsekvenser.
- Ekspertudvalget noterer sig derudover, at der er opgjort en række merbevillingsbehov i de borger- og virksomhedsrettede styrelser.
- Ekspertudvalget noterer sig samtidig, at der er angivet en række potentielle løftestænger med henblik på at tilvejebringe interne finansieringsbidrag til at modgå de bevillingsmæssige konsekvenser.

Ekspertudvalget bemærker derudover, at størrelsen på udgifter og finansieringsbidrag afhænger af de prioriteringer og afvejninger, der foretages i fastsættelsen af en flerårig økonomisk ramme for skattevæsenet i de kommende politiske forhandlinger. Ekspertudvalget vurderer i tilknytning hertil, at der er en række centrale hensyn, der skal tages højde for i den endelige prioritering og afvejning i fastsættelsen af de flerårige økonomiske rammer.

På baggrund af ovenstående kan der opstilles et spænd, som skattevæsenets flerårige økonomiske rammer kan fastlægges inden for. Afhængig af, hvor i spændet de flerårige rammer fastlægges i en senere politisk proces, vil det stille større eller mindre krav til prioriteringen af skattevæsenets opgaver:

- I det nedre spænd udgør skattevæsenets bevillingsniveau 10,7 mia. kr. i 2023 og 10,4 mia. kr. i 2027. Det svarer til et merbevillingsbehov på henholdsvis 0,5 mia. kr. og 0,2 mia. kr. i forhold til 2021-niveauet og de allerede afsatte midler til etape 3-4 i reformen af skattekontrollen.
- I det øvre spænd udgør skattevæsenets bevillingsniveau 11,3 mia. kr. i 2023 og 11,0 mia. kr. i 2024. Det svarer til et merbevillingsbehov på henholdsvis 1,1 mia. kr. og 0,8 mia. kr. i forhold til 2021-niveauet og de allerede afsatte midler til etape 3-4 i reformen af skattekontrollen.

**Kapitel 7****It-styring i skattevæsenet**

Skattevæsenet har betydelige udfordringer med at komme i mål med flere store og komplekse it-projekter. Hvis skattevæsenet skal kunne eksekvere effektivt inden for en flerårig bevillingsmæssig ramme kræver det derfor, at der er etableret en velfungerende it-styring. Ekspertudvalget anbefaler derfor, at:

- Skatteministeriet som led i sin porteføljestyring skal etablere et transparent overblik over nuværende og kommende it-aktiviteter samt over ressourcer med henblik på at understøtte prioritering indenfor rammen af det anbefalede samlede aktivitetsniveau og allokering af ressourcer mellem aktiviteter.
- Skattevæsenet som udgangspunkt ikke skal igangsætte nye meget store it-projekter over 300 mio. kr.
- De borger og virksomhedsrettede styrelser (forretningens) rolle i projekter styrkes, så de er primært ansvarlige for it-projekter indenfor deres pågældende fagområde, mens it-organisationen har leveranceansvaret.
- Skattevæsenet skal reducere sin afhængighed af eksterne konsulenter ved at opbygge flere kritiske it-styringskompetencer internt i it-organisationen. Det kan ske såvel ved at rekruttere som ved at uddanne interne ressourcer til centrale roller i forbindelse med it-projekter, fx it-projektledere.

**Kapitel 8****Digitaliseringsklare politiske aftaler og regelforenklning på skatteområdet**

Mange politiske aftaler og beslutninger på Skatteministeriets område forudsætter en efterfølgende it-understøttelse i forbindelse med den administrative implementering. I lyset af skattevæsenets begrænsede kapacitet til it-udvikling er der behov for at sikre, at politiske beslutninger efterfølgende kan understøttes via eksisterende eller nye it-systemer på en måde, der er implementerbar for skattevæsenet. Ekspertudvalget anbefaler derfor, at:

- I forberedelsen af politiske forhandlingsoplæg skal der som hovedregel altid defineres et løsningsrum, der består af ét eller flere implementerbare løsningsalternativer.
- Ekspertudvalget anbefaler, at der som led i en flerårsaftale etableres en fast proces for feedback-loop mellem forvaltningen og det politiske niveau for så vidt angår politiske aftaler med større it-mæssige konsekvenser. Skatteministeriet forpligtes således til at vende tilbage til det politiske niveau, såfremt der inden for en på forhånd afgrænset periode viser sig væsentlige udfordringer ved at implementere den forudsatte it-løsning. Aftaler, der indebærer it-udvikling af både stort omfang og høj risiko, kan først indgås efter en analyse af løsningsmodeller og implementeringskonsekvenserne.
- Tidligt i alle moderniseringsprojekter skal der foretages en vurdering af potentialet for at forenkle den eksisterende lovgivning inden et nyt it-system implementeres.

# Appendiks 2

## Aktivitetsbeskrivelser

Skattevæsenets aktiviteter kan overordnet inddeles i borger- og virksomhedsrettede aktiviteter, administrative understøttende funktioner og it-aktiviteter.

### Borger- og virksomhedsrettede aktiviteter

**Kontrol** omfatter en række faser på tværs af skattevæsenets fagområder. På Skattestyrelsens område omfatter kontrol efterprøvelse af skatte- og afgiftsforhold, behandling af indberetninger og registrering af virksomheder, selskaber og udenlandske skatteydere samt gennemgang af dokumentation af registreringsoplysninger. Konkrete aktiviteter på Skattestyrelsens område inkluderer blandt andet kontrol af transfer pricing, kontrol af store koncerners skatteforhold, kontrol af anmodninger om udbetaling af udbytterefusion og myndighedsfælles indsatser mod social dumping og sort arbejde. Hertil kommer opgaver relateret til svigsbekæmpelse og -forebyggelse, som fx dækker over bekæmpelse af skatte-svig, hvidvask og alvorlig økonomisk kriminalitet på nationalt og internationalt plan. På toldområdet vedrører aktiviteterne kontrol af varer, kontrol af korrekthed i grundlaget for toldafregning, drift af kontrolimportsystemet og tilsyn med toldbevillinger. Konkrete opgaver på toldområdet vedrører blandt andet fysisk varekontrol ved grænsen, fysisk kontrol hos virksomheders, risikovurdering og fysisk kontrol af forsendelser. På Motorstyrelsens område vedrører kontrol blandt andet pristjek af selvanmeldte værdifastsættelser af brugte køretøjer samt kontrolaktiviteter vedrørende import og eksport herunder besigtigelser af køretøjer.

**Inddrivelse** omfatter aktiviteter i forbindelse med manuelle og maskinelle inddrivelsesindsatser f.eks. påkrav, lønindeholdelser, afdragsordninger og budgethåndtering, samt udførelse af udlægsforretninger på tværs af skyldner-segmenter. Ydermere vedrører inddrivelse målrettet inddrivelse rettet mod særlige fordringstyper eller skyldner-segmenter som eks. bøder, screening og bande- og økonomisk kriminalitet. Aktiviteterne inkluderer også internationalt samarbejde ved inddrivelse af gæld hos skyldnere bosiddende udenfor Danmark samt udenlandsk gæld hos skyldnere bosiddende i Danmark. Dertil kommer aktiviteter relateret til insolvens herunder sagsbehandling, gældssanering, eftergivelse, tvangsopløsning og konkurs. Endeligt omhandler inddrivelsesaktiviteterne oprydningsopgaver, retskraftvurdering og genoptagelsessager, samt håndtering af afvigelsesmarkeringer.

**Vejledning** omhandler primært vejledning af borgere og virksomheder på tværs af Skatteforvaltningen. Dette sker dels ved skriftlig og telefonisk vejledning af borgere og virksomheder, der henvender sig til Skatteforvaltningen. Dels gennem ekstern kommunikation på digitale platforme og sociale medier herunder udarbejdelse af vejledningsmateriale og proaktiv vejledning gennem kampagner og undersøgelser.

**Klagesagsbehandling** omhandler behandling af klager vedrørende skattesager, kombisager, motorsager og ejendomsvurderinger herunder vurderinger af ejerboliger, erhvervsejendomme og land- og skovbrug, hvor ankenævn/Landsskatteret/Højesteret træffer afgørelse. Derudover vedrører klagesagsbehandling også aktiviteter i relation til Landsskatterettens retsmedlemmer og skatte-, vurderings-, motor- og fællesankenævnenes arbejde.

**Skatte- og toldfaglig udvikling og styring** omhandler blandt andet deltagelse i internationale samarbejdsfora på skatte- og toldområdet, forretningsudvikling og styring af hovedprocesser samt forretningsbidrag til it-projekter på skatte- og toldområdet. Derudover omfatter aktiviteten også løbende overvågning af risikobilleder og en række øvrige aktiviteter.

**Afgørelser** dækker generelt over behandling af en række af sagstyper på tværs af Skatteministeriets område herunder særligt anmodninger og ansøgninger fra borgere og virksomheder. Der træffes afgørelser i forbindelse med behandlingen af anmodninger fra borgere og virksomheder i omkostningsgodtgørelsessager, henstandssager, klagesager, aktindsigter og tvangsafmelding af virksomheder. Ydermere træffes der afgørelser vedrørende ansøgninger om tilladelse til udbud af væddemål og/eller onlinekasino, udstedelse af bevillings- og certificeringsansøgninger, herunder toldbevillinger, samt vedrørende værdifastsættelser af brugte køretøjer i forbindelse med import og eksport. Endeligt træffes der afgørelser i den administrative behandling af strafferetlige sager inden for Skatteforvaltningens faglige områder herunder bindende svar i principielle sager til Skatterådet.

**Ejendomsvurderinger** vedrører aktiviteter relateret til ejendomsvurderinger af ejerboliger, erhvervsejendomme og land/skovbrug i form af årsvurderinger og ordinære ejendomsvurderinger herunder behandling af deklarationer, samt behandling af genoptagelsessager og udtalelsessager. Derudover vedrører aktiviteterne også opgaver, der ikke direkte relaterer sig til en konkret ejendomsvurdering såsom generel vejledning på forespørgsler, drift af ejendomsvurderingssystemets modeller, kvalitetssikring og udvikling og implementeringsarbejde i relation til udvikling af E&G.

**Opkrævning** omfatter modtagelse, kontering og afstemning af ind- og udbetalinger samt opkrævning af skatter og afgifter med henblik på at sikre en korrekt betaling og opkrævning heraf. Disse aktiviteter vedrører udsendelse af rykkere og opkrævninger, oversendelse af krav til inddrivelse i Gældsstyrelsen, bogføring af opkrævninger og betalinger samt udarbejdelse af debitoranalyser.

**Ekspedition** vedrører dels aktiviteter forbundet med behandling af im- og eksportangivelser samt forsendelsesdokumenter herunder varetagelse af rykkerprocedurer, bevillingsadministration, manuel opkrævning af told og moms samt sagsbehandling af uenighedssager vedrørende opkrævning af told og moms. Derudover omfatter ekspedition behandling af henvendelser fra borgere eller virksomheder i Motorstyrelsens fire ekspeditioner. Disse henvendelser vedrører køb af nummerplader, prøvemærker mv., samt ejer-/brugerskifter. Derudover inkluderer aktiviteten Motorstyrelsens udgifter til køb af nummerplader, udsendelse af opkrævninger og udsendelse af breve mv. til ejere og brugere af køretøjer.

**Øvrige aktiviteter** omfatter formidling af administrativ praksis, juridisk lovforklaring i Skatteforvaltningen, udarbejdelse af styresignaler for Skatteforvaltningen

og aflæggelse af regnskab for statens indtægter (§ 38.). Dette inkluderer blandt andet udarbejdelse af udtalelser, deltagelse i retsmøder, opfølgning på retssagers betydning for Skatteforvaltningens praksis, monitorering af udbetalinger og løbende overvågning og vedligeholdelse af regnskabssystemer. Derudover omhandler øvrige aktiviteter håndtering af øvrige sager ifm. registrering herunder vedrørende registreringsangivelser af leasingkøretøjer, indtastning i køretøjsregistret og håndtering af fejl ifm. registrering af køretøjer

## **Administrative understøttende funktioner**

Administrative understøttende funktioner (også kaldet generelle fællesomkostninger) består af aktiviteter relateret til generel ledelse og støttefunktioner herunder omkostninger forbundet med tjenesteydelser, fælles driftsomkostninger, direktions- og ledelsessekretariater o. lign. Disse aktiviteter dækker blandt andet over budget- og bevillingsstyring, HR, generelle udgifter til IT, husleje og bygningsvedligehold mm., generel drift, samt fællesmøder og tværgående arrangementer.

## **It-aktiviteter**

**It-drift** forstås i denne forbindelse hovedsageligt som aktiviteter, der bidrager til at drifte og vedligeholde den eksisterende digitale og systemmæssige understøttelse af de borger- og virksomhedsrettede aktiviteter i skattevæsenet. Dette gøres ved at sikre velfungerende it-løsninger for resten af skattevæsenets medarbejdere i form af grundlæggende it-udstyr og software samt drift og vedligehold af eksisterende systemer, platforme og applikationer mv.

**It-udvikling** er aktiviteter, der bidrager til at udvikle den digitale og systemmæssige understøttelse af skattevæsenets opgavevaretagelse. Det kan for eksempel være udviklingen af et nyt ejendomsvurderingssystem eller mindre opgaver inden for machine learning, RPA (Robotic Process Automation) eller dataudstilling. Definitionen dækker således over en bred vifte af aktiviteter af forskellig karakter, der spænder fra nyudvikling af større systemer over mindre systemtilretninger til udviklingsaktiviteter af mere driftsmæssig karakter.

# Appendiks 3

## Overblik over udviklingsporteføljen

Formålet er at give et overblik over den samlede udviklingsportefølje, og hvad der kendetegner den. Dette bilag er afgrænset til igangværende it-programmer og -projekter pr. april 2022.

### 3.1. Igangværende it-programmer og -projekter

Skattevæsenets projektportefølje er karakteriseret af en række meget store og store projekter og programmer, *jf. tabel 1*. Langt hovedparten af projekterne følger af lovgivning, herunder i særdeleshed også EU-lovgivning.

**Tabel 1. Overblik over igangværende it-programmer og -projekter**

Projekter/ programmer	Modtagende styrelser	Aktuel fase	Forventet af- slutning	Primær binding
<b>Meget store projekter (+300 mio. kr.)</b>				
<b>Ejendomsområdet</b>				
Ejendomsvurderingspro- grammet (ICE)	VURDST	Gennemførelse	2024	DK-lovgivning
Implementering af bolig- skatteforliget 2017	SKTST, VURDST	Gennemførelse	2026	DK-lovgivning
<b>Toldområdet</b>				
DMS Import	TOLDST	Gennemførelse	2023	EU-lovgivning
KRS	TOLDST	Gennemførelse	2024	EU-lovgivning
Toldstøttesystemer <sup>4</sup>	TOLDST	Gennemførelse	2025	EU-lovgivning
<b>Øvrig EU-lovgivning</b>				
One Stop Moms 2	SKTST	Gennemførelse	2022	EU-lovgivning
<b>Store projekter (70-300 mio. kr.)</b>				
<b>Ejendomsområdet</b>				
Ejendomsdataprogram- met	SKTST	Gennemførelse	2024	DK-lovgivning
Mellempæren	SKTST, VURDST	Gennemførelse	2022	DK-lovgivning
<b>Toldområdet</b>				
Eksport og EU-forsendel- ser	TOLDST	Gennemførelse	2023	EU-lovgivning
<b>Forskuds- og årsopgørelse</b>				
Årsopgørelsen 2021	SKTST	Realiseringsfase	2022	DK-lovgivning
<b>Mellem projekter (15-70 mio. kr.)</b>				
<b>Øvrig EU-lovgivning</b>				
Udveksling af betalings- tjenester	SKTST	Analyse	2024	EU-lovgivning
Small & Medium Enter- prise-ordningen	SKTST	Foranalyse	2027	EU-lovgivning
DAC7	SKTST	Analyse	2024	EU-lovgivning
<b>Forskuds- og årsopgørelse</b>				
Årsopgørelsen 2022	SKTST	Implementeringsfase	2023	DK-lovgivning
<b>Øvrige projekter</b>				
Logisk indberetningskon- trol	SKTST	Analyse	2023	Forretningsbehov

<sup>4</sup> *Toldstøttesystemer* er under konsolidering og omfatter pt. en række mindre systemer, som de nationale it-løsninger skal kobles sammen med, ligesom der i mindre omfang skal foretages national systemudvikling og -opgraderinger i forhold til enkelte systemer.



Digital Post 2	SKTST, GÆLDST	Gennemførelse	2022	DK-lovgivning
Levetidsforlængelse af ES	SKTST	Gennemførelse	2024	Modernisering
<b>Øvrig EU-lovgivning</b>				
Udveksling af betalings-tjenester	SKTST	Analyse	2024	EU-lovgivning
<b>Små projekter (0-15 mio. kr.)</b>				
<b>Forskuds- og årsopgørelse</b>				
Forskudsopgørelsen 2022	SKTST	Realiseringsfase	2023	DK-lovgivning
Forskudsopgørelsen 2023	SKTST	Konsolideringsfase	2024	DK-lovgivning

Anm.: Toldstøttesystemer er under konsolidering og omfatter pt. en række mindre systemer, som de nationale it-løsninger skal kobles sammen med, ligesom der i mindre omfang skal foretages national systemudvikling og -opgraderinger i forhold til enkelte systemer.

Udviklingsmetoden for de enkelte it-projekter varierer. Omkring halvdelen af it-projekterne anvender en delvist agil udviklingsmetode, mens de resterende anvender en agil metode, *jf. tabel 2*.

Størstedelen af skattevæsenets projekter benytter desuden en form for egenudvikling som sin primære udviklingsstilgang. Otte af projekterne har således valgt egenudvikling i samarbejde med en leverandør, mens to af projekterne er ren egenudvikling af Udviklings- og Forenklingsstyrelsen. Endeligt bliver løsningen for syv projekter udviklet af en ekstern leverandør.

Flere af projekterne består desuden af en blanding af tilpasninger i eksisterende systemer og udvikling af nye systemer. For 11 af projekterne skal der således foretages tilpasning i eksisterende. I seks projekter benyttes standardssystemer med væsentlige tilpasninger.

**Tabel 2. Oversigt over udviklingsmetode**

Projekter	Udviklingsmetode	Udviklings-tilgang	Løsning
<b>Ejendomsområdet</b>			
Ejendomsvurderingsprogrammet (ICE)	Delvist agil	Egenudvikling med leverandør	Standardsystem med væsentlige tilpasninger. Udviklet fra bunden.
Implementering af boligskatteforliget 2017	Delvist agil	Udviklet af leverandør	Tilpasning af eksisterende systemer
Ejendomsdataprogrammet	Delvist agil	Egenudvikling med leverandør	Tilpasning af eksisterende systemer
Melleperioden	Agil	Udviklet af leverandør	Tilpasning af eksisterende systemer
<b>Toldområdet</b>			
DMS Import	Agil	Egenudvikling med leverandør	Standardsystem med væsentlige tilpasninger
Eksport og EU-forsendelser	Agil	Egenudvikling med leverandør	Standardsystem med væsentlige tilpasninger
KRS	Agil	Egenudvikling med leverandør	Standardsystem med væsentlige tilpasninger
Toldstøttesystemer	Agil	Egenudvikling med leverandør	Standardsystem med væsentlige tilpasninger
<b>Øvrig EU-lovgivning</b>			
One Stop Moms 2	Agil	Egenudvikling	Standardsystem med væsentlige tilpasninger
Udveksling af betalings-tjenester	-	-	-
Small & Medium Enterprise-ordningen	-	-	-
DAC7	Delvist agil	Egenudvikling	Tilpasning af eksisterende systemer
<b>Forskuds- og årsopgørelse</b>			

Årsopgørelsen 2021	Delvist agilt	Udviklet af leverandør	Tilpasning af eksisterende systemer
Årsopgørelsen 2022	Delvist agilt	Udviklet af leverandør	Tilpasning af eksisterende systemer
Forskuopsopgørelsen 2022	Agilt	Udviklet af leverandør	Tilpasning af eksisterende systemer
Forskuopsopgørelsen 2023	Agilt	Udviklet af leverandør	Tilpasning af eksisterende systemer
<b>Øvrige projekter</b>			
Logisk indberetningskontrol	-	Egenudvikling med leverandør	Tilpasning af eksisterende systemer
Digital Post 2	Agilt	Egenudvikling med leverandør	Tilpasning af eksisterende systemer
Levetidsforlængelse af ES	Delvist agilt	Udviklet af leverandør	Tilpasning af eksisterende systemer

Anm.: Opgørelsen af udviklingsmetode er foretaget pr. 1 april 2022.

### 3.2. Risici forbundet med Skatteministeriets igangværende projekter og programmer

Aktuelt pågår der parallelt mange meget store udviklingsaktiviteter i skattevæsenet - også set i sammenhæng med den øvrige it-udvikling i staten og skattevæsener i andre lande, *jf. Ekspertudvalgets komparative analyse af tilgang til it-udvikling*. Både mellem programmer og inden for programmer er der mange parallelle udviklingsaktiviteter, der alle trækker på begrænsede kritiske ressourcer og samtidigheden i de store programmer er dermed i høj grad risikodrivende.

Ekspertudvalget noterer sig, at programmerne blev igangsat i en umoden organisation, der var under opbygning og ikke havde nået at få etableret metoder og processer for at drive store udviklingsprogrammer. Mange medarbejdere var nyansatte, og der var således ikke en organisatorisk erfaring i at samarbejde om udviklingsopgaver eller kendskab til kollegers kompetencer. For at mindske afhængigheden af få, store eksterne leverandører, har skattevæsenet desuden over de seneste år i stigende grad valgt at udvikle egne løsninger, hvilket også har øget antallet af nye medarbejdere.

Som følge heraf er et af de gennemgående temaer for Skatteministeriets it-portefølje, at den samlede udviklingskapacitet er begrænset. Den manglende kapacitet bunder især i en mangel på kritiske ressourcer, som både dækker over kompetencer og årsværk. Dette gælder ikke kun internt i skattevæsenet, men også i forhold til eksterne it-leverandører og konsulenthuse, hvor det ofte kan tage tid at bemande et projekt med relevante kompetencer.

Dertil kommer, at kompleks lovgivning på inddrivelse- og ejendomsområderne samt ambitiøse løsninger yderligere har drevet risici forbundet med gennemførelsen af udviklingsprojekterne.

Begrænsninger for så vidt angår en effektiv udnyttelse af udviklingskapacitet afstedkommer især for de store programmer og projekter en væsentlig risiko for, at skattevæsenet fortsat ikke i tilstrækkeligt omfang kan levere inden for den forudsatte tid, budget og scope i forhold til den eksisterende opgaveportefølje.

Ovenstående skal desuden ses i den sammenhæng, at der ikke er et fuldstændigt overblik over de samlede økonomiske og kompetencemæssige ressourcer i forhold til it-porteføljen på kort og langt sigt. Det kan resultere i flaskehalse for

projekterne og besværliggør planlægning. Det gør sig både gældende i de borger- og virksomhedsrettede styrelser og i Udviklings- og Forenklingsstyrelsen. Det viser sig blandt andet i nyligt igangsatte projekter, som oplever forsinkelser som følge af en manglende forventningsafstemning om de økonomiske og kompetencemæssige ressourcer, der kan afsættes til projekterne.

Yderligere peger flere af projekterne på, at det manglende overblik over den samlede it-portefølje afstedkommer en stop-go proces for projekterne, som følge af manglende kapacitet hos leverandørerne.

Hvad angår udviklingskapacitet har de store programmer og projekter historisk haft fortrinsret over mindre, strategisk vigtige projekter. Det medfører i flere tilfælde forsinkelser og fordyrelser samt udfordringer med planlægningen af fremdriften i de mindre projekter.

Det er ekspertudvalgets opfattelse, at en del af dette udfordringsbillede for programmerne skyldes, at der ikke var foretaget en tilstrækkelig afdækning af behov og krav inden igangsættelse. Det skyldes blandt andet, at udviklingen af løsninger blev igangsat forud for, at de modtagende styrelser (Gældsstyrelsen, Vurderingsstyrelsen) var etablerede. Dette har medført flere udfordringer heriblandt klarlægning af scope samt forsinkelser i fremdriften af projekterne. Dette skyldes i flere tilfælde en manglende forventningsafstemning vedrørende særligt størrelsen og omfanget af det pågældende program.

Samme udfordring gør sig også gældende for flere af de nyligt igangsatte projekter, hvor der ikke er foretaget en tilstrækkelig afdækning af behov og krav inden igangsættelse.

En anden gennemgående udfordring for programmer og projekter er, at de er underlagt et stort tidspres som følge af bindinger i henhold til lovgivning, aftaler eller frister for implementering.

Dette er en udfordring, der især gør sig gældende for EU-initiativer, da fristerne for implementeringen ofte er vanskelige at nå, da det først er sent i processen, at de endelige krav for implementeringen fastlægges. Det er med til at skabe en stor usikkerhed om krav til løsningerne, der udvikles.

Flere af de igangværende projekter og programmer er desuden afhængige af integrationer til skattevæsenets legacy-systemer. Det medfører i sig selv en risiko, da udvikling i og integration til legacy-systemerne ofte er komplekst, tidskrævende og omkostningstungt.

Dertil kommer, at økonomiopfølgningen på skattevæsenets store programmer har været udfordret. Budgetter har ikke i tilstrækkelig grad været opdelt på aktiviteter, der har ikke været gennemført tidsregistrering, og der har ikke været en kultur for tæt økonomiopfølgning eller erfaring med styring af projektøkonomi.

Kombinationen af alle de ovennævnte forhold har ført til gentagne overskridelser af programøkonomi og tidsplaner.

# Appendiks 4

## Overblik over eksempler på it-understøttelse af politiske initiativer på Skatteministeriets område

I arbejdet med at opstille anbefalinger om digitaliseringsklar lovgivning har Ekspertudvalget undersøgt en række it-projekter på Skatteministeriets område. Nedenfor følger en skematisk opsummering af erfaringer på Skatteministeriets område, *jf. tabel 1*.

**Tabel 1. Opsummering af erfaringer på Skatteministeriets området**

	Nyt ejendomsvurderingssystem	Grøn omstilling af vejtransport	Særlig låneordning for virksomheder	Boligskatteforliget (2017)
Udgangspunkt og forløb	Suspenderede ejendomsvurderinger i 2013. Af hensyn til hurtig implementering blev udviklingen af nyt ejendomsvurderingssystem igangsat forud for politisk aftale.	Gennemførelse af forundersøgelse samt Kommission nedsat med henblik på at opstille konkrete forslag. Relevante styrelser blev løbende inddraget for at vurdere foreslåede løsninger.	Hjælpepakker til erhvervslivet som følge af nedlukning ifm. Covid-19. Fokus på at kunne udbetale hurtigst muligt og mest muligt automatiseret.	Nyt boligbeskatningssystem oprindeligt fra 2021, nu udskudt til 2024. På forhånd udarbejdet løsningskatalog, men vanskeligt at konsolidere konsekvenser af nye ønsker.
Opgavens karakter	Meget kompleks opgave bl.a. som følge af lovgivning.	Kompleks opgave med væsentlig systemtilpasning og kort deadline.	Kompleks opgave med etablering af helt ny ordning på meget kort tid.	Meget kompleks opgave bl.a. som følge af delvis implementering i legacy-systemer, som på sigt skal moderniseres.
Outcome	Projektet er af flere omgange blevet væsentligt forsinket og fordyret.	Nødvendige systemtilpasninger færdiggjort uden større komplikationer.	Syv låneordninger implementeret på meget kort tid.	Kompleksitet højere end forudsat. Scope for projekt er ændret, og der er høj risikoprofil.
Væsentlige findings	Ikke muligt at af-dække de fulde konsekvenser for it-implementering før senere i forløbet pba. ufuldstændigt beslutningsgrundlag.	En grundig forundersøgelse samt kommissionsarbejde lagde grunden for solidt beslutningsgrundlag.	En tæt og tidlig inddragelse af nøglemedarbejdere muliggjorde, at valg af løsningsmodel tog direkte afsæt i af-dækning af de implementeringsmæssige aspekter.	Vanskeligt under forhandlingerne at vurdere de fulde implementeringsmæssige konsekvenser på kort tid.

