

6/2016

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281
237
1976
114.6
22.480
908

6/
2016

Beretning om Skatteankestyrelsens sagsbehandlings-tider og produktivitet

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2016

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Skatteministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i april 2017.

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

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

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

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

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

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-509-1

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM SKATTEANKESTYRELSENS SAGSBEHANDLINGSTIDER OG PRODUKTIVITET

Statsrevisorerne har anmodet om denne undersøgelse på baggrund af, at Skatteankestyrelsen ikke har levet op til de mål, som Folketinget blev stillet i udsigt, da man i 2013 ændrede klagestrukturen på skatteområdet. Skatteankestyrelsen blev ved lov etableret den 1. januar 2014 som en ny styrelse under Skatteministeriet. Skatteankestyrelsen modtager og behandler alle klager over SKATs afgørelser og fordeler dem til afgørelsesmyndighederne, som er skatteankenævnene, vurderingsankenævnene, motorankenævnene og Landsskatteretten. Skatteankestyrelsen afgør desuden klager over inddrivelsessager og klager over visse administrative afgørelser fra SKAT.

Statsrevisorerne kritiserer, at Skatteministeriet med etableringen af Skatteankestyrelsen ikke har indfriet formålet om en mere effektiv og tidssvarende klagebehandling.

Statsrevisorerne kritiserer skarpt, at Skatteankestyrelsens gennemsnitlige sagsbehandlingstider er uacceptabelt lange, at produktiviteten er halveret, og at sagsbeholdningen næsten er fordoblet, mens tilgangen af sager har været næsten konstant. Samtidig er omkostningerne pr. klagesag steget fra ca. 12.200 kr. i 2013 til ca. 22.300 kr. i 2016.

Statsrevisorerne finder det særdeles utilfredsstillende, at borgere og virksomheder i gennemsnit oplever en sagsbehandlingstid for realitetsbehandlede klager på ca. 27 måneder i 2016 (alene i klagefasen). Dertil kommer, at den samlede gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle klager i 2016 er ca. 8 måneder højere end i 2013.

Statsrevisorerne anerkender, at Skatteankestyrelsen har haft nogle udfordringer som helt ny styrelse med ny organisationsstruktur, nye arbejdsprocesser, usikker budgettering og mange medarbejdere med lav anciennitet. Det var baggrunden for, at Folketinget tildelte Skatteankestyrelsen en merbevilling for perioden 2014-2017. Statsrevisorerne konstaterer, at Skatteankestyrelsen endnu ikke har indfriet formålet med merbevillingen, som var at behandle et større antal sager og holde sagsbehandlingstiderne på et acceptabelt niveau.

Statsrevisorerne finder det afgørende, at ledelsen i Skatteministeriet fremadrettet sikrer et solidt grundlag for, at Skatteankestyrelsen kan nedbringe sagsbehandlingstiderne, øge produktiviteten, følge god forvaltningsskik og leve op til mål for sagsbehandlingstiden.

STATSREVISORERNE,

den 14. december 2016

Peder Larsen

Henrik Thorup

Klaus Frandsen

Lennart Damsbo-Andersen

Søren Gade

Villum Christensen

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	7
2. Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet	10
2.1. Udviklingen i sagsbehandlingstiderne	11
2.2. Udviklingen i produktiviteten	17
3. Skatteankestyrelsens sagsbehandling	23
3.1. Skatteankestyrelsens visitation	24
3.2. Skatteankestyrelsens tilrettelæggelse af sagsbehandlingen	26
3.3. Skatteankestyrelsens oplysninger til klageren	30
4. Skatteministeriets etablering af og tilsyn med Skatteankestyrelsen	35
4.1. Det økonomiske grundlag for etableringen af Skatteankestyrelsen	36
4.2. Skatteministeriets løbende opfølgning på Skatteankestyrelsens opgavevaretagelse	42
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	45
Bilag 2. Metodisk tilgang	46
Bilag 3. Skatteministeriets indvendinger	50
Bilag 4. Ordliste	54

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Jonas Dahl: december 2013 - februar 2014

Morten Østergaard: februar 2014 - september 2014

Benny Engelbrecht: september 2014 - juni 2015

Karsten Lauritzen: juni 2015 -

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

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om Skatteankestyrelsens sagsbehandling, herunder sagsbehandlingstider og produktivitet, som Statsrevisorerne i januar 2016 anmodede Rigsrevisionen om at undersøge. Baggrunden for anmodningen var ifølge Statsrevisorerne, at Skatteankestyrelsen ikke har levet op til de økonomiske og faglige mål, som lovforslaget stillede i udsigt, da Folketinget i juni 2013 vedtog at gennemføre en forenkling og omlæggelse af klagestrukturen på skatteområdet. Som følge af ændringen af klagestrukturen blev Skatteankestyrelsen den 1. januar 2014 oprettet som en ny, uafhængig styrelse og et fælles klagesekretariat under Skatteministeriet.

Formålet med etableringen af Skatteankestyrelsen var at opnå en mere effektiv og tidsvarende klagestruktur. Baggrunden for etableringen var bl.a., at den tidligere klagestruktur medførte en uensartet klagebehandling, som fx kom til udtryk ved, at der for nogle klage typer var mulighed for at få sin klage dobbeltbehandlet, hvor klagen først blev behandlet af et ankenævn og derefter af Landsskatteretten.

2. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriet med etableringen af Skatteankestyrelsen har sikret en mere effektiv klagebehandling. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Skatteankestyrelsen sikret en tilfredsstillende udvikling i sagsbehandlingstider og produktivitet?
- Har Skatteankestyrelsen tilrettelagt sagsbehandlingen kompetent?
- Har Skatteministeriet i tilstrækkelig grad understøttet Skatteankestyrelsens opgavevaretagelse?

Skatteministeriet har overordnet vurderet, at der er en række metodiske problemer i Rigsrevisionens undersøgelse, herunder Rigsrevisionens beregning af Skatteankestyrelsens produktivitet og sammenligning med den tidligere klagestruktur. Ministeriet har endvidere fremført, at der er en række fremstillingsmæssige og faktuelle problemer i Rigsrevisionens beretning, der tilsammen efterlader læseren med et indtryk af hændelsesforløbet og sagens faktuelle forhold, som ikke er retvisende.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at undersøgelsens metodiske tilgang bygger på almindelig praksis for fx beregning af produktivitet. Dertil kommer, at sammenligningen med den tidligere klagestruktur er væsentlig for at kunne vurdere, om Skatteankestyrelsen har levet op til sit formål om at sikre en mere effektiv klagestruktur. Skatteministeriet og Skatteankestyrelsen har tidligere anvendt samme metodiske tilgang og sammenlignet med den tidligere klagestruktur. Skatteministeriets konkrete indvendinger fremgår af bilag 3.

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer samlet, at Skatteministeriet med etableringen af Skatteankestyrelsen ikke har levet op til formålet om at sikre en mere effektiv klagebehandling. Siden etableringen af Skatteankestyrelsen er de gennemsnitlige sagsbehandlingstider steget kontinuerligt, produktiviteten er halveret, og sagsbeholdningen er næsten fordoblet. Dette er sket, samtidig med at sagsindgangen har været næsten konstant, mens omkostningerne til Skatteankestyrelsen er steget markant.

TEKNISK BUDGETTERING

En teknisk budgettering er en foreløbig budgettering, som forventes korrigeret.

FFF-SAG

En FFF-sag er en klage vedrørende SKATs ansættelse af fradrag for forbedringer for udgifter til byggemodning.

Skatteministeriet har ved etableringen af Skatteankestyrelsen ikke i tilstrækkelig grad understøttet Skatteankestyrelsens opgavevaretagelse. Ministeriet foretog en teknisk budgettering af Skatteankestyrelsen for 2014 ud fra en alt-andet-lige-betragtning på baggrund af den samlede bevilling i den tidligere klagestruktur, fraregnet et besparelsespotentiale på 20,5 mio. kr. som følge af afskaffelsen af muligheden for dobbeltbehandling af klagesager. Ministeriet tog i lovgrundlaget og i den tekniske budgettering ikke højde for, at der var tale om etablering af en ny styrelse med en helt ny organisationsstruktur og ændrede arbejdsprocesser. Endvidere indgik der fx ikke viden om, at der var konstateret udfordringer med lange sagsbehandlingstider inden for fx ejendomsvurderingsområdet, og at der var risiko for en potentiel stigning i antallet af FFF-sager. Da omlægningen var inden for Skatteministeriets eget ressortområde, burde disse oplysninger have indgået i forbindelse med forberedelsen af etableringen af Skatteankestyrelsen. Rigsrevisionen konstaterer, at sagsafgangen blev halveret i 2014 i forhold til 2013 med en stigende sagsophobning til følge.

Skatteministeriet ansøgte medio 2014 om en merbevilling for perioden 2014-2017. Formålet med merbevillingen var at sikre, at Skatteankestyrelsen kunne afvikle en større mængde FFF-sager og samtidig holde sagsbehandlingstiderne på et acceptabelt niveau. Skatteankestyrelsen har medio 2016 afsluttet ca. 1/3 af det forudsatte antal FFF-sager og har ikke indfriet formålet med merbevillingen. Skatteankestyrelsens samlede bevilling i 2016 er på ca. 237 mio. kr. og 319 årsværk, hvilket er ca. 90 mio. kr. højere og 146 flere årsværk end forudsat i den tekniske budgettering.

Sagsbehandlingstiderne for behandling af klager ligger væsentligt over Skatteministeriet og Skatteankestyrelsens opstillede mål og er steget siden etableringen af Skatteankestyrelsen. De gennemsnitlige sagsbehandlingstider er medio 2016 på ca. 27 måneder for realitetsbehandlede FFF-sager og øvrige sager. Rigsrevisionen finder, at Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider er uacceptabelt lange.

Skatteankestyrelsens produktivitet medio 2016 er halveret, og omkostningerne pr. klagesag er næsten fordoblet siden etableringen af styrelsen. Sagsindgangen har været næsten konstant, men Skatteankestyrelsens sagsbeholdning er næsten fordoblet siden etableringen af styrelsen. Skatteankestyrelsens sagsafgang er væsentlig under niveauet fra før etableringen af styrelsen, på trods af at antallet af årsværk er steget med ca. 50 % i samme periode. Skatteankestyrelsen forklarer bl.a. den lave produktivitet og stigningen i omkostninger pr. klagesag med, at styrelsen har haft fokus på at løfte kvaliteten af sagsbehandlingen og har haft mange nye medarbejdere, som skulle læres op. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet vil igangsætte en analyse, som bl.a. skal se på, hvordan produktiviteten kan øges.

Skatteankestyrelsen har i en situation med mange nye medarbejdere etableret forretningsgange, herunder vejledninger, standardtekster til sagsfremstillinger og afgørelsesskrivelser og et kvalitetssikringskoncept, som bidrager til at understøtte en kompetent sagsbehandling. Trods dette arbejde følger Skatteankestyrelsen ikke god forvaltningsskik, når det gælder orientering om forventet sagsbehandlingstid, idet den oplyste sagsbehandlingstid har ligget markant under den faktiske sagsbehandlingstid.

Skatteministeriet har i foråret 2016 ansøgt om en forlængelse af merbevillingen for perioden 2018 - 1. kvartal 2019 med henblik på at kunne nedbringe sagspuklen af FFF-sager. Det fremgår af ansøgningen om forlængelse af merbevillingen, at ministeriet med denne forlængelse forventer, at Skatteankestyrelsen kan nedbringe sagspuklen af FFF-sager, samtidig med at ca. 1/3 af medarbejderne fra FFF-området skal overgå til andre områder. Det vil ifølge Rigsrevisionens beregning kræve en produktivitetsstigning på ca. 300 % hos de resterende medarbejdere på FFF-området for at nå målet om at nedbringe sagspuklen af FFF-sager. Ministeriet har ikke sandsynliggjort, på hvilken baggrund denne produktivitetsstigning kan forventes.

Rigsrevisionen finder, at Skatteministeriet bør tage initiativ til at sikre, at Skatteankestyrelsen kan nedbringe de meget lange sagsbehandlingstider og øge produktiviteten. Ministeriet har i efteråret 2016 – som led i investeringsplanen for et nyt skattevæsen – vurderet, at der skal afsættes yderligere 1,1 mia. kr. frem mod 2020 til at ansætte op mod 600 flere medarbejdere til sagsbehandling af klager foranlediget af det nye ejendomsvurderingssystem. Ministeriet har oplyst, at der efterfølgende i november 2016 er indgået aftale om et nyt ejendomsvurderingssystem. Ministeriet bemærker i den forbindelse, at partierne bag aftalen har tilsluttet sig, at skønnet over antallet af fremtidige klager over ejendomsvurderinger er forbundet med stor usikkerhed, og at der skal gennemføres en evaluering af dimensioneringen af klagestrukturen og klagebehandlingen, når antallet af de første faktiske klager over ejendomsvurderinger foreligger i efteråret 2019.

Rigsrevisionen finder, at Skatteministeriet bør basere de fremadrettede initiativer til nedbringelse af sagsbehandlingstiderne generelt og den fremtidige dimensionering af klagebehandlingen på ejendomsvurderingsområdet på et solidt analytisk grundlag, hvor kendte forhold og tilgængelig viden inddrages.

REALITETSBEHANDLEDE KLAGER

En realitetsbehandlet klage henviser i denne beretning til en klage, hvor klagens realitet er afgjort med en skærpelse, en stadfæstelse eller et helt eller delvist medhold.

I Rigsrevisionens beregning af sagsbehandlingstiden for realitetsbehandlede klager indgår også klager, der tilbagekaldes af klageren. Klager, der afgøres med udfaldene afvisning, bortfald, nægtet genoptaget, genoptaget af SKAT eller henlægelse, indgår ikke i beregningen.

ØVRIGE SAGER

Øvrige sager henviser til alle sager i Skatteankestyrelsen ekskl. FFF-sager.

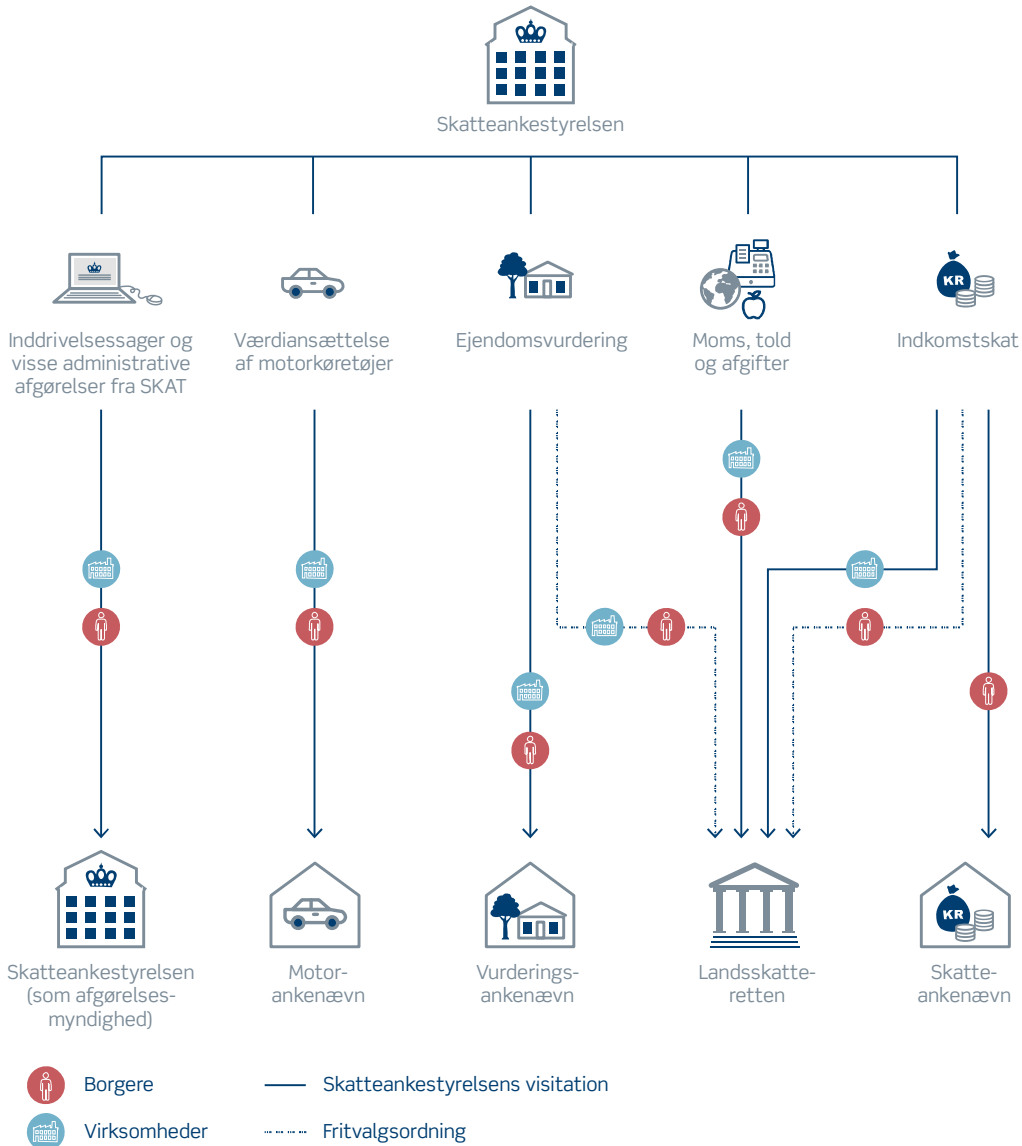
1.2. BAGGRUND

3. Skatteankestyrelsen blev etableret den 1. januar 2014 som en ny styrelse under Skatteministeriet og var en fusion af Landsskatterettens sekretariat og ankenævnenes sekretariater, der tidligere var knyttet til SKAT.

Skatteankestyrelsen varetager funktionen som fælles klagesekretariat for de regionale skatteankenævn, vurderingsankenævn og motorankenævn samt Landsskatteretten. Skatteankestyrelsens opgave som klagesekretariat er at udarbejde forslag til den endelige administrative afgørelse i klagesager på skatteområdet. Det er retsmedlemmer i Landsskatteretten og ankenævnsmemberer i ankenævnene, der på baggrund af Skatteankestyrelsens indstilling træffer den endelige afgørelse i klagesager. Skatteankestyrelsen træffer endvidere afgørelse i inddrivelsessager og i klager over visse administrative afgørelser fra SKAT, som ikke skal behandles af et ankenævn eller Landsskatteretten. Afgørelserne i klagesagerne er administrative afgørelser, der efterfølgende kan påklages til domstolene. Figur 1 illustrerer klagevejene i klagestrukturen.

FIGUR 1

KLAGEVEJENE I KLAGESTRUKTUREN PR. 1. JANUAR 2014



Kilde: Rigsrevisionen.

Figur 1 viser, hvilke typer af sager de forskellige afgørelsesmyndigheder afgør. Skatteankestyrelsen modtager klagerne og fordeler dem til afgørelsesmyndighederne. Derudover afgør Skatteankestyrelsen klager over inddrivelsessager og klager over visse administrative afgørelser fra SKAT. Figuren viser også, at klager over værdiansættelse af motorkøretøjer varetages af motorankenævne, klager over ejendomsvurderinger varetages af vurderingsankenævne, klager over moms, told og afgifter samt virksomheders klager over indkomstskat varetages af Landsskatte retten, og borgeres klager over indkomstskat varetages af skatteankenævne.

PRINCIPIEL KLAGE

En klage kan anses for at være principiel, hvis én eller flere af nedenstående forhold gør sig gældende:

- Hvis svaret vil få konsekvenser for et større antal borgere.
- Hvis svaret vedrører store økonomiske værdier.
- Hvis svaret vedrører fortolkning af væsentlig betydning for lovgivningen (fx FFF-sager).
- Hvis der ved besvarelsen skal tages stilling til et EU-retsligt spørgsmål.
- Hvis sagen har påkaldt sig eller skønnes at påkalde sig større offentlig interesse.

Figuren viser endvidere, at borgere og virksomheder frit kan vælge, at deres klage over ejendomsvurderinger skal afgøres af Landsskatteretten i stedet for af et vurderingsankenævn. Borgere kan desuden frit vælge, om klager over indkomstskat afgøres af Landsskatteretten i stedet for af et skatteankenævn. Ud over fordelingen af klager, som den fremgår af figuren, kan Skatteankestyrelsen ligeledes vurdere, at en klage skal afgøres i Landsskatteretten, hvis klagen er principiel eller relaterer sig til en verserende sag i Landsskatteretten.

Typerne af klagesager varierer over tid, bl.a. afhængigt af hvilke sagstyper SKAT har fokus på at behandle, fx som følge af politiske beslutninger, ny lovgivning eller særlige indsatsområder. Et særligt indsatsområde for SKAT har fx været uberettiget fradrag for underskud i forbindelse med hobbyvirksomhed, som har affødt en række klager inden for dette område. I de senere år har især SKATs ansættelse af fradrag for forbedringer (FFF) genereret mange klager. Muligheden for at få fradrag for forbedringer har været afskaffet siden den 1. januar 2013, men ordningen genererer fortsat klagesager, som behandles af Skatteankestyrelsen. Fradrag for forbedringer er beskrevet i boks 1.

BOKS 1

FRADRAG FOR FORBEDRINGER

Grundejere havde indtil den 1. januar 2013 mulighed for at få fradrag for forbedringer for udgifter til byggemodning. Byggemodningsudgifter er fx udgifter til hovedledninger til vand-, el- og gasforsyning, kloakering og anlæggelse af vej. Formålet med fradraget var, at grundejeren ikke skulle beskattes af værdien af forbedringer i grundværdien i forbindelse med en byggemodning, som typisk medfører, at grunden stiger i værdi. Fradraget gjaldt i 30 år fra byggemodningen, og det var SKAT, der med hjemmel i vurderingsloven ansatte fradraget.

SKAT har ad flere omgange haft udfordringer med håndteringen af fradrag for forbedringer i grundværdien, hvilket både har medført en stor sagsophobning i SKAT og en efterfølgende stor klagefrekvens.

I perioden 2005-2010 førte SKAT en ulovlig praksis med hensyn til den måde, hvorpå fradraget indgik i udregningen af grundskatteløftet. Det betød, at SKAT skulle foretage omberegninger for grundejere, der havde fået fradrag i denne periode.

I 2012 vurderede Kammeradvokaten, at SKATs praksis for nægtelse af ekstraordinær genoptagelse af fradrag for grundforbedringer havde været ulovlig. Det betød, at SKAT endnu en gang skulle korrigere for den hidtidige praksis og gennemgå alle sager fra 2002 til 2012.

Kilde: Rigsrevisionen.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

4. Statsrevisorerne bad Rigsrevisionen om at undersøge 4 konkrete forhold, jf. bilag 1. Vi har i et notat til Statsrevisorerne i april 2015 beskrevet, hvordan vi ville tilrettelægge undersøgelsen og besvare anmodningen.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriet med etableringen af Skatteankestyrelsen har sikret en mere effektiv klagebehandling. Vi forudsætter, at en mere effektiv klagebehandling bl.a. indebærer, at sagsbehandlingstiderne falder, og at produktiviteten øges.

5. I kapitel 2 har vi undersøgt, om udviklingen i Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider har været tilfredsstillende. Vi har i den forbindelse undersøgt, om Skatteankestyrelsen opstiller mål for sagsbehandlingstiderne, som understøtter en acceptabel sagsbehandlingstid, og om der har været en positiv udvikling i sagsbehandlingstiderne. Vi har ligeledes undersøgt, om udviklingen i Skatteankestyrelsens produktivitet har været tilfredsstillende. Vi har i den forbindelse undersøgt, om der har været en positiv udvikling i produktiviteten og en reduktion i omkostningerne pr. klagesag. Endvidere har vi undersøgt udviklingen i sagsbeholdningen, herunder sagsindgang og sagsafgang.

6. I kapitel 3 har vi undersøgt, om Skatteankestyrelsen har forretningsgange, der understøtter, at klagerne bliver visiteret i overensstemmelse med lovgivningen.

Statsrevisorerne har spurgt, om Skatteankestyrelsen har tilrettelagt klagebehandlingen på en måde, der sikrer, at borgere og virksomheder får afgjort deres klager kompetent. For at vurdere, om sagerne er afgjort kompetent, er det nødvendigt at gennemgå de enkelte afgørelser, hvilket ikke har været en del af vores undersøgelse. Vi har i stedet undersøgt, om de sagsbehandlere, der behandler klagerne, har en relevant uddannelse og tilstrækkelig anciennitet, og om Skatteankestyrelsen har etableret forretningsgange, som understøtter en kompetent sagsbehandling.

Endvidere har vi undersøgt, om Skatteankestyrelsen i overensstemmelse med god forvaltningsskik har oplyst klageren en forventet sagsbehandlingstid, som giver klageren en realistisk forventning om den faktiske sagsbehandlingstid. Vi har lagt til grund, at borgeres og virksomheders disponering af økonomiske forhold kan afhænge af forventningen til sagsbehandlingstiden, hvorfor det er vigtigt, at de får oplysninger, som afspejler den faktiske sagsbehandlingstid.

Rigsrevisionen vurderer, at disse faktorer er indikatorer for, om Skatteankestyrelsen har tilrettelagt klagebehandlingen på en måde, der understøtter, at borgere og virksomheder får afgjort deres klager kompetent.

7. I kapitel 4 har vi undersøgt, om forberedelsen af etableringen af Skatteankestyrelsen var baseret på et tilstrækkeligt grundlag, der bl.a. tog højde for konsekvenserne af etableringen af den nye klagestruktur. Endvidere har vi undersøgt, om formålet med merbevillingen er blevet indfriet, og om ansøgningen om forlængelse af merbevillingen er baseret på solide analyser. Endelig har vi undersøgt, om Skatteministeriet har fulgt Skatteankestyrelsens opgavevaretagelse.

Metode

8. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af skriftligt materiale fra Skatteankestyrelsen og Skatteministeriet, herunder bl.a. skriftlige redegørelser, mødereferater, redegørelser til Folketingets Skatteudvalg, resultatkontrakter samt årsrapporter fra Skatteankestyrelsen og tidligere årsrapporter fra Landsskatteretten og ankenævnene. Derudover har vi holdt møder med Skatteankestyrelsen og Skatteministeriet.

9. I beretningen indgår en række analyser af udviklingen i Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider, produktivitet, sagsbeholdning, sagsindgang, sagsafgang og omkostninger pr. klagesag i perioden 2011 - medio 2016. Analyserne er baseret på data fra Skatteministeriets sagsbehandlingssystem Captia og oplysninger fra finanslove og årsrapporter. Rigsrevisionen har i forbindelse med en tidligere årsrevision konstateret, at Skatteankestyrelsens metode for måling af sagsbehandlingstid i Captia er valid og udtryk for den samlede sagsbehandlingstid, fra klagen modtages, til den afgøres. Vi baserer derfor bl.a. vores analyser på Skatteankestyrelsens registrering af sagsbehandlingstid i Captia. Rigsrevisionen fandt det i forbindelse med den tidligere årsrevision ligeledes tilfredsstillende, at Skatteankestyrelsen havde arbejdet strategisk med at nedbringe sagspuklerne og sagsbehandlingstiderne og igangsat en række initiativer. Vi har derfor i nærværende undersøgelse vurderet, om dette arbejde har ført til en nedbringelse af sagspuklerne og sagsbehandlingstiderne.

10. Vi har gennemført et fokusgruppeinterview med henblik på tilbagemeldinger om klageres erfaringer med Skatteankestyrelsens sagsbehandling. Fokusgruppen bestod af skattejurister, der repræsenterer borgere og virksomheder i klagesager hos Skatteankestyrelsen. Derudover deltog Landsskatteretten og Foreningen for Danske Skatteankenævn. Skatteankestyrelsen og Skatteministeriet var også inviteret og valgte at deltage som observatører i fokusgruppeinterviewet.

11. I undersøgelsen indgår en stikprøve med 80 tilfældigt udvalgte klagesager, der er afgjort i 1. kvartal 2016. Formålet med stikprøven var at undersøge Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstid, særligt i forhold til, om der er faser i sagsbehandlingen, hvor sagerne ligger stille, og om Skatteankestyrelsen oplyser forventede sagsbehandlingstider til klagerne, der afspejler de faktiske sagsbehandlingstider.

12. Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionskik, som er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Afgrænsning

13. Fokus for undersøgelsen er perioden fra Skatteankestyrelsens etablering 1. januar 2014 til 30. juni 2016. Til brug for undersøgelsen indgår det forberedende arbejde forud for oprettelsen af Skatteankestyrelsen. Derudover sammenlignes Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider, produktivitet, omkostninger pr. klagesag, sagsbeholdning, sagsindgang og sagsafgang med perioden 2011-2013, dvs. i årene før etableringen af Skatteankestyrelsen.

Skatteankestyrelsens gennemsnitlige sagsbehandlingstid for klagesager inkluderer ikke den sagsbehandlingstid, som SKAT har brugt på at behandle den sag, en borger eller en virksomhed klager over, dvs. at borgeren eller virksomheden har oplevet en sagsbehandlingstid i SKAT, inden klagesagen bliver behandlet i Skatteankestyrelsen.

14. Statsrevisorernes spørgsmål og angivelse af, i hvilke kapitler spørgsmålene bliver besvaret, fremgår af bilag 1. I bilag 2 redegør vi for de metoder, der er anvendt i undersøgelsen. I bilag 3 redegør vi for Skatteministeriets indvendinger mod beretningens metode og fremstilling. Bilag 4 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet

DELKONKLUSION

Skatteankestyrelsen har ikke sikret en tilfredsstillende udvikling i sagsbehandlingstiderne og produktiviteten. Sagsbehandlingstiderne er steget kontinuerligt, og produktiviteten er faldet markant siden etableringen af Skatteankestyrelsen.

De gennemsnitlige sagsbehandlingstider ligger både over Skatteministeriet og Skatteankestyrelsens mål for sagsbehandlingstider og er steget siden etableringen af Skatteankestyrelsen. De gennemsnitlige sagsbehandlingstider for realitetsbehandlede FFF-sager og øvrige sager er medio 2016 på ca. 27 måneder. Rigsrevisionen finder, at Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider er uacceptabelt lange.

Skatteankestyrelsens produktivitet medio 2016 er halveret, og omkostningerne pr. klagesag er næsten fordoblet siden etableringen af styrelsen. Skatteankestyrelsen har oplyst, at årsagen til den lave produktivitet og stigningen i omkostninger pr. klagesag skyldes rekrutteringen af et stort antal nye medarbejdere, som har krævet, at der blev afsat resurser til oplæring, og at styrelsen har haft fokus på at sikre en ensartet og høj kvalitet. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet vil igangsætte en analyse, som bl.a. skal se på, hvordan produktiviteten kan øges.

Sagsindgangen har været næsten konstant, men Skatteankestyrelsens sagsbeholdning er næsten fordoblet siden etableringen af styrelsen. Skatteankestyrelsens sagsafgang er væsentlig under niveauet fra før etableringen, på trods af at antallet af årsværk er steget med ca. 50 % i samme periode. Rigsrevisionen finder, at den stigende sagsophobning fremover kan medføre yderligere øgede sagsbehandlingstider, ligesom der kan være risiko for, at visse klage typer genererer yderligere klager. Med den stigende sagsophobning stiger de fremtidige samlede udgifter til klagebehandling i Skatteankestyrelsen.

15. Dette kapitel handler om Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet, herunder omkostninger pr. klagesag og udviklingen i sagsbeholdningen.

16. Borgeres og virksomheders tilfredshed med statslige myndigheder afhænger bl.a. af sagsbehandlingstiden. Lange sagsbehandlingstider kan have såvel økonomiske som store personlige konsekvenser for borgere og virksomheder. Myndighedernes produktivitet har direkte indflydelse på sagsbehandlingstiderne og udgifterne til sagsbehandling.

2.1. UDVIKLINGEN I SAGSBEHANDLINGSTIDERNE

17. Vi har undersøgt, om udviklingen i Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider har været tilfredsstillende. Vi har i den forbindelse undersøgt, om Skatteankestyrelsen opstiller mål for sagsbehandlingstiderne, som understøtter en acceptabel sagsbehandlingstid, og om der har været en positiv udvikling i sagsbehandlingstiderne.

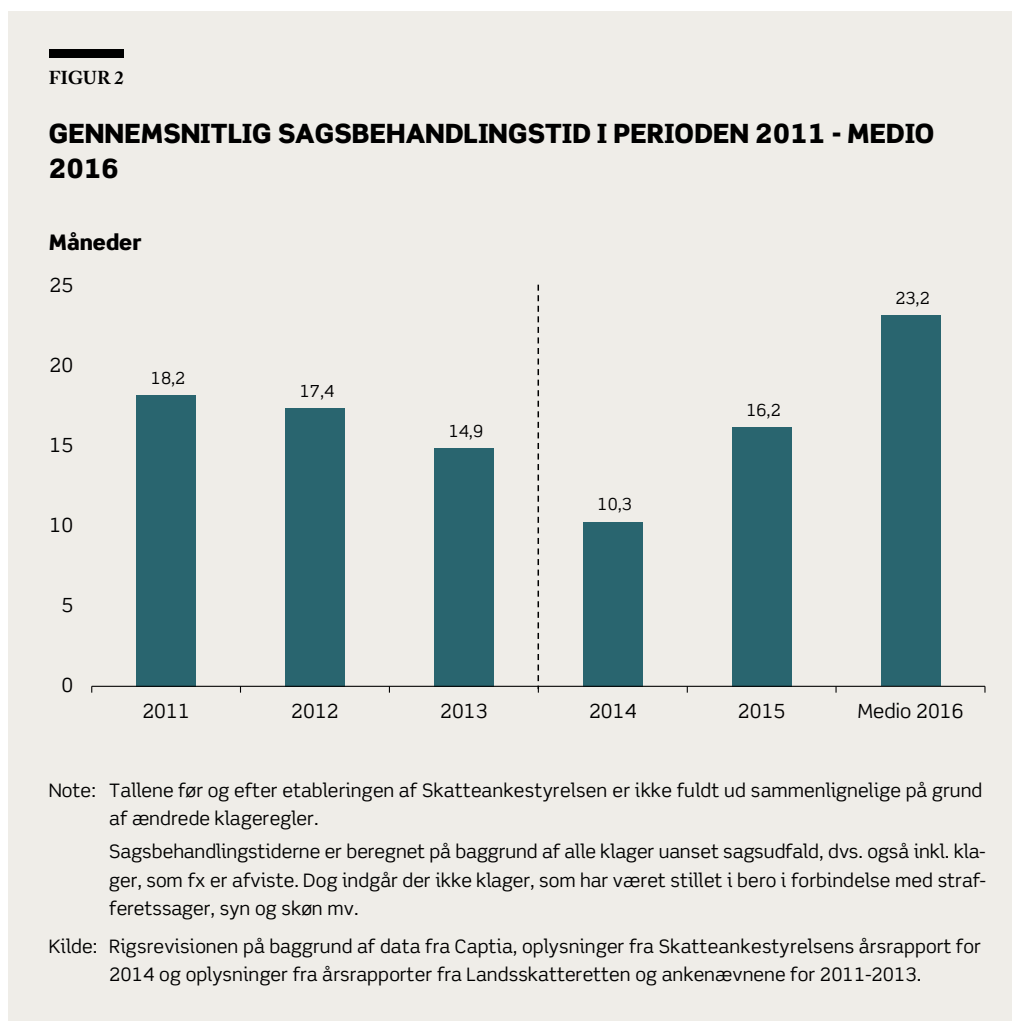
18. Offentlige myndigheder skal i forbindelse med sagsbehandlingstider overholde god forvaltningsskik. Justitsministeriet har i en cirkulæreskrivelse om mål for hurtig sagsbehandling fastsat, at det er et grundlæggende krav til forvaltningen, at afgørelser skal træffes så hurtigt, som det er muligt og forsvarligt.

19. Folketingets Ombudsmand udarbejdede i 2011 en rapport om sagsbehandlingstiderne i landets 15 vurderingsankenævn. Ombudsmanden kritiserede i 2 konkrete sager, at der var en sagsbehandlingstid på 2-3 år, og fandt, at der var tale om et generelt problem på landsplan med uacceptable lange sagsbehandlingstider på vurderingsområdet. Det fremgår af rapporten, at myndighederne skal besvare henvendelser inden for rimelig tid. Ombudsmanden vurderede, at det for klager over ejendomsvurderinger er hensigtsmæssigt, at behandlingen over et års ejendomsvurdering er behandlet, før næste ejendomsvurdering offentliggøres. Ombudsmanden har fulgt området indtil oktober 2016, hvor Ombudsmanden lukkede sagen, bl.a. under henvisning til, at de sager fra 2010 og 2011, som sagen udsprang af, var ved at være afsluttet af Skatteankestyrelsen, og fordi Rigsrevisionen var i gang med en undersøgelse af området.

I Justitsministeriet cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni. 1997 om mål for hurtig sagsbehandling mv. henstilles der til, at de enkelte ministerier, styrelser mv. opstiller mål for, hvor hurtigt man vil tilstræbe at behandle sager, hvor forvaltningen skal træffe afgørelser i forhold til borgeren.

Den samlede gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle klager

20. Vi har undersøgt udviklingen i den samlede gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle klager og sammenlignet med sagsbehandlingstiden før etableringen af Skatteankestyrelsen. Figur 2 viser udviklingen i den samlede gennemsnitlige sagsbehandlingstid i perioden 2011 - medio 2016.



Det fremgår af figur 2, at den samlede gennemsnitlige sagsbehandlingstid har været stigende siden etableringen af Skatteankestyrelsen, og at sagsbehandlingstiden medio 2016 er ca. 8 måneder højere end i 2013. Det fremgår endvidere af figuren, at den samlede gennemsnitlige sagsbehandlingstid lå lavt i 2014. Den lave sagsbehandlingstid i 2014 blev opnået på baggrund af afvikling af meget få klager, jf. afsnit 2.2, hvoraf en stor del var klager, der aldrig var genstand for nogen reel sagsbehandling i Skatteankestyrelsen, men fx blev afvist. Der er således markant flere afvisninger i 1. kvartal 2014 end i andre kvartaler i undersøgelsesperioden. Skatteankestyrelsen har oplyst, at det skyldes, at en stor mængde klager over ejendomsvurderingen for 2011 blev afvist, fordi de ikke var indgivet rettidigt.

Skatteankestyrelsen har oplyst, at en del af stigningen i den samlede gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2015 og 2016 hænger sammen med, at antallet af klager vedrørende inddrivelse er faldet, efter at den automatiske inddrivelse via Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI) blev standset i september 2015. Det skyldes ifølge Skatteankestyrelsen, at mange afsluttede inddrivelsessager trækker det samlede gennemsnit ned, da inddrivelsessager skal afsluttes senest 1 måned efter, at sagen foreligger fuldt oplyst. Vores undersøgelse viser, at antallet af afgjorte inddrivelsessager i både 2014 og 2015 lå markant over antallet af afgjorte inddrivelsessager i perioden 2011-2013, men at der er sket et fald i 1. halvår 2016. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at nedgangen i antallet af afgjorte inddrivelsessager kan forklare en del af stigningen i den samlede gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 1. halvår 2016, men ikke stigningen i 2015.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for FFF-sager og øvrige sager

21. Skatteministeriet og Skatteankestyrelsen har i 2015 og 2016 opsat mål for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for 2 overordnede kategorier – FFF-sager og øvrige sager. Tabel 1 viser målene og resultaterne for sagsbehandlingstider i perioden 2014 - medio 2016.

TABEL 1

MÅL OG RESULTATER FOR SKATTEANKESTYRELSENS SAGSBEHANDLINGSTIDER I PERIODEN 2014 - MEDIO 2016

	2014		2015		Medio 2016	
	Mål ¹⁾	Resultat	Mål	Resultat	Mål	Resultat
FFF-sager	-	21,8	22,0	25,1	24,8	26,2
Øvrige sager	-	9,8	11,0	13,3	17,2	22,6

¹⁾ Der er ikke opstillet mål for de 2 kategorier i 2014.

Kilde: Skatteankestyrelsens årsrapport for 2015 og resultatkontrakt for 2016 samt oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af tabel 1, at Skatteministeriet i 2015 havde mål for sagsbehandlingstiderne på 22 måneder for FFF-sager og 11 måneder for øvrige sager, og at resultatet blev på henholdsvis 25,1 måned og 13,3 måneder. Skatteankestyrelsen nåede dermed ikke de fastsatte mål for sagsbehandlingstiderne i 2015. Endvidere fremgår det, at målene for sagsbehandlingstiderne for 2016 er hævet i forhold til 2015 til 24,8 måneder for FFF-sager og 17,2 måneder for øvrige sager, og at Skatteankestyrelsen indtil videre ikke har levet op til målene for 2016. Skatteministeriet har oplyst, at Skatteankestyrelsen ikke forventer at nå målene for 2016.

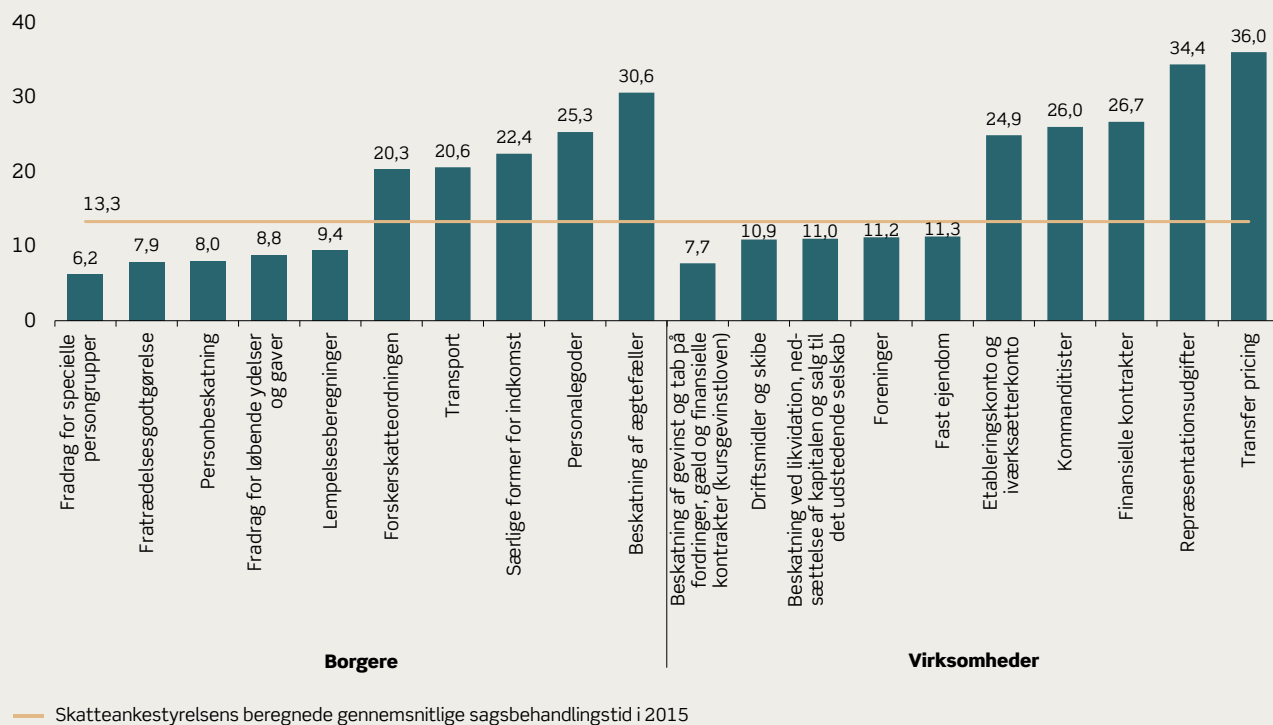
Sagsbehandlingstider for forskellige sagstyper i kategorien øvrige sager

22. Skatteankestyrelsen opgør den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for øvrige sager til 13,3 måneder i 2015. Vores analyse viser, at gennemsnittet dækker over meget store forskelle i sagsbehandlingstiderne inden for kategorien øvrige sager, og at der er sagstyper, hvor den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er væsentligt højere end gennemsnittet. Figur 3 viser udvalgte sagstyper inden for kategorien øvrige sager med henholdsvis meget kort og meget lang sagsbehandlingstid i 2015 for borgere og virksomheder. Sagstyperne er udvalgt for at illustrere forskellen i de gennemsnitlige sagsbehandlingstider inden for kategorien øvrige sager.

FIGUR 3

GENNEMSITLIGE SAGSBEHANDLINGSTIDER FOR UDVALGTE SAGSTYPER I 2015

Måneder



Note: Sagsbehandlingstiderne er beregnet ekskl. sager, som har været stillet i bero i forbindelse med strafferetssager, syn og skøn mv. Virksomheder omfatter i denne analyse både virksomheder og selskaber.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Captia.

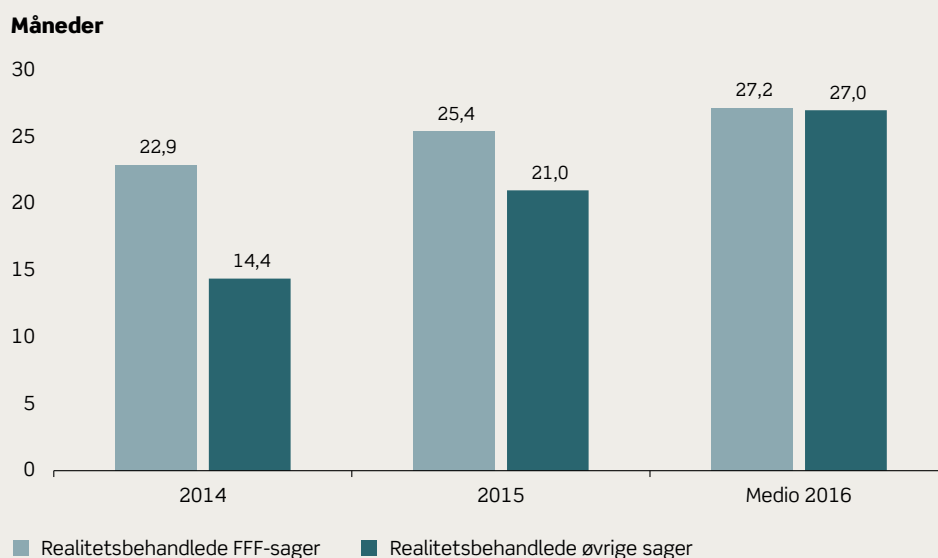
Det fremgår af figur 3, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, som borgere og virksomheder oplever, afhænger meget af sagstype og varierer fra ca. 6 måneder til over 30 måneder for de sager med længst sagsbehandlingstid. Sager vedrørende transfer pricing har en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på ca. 36 måneder. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de forskellige sagstyper er sat i forhold til Skatteankestyrelsens opgørelse af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2015 på 13,3 måneder.

Sagsbehandlingstid for realitetsbehandlede klager

23. Vi har undersøgt den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, som borgere og virksomheder oplever, fra de indbringer en klage for Skatteankestyrelsen, til klagen er afsluttet med en egentlig afgørelse af sagens realitet. Skatteankestyrelsen opgør den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på baggrund af alle afsluttede klager, dvs. inkl. klager, der fx afsluttes som afvist og dermed oftest har meget begrænset sagsbehandling. Vi har derfor beregnet den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de klager, som er afsluttet med en egentlig afgørelse af klagens realitet, dvs. en stadfæstelse, en skærpelse eller et helt eller delvist medhold. I vores beregning indgår også klager, som afsluttes ved at blive tilbagekaldt af klageren, på trods af at klagens realitet endnu ikke er afgjort. Disse klager indgår i vores beregning, da klagerens beslutning om at tilbagekalde sin klage ifølge Skatteankestyrelse kan forekomme relativt sent i processen, hvor klagen har været genstand for en længere sagsbehandling, fx når klageren ser udkastet til afgørelsen, som stadfæster eller skærper SKATs oprindelige afgørelse, og klageren derfor vurderer, at det er en fordel at tilbagekalde klagen.

Vores beregning er således foretaget uden at medregne klager, som er afsluttet, fordi de er bortfaldet, er nægtet genoptaget, er genoptaget af SKAT, er afvist eller er henlagt. Derudover har vi også fraregnet klager på inddrivelsesområdet i kategorien øvrige sager, idet det er lovbestemt, at de skal afgøres inden for 1 måned, fra sagen foreligger fuldt oplyst. Vi finder det derfor relevant at beregne sagsbehandlingstiden separat for de resterende øvrige sager for at få et realistisk billede af den sagsbehandlingstid, som klageren oplever i disse sager. Figur 4 viser udviklingen i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for realitetsbehandlede FFF-sager og øvrige sager i perioden 2014 - medio 2016.

FIGUR 4

GENNEMSNITLIGE SAGSBEHANDLINGSTIDER FOR REALITETSBEHANDLEDE FFF-SAGER OG ØVRIGE SAGER I PERIODEN 2014 - MEDIO 2016

Note: Sagsbehandlingstiderne er beregnet ekskl. sager, som har været stillet i bero i forbindelse med strafferetssager, syn og skøn mv.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Captia.

Det fremgår af figur 4, at sagsbehandlingstiden for realitetsbehandlede FFF-sager er steget fra ca. 23 måneder i 2014 til ca. 27 måneder medio 2016, mens sagsbehandlingstiden for realitetsbehandlede øvrige sager er steget fra ca. 14 måneder i 2014 til ca. 27 måneder medio 2016. Borgere og virksomheder, hvis klagesag realitetsbehandles, oplever således en sagsbehandlingstid på i gennemsnit 27 måneder medio 2016.

Regeringen lægger i Retssikkerhedspakke II, som blev fremlagt i foråret 2016, op til at indføre en sagsbehandlingsgaranti på 6 måneder for sagstyper, der vedrører de mest almindelige klage typer for borgere og små og mellemstore virksomheder. Skatteministeriet har oplyst, at den endelige udformning af sagsbehandlingsgarantien endnu ikke er fastlagt, og at der vil blive igangsat en analyse af, hvordan garantien kan udformes, for at sikre, at der ikke indføres garantier, som det ikke er muligt at realisere i Skatteankestyrelsen.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Skatteankestyrelsens samlede gennemsnitlige sagsbehandlingstid er steget kontinuerligt siden etableringen af styrelsen.

Skatteministeriet og Skatteankestyrelsen har i 2015 og 2016 opsat mål for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for 2 overordnede kategorier – FFF-sager og øvrige sager. Skatteankestyrelsen nåede ikke de fastsatte mål for sagsbehandlingstiderne i 2015. Målene for sagsbehandlingstiderne for 2016 er hævet i forhold til 2015, men Skatteankestyrelsen forventer ikke at nå målene for 2016.

Kategorien øvrige sager indeholder vidt forskellige sagstyper med stor variation i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, og der er sagstyper, hvor den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er markant højere end Skatteankestyrelsens beregnede gennemsnit for øvrige sager.

Rigsrevisionens analyse viser, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for realitetsbehandlede FFF-sager og øvrige sager er stigende, og at de for begge kategorier medio 2016 er ca. 27 måneder.

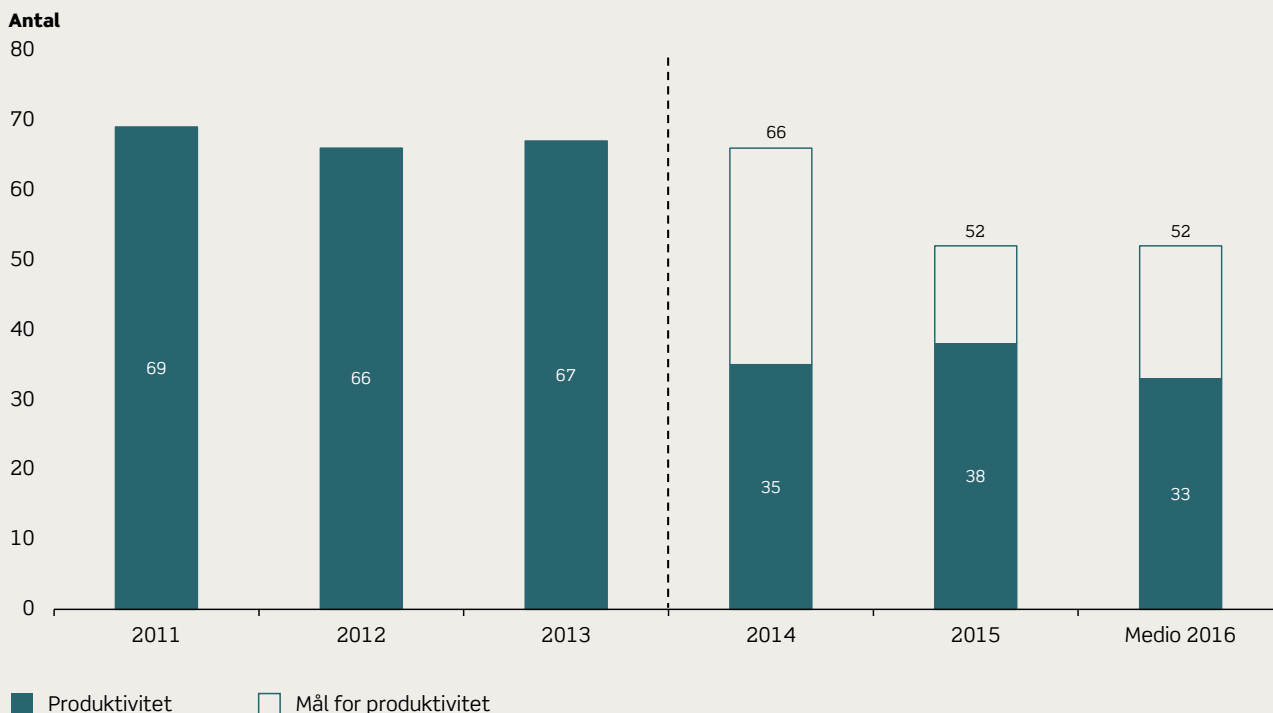
2.2. UDVIKLINGEN I PRODUKTIVITETEN

24. Vi har undersøgt, om udviklingen i Skatteankestyrelsens produktivitet har været tilfredsstillende. Vi har i den forbindelse undersøgt, om der har været en positiv udvikling i produktiviteten og en reduktion i omkostningerne pr. klagesag. Endvidere har vi undersøgt udviklingen i sagsbeholdningen, herunder sagsindgang og sagsafgang.

25. Vi har undersøgt udviklingen i Skatteankestyrelsens produktivitet og sammenlignet med produktiviteten før etableringen af styrelsen og i forhold til styrelsens mål for produktivitet, herunder også for den samlede sagsafgang. Figur 5 viser udviklingen i produktiviteten i klagestrukturen før og efter etableringen af Skatteankestyrelsen samt styrelsens mål for produktiviteten.

FIGUR 5

PRODUKTIVITET PR. ÅRSVÆRK I PERIODEN 2011 - MEDIO 2016



Note: Tallene før og efter etableringen af Skatteankestyrelsen er ikke fuldt ud sammenlignelige på grund af ændrede klageregler.

Rigsrevisionens beregning af produktiviteten for 2012 er 65 sager, mens Skatteankestyrelsen i forbindelse med målfastsættelsen har opgjort den til 66 sager. I figuren anvendes Skatteankestyrelsens opgørelse for 2012, idet det er dette tal, som er lagt til grund for målfastsættelsen i 2014.

I Skatteankestyrelsens resultatkontrakter for 2015 og 2016 har Skatteankestyrelsen og Skatteministeriet opstillet mål for produktiviteten i form af antal afgjorte sager. Rigsrevisionen har på den baggrund beregnet det tilsvarende mål for produktiviteten pr. årsværk.

Skatteankestyrelsen har i årsrapporten for 2014 opgjort målopfyldelsen til 38 sager pr. årsværk. Det skyldes, at Skatteankestyrelsen har beregnet produktiviteten, hvor nye medarbejdere kun tæller for 0,25 årsværk, da de ifølge styrelsen ikke bærer et produktivetskrav i de første 9 måneders ansættelse. Skatteministeriet har oplyst, at resultatet for 2015 med Skatteankestyrelsens beregningsmetode er 54 sager pr. årsværk.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Captia, oplysninger fra årsrapporter fra Landsskatteretten og ankenævnene samt oplysninger om det samlede årlige antal årsværk i perioden 2011 - medio 2016, som fremgår af finanslovene for 2014 og 2016.

Det fremgår af figur 5, at produktiviteten er faldet markant siden etableringen af Skatteankestyrelsen, og at den var på henholdsvis 35 og 38 sager pr. årsværk i 2014 og 2015. I 1. halvår 2016 var produktiviteten på 33 sager pr. årsværk. Det fremgår ligeledes af figuren, at Skatteankestyrelsens mål for produktiviteten for 2014 er på 66 sager pr. årsværk, og for 2015 og 2016 har styrelsen mål for den samlede sagsgang svarende til 52 sager pr. årsværk for begge år. Det fremgår endelig af figuren, at Skatteankestyrelsens produktivitet er markant lavere end målene for styrelsens produktivitet.

26. Skatteministeriet fastsatte i forbindelse med etableringen af Skatteankestyrelsen i 2014 et mål om, at produktiviteten som minimum skulle være på 66 sager pr. årsværk, svarende til niveauet i 2012. Vores analyse viser, at dette mål ikke er blevet opfyldt, og at produktiviteten for 1. halvår 2016 er halveret i forhold til før etableringen af Skatteankestyrelsen. I boks 2 er beskrevet et henlagt sagskompleks, som har stor indflydelse på produktiviteten i 2. kvartal 2016.

BOKS 2

HENLAGT SAGSKOMPLEKS VEDRØRENDE VÆRDIANSÆTTELSE AF CA. 800 BILER

Skatteankestyrelsen henlagde ultimo 2. kvartal 2016 ca. 800 sager fra samme klager, som vedrører værdiansættelse af ca. 800 biler. Disse henlæggelser svarer til ca. 25 % af alle afsluttede sager i 2. kvartal 2016. Klagerne blev henlagt, idet klageren benyttede muligheden for at tage sagerne direkte til domstolene på grund af lang sagsbehandlingstid i Skatteankestyrelsen. Klagerne er således afsluttet, før Skatteankestyrelsen har afgjort klagernes realitet. Skatteankestyrelsens produktivitet er på 29 sager pr. årsværk i 1. halvår 2016, hvis de 800 henlagte klager og styrelsens årsværksforbrug til sagsbehandling af disse klager ikke indgår i beregningen af produktiviteten for 1. halvår 2016.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Udviklingen i omkostninger pr. klagesag

27. Vi har undersøgt udviklingen i de gennemsnitlige omkostninger pr. klagesag og sammenlignet med før etableringen af Skatteankestyrelsen. Figur 6 viser udviklingen i omkostninger pr. klagesag i perioden 2011 - medio 2016.



Det fremgår af figur 6, at de gennemsnitlige omkostninger pr. klagesag er steget fra ca. 12.200 kr. i 2013 til ca. 22.300 kr. medio 2016. De gennemsnitlige omkostninger pr. klagesag i 2016 er dermed ca. 10.000 kr. højere end før etableringen af Skatteankestyrelsen.

28. Skatteankestyrelsen har oplyst, at årsagen til den lave produktivitet og stigningen i de gennemsnitlige omkostninger pr. klagesag først og fremmest skyldes rekruttering af et stort antal nye medarbejdere, som har krævet, at der blev afsat resurser til oplæring. Derudover har Skatteankestyrelsen oplyst, at en medvirkende årsag er, at styrelsen har haft fokus på at sikre ensartet og høj kvalitet. Desuden har implementeringen af nye processer som opfølgning på den nye skatteforvaltningslov og forankringen af den nye organisationsstruktur været medvirkende årsager til den lavere produktivitet. Skatteministeriet har efterfølgende oplyst, at ministeriet vil igangsætte en analyse, som bl.a. skal se på, hvordan produktiviteten kan øges.

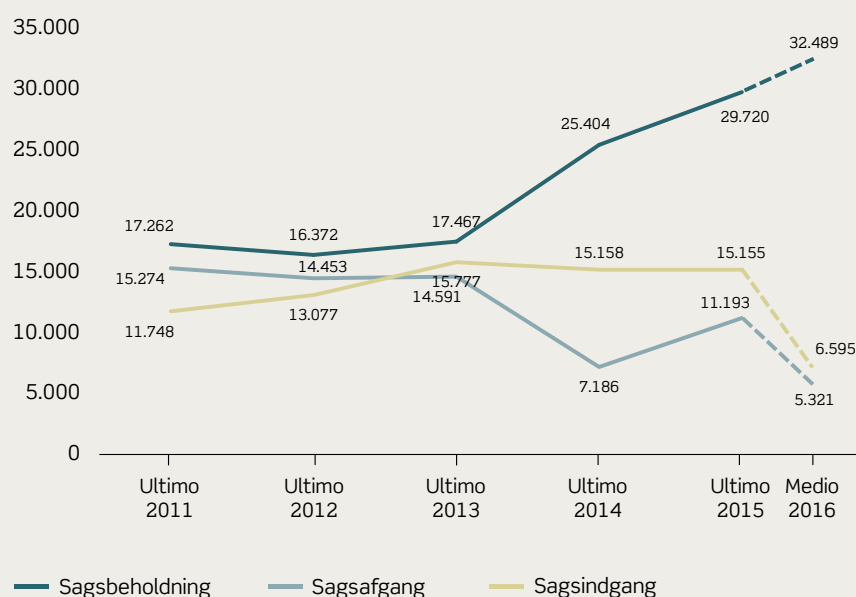
Udviklingen i sagsbeholdning

29. Vi har undersøgt udviklingen i Skatteankestyrelsens sagsbeholdning, sagsafgang og sagsindgang og sammenlignet med før etableringen af styrelsen. Figur 7 viser udviklingen i sagsbeholdning, sagsafgang og sagsindgang i perioden 2011 - medio 2016.

FIGUR 7

SAGSBEHOLDNING, SAGSAFGANG OG SAGSINDGANG I PERIODEN 2011 - MEDIO 2016

Antal



Note: Sagsbeholdningerne ultimo året stemmer ikke med sagsbeholdningen ultimo året før med tillæg af sagsindgangen og fraregning af sagsafgangen. Skatteankestyrelsen har oplyst, at dette bl.a. skyldes efterreguleringer og fejlrettelser af registreringer i Captia.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Captia og oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af figur 7, at sagsbeholdningen lå forholdsvis stabilt i perioden 2011-2013, mens den næsten er fordoblet siden etableringen af Skatteankestyrelsen. Det fremgår desuden af figuren, at sagsafgangen faldt i 2014, og at sagsafgangen kun var halvt så stor som i 2013. Sagsafgangen steg i 2015, men lå fortsat under niveauet i 2013. I 1. halvår 2016 er der afsluttet ca. halvt så mange sager som i 2015. Sagsindgangen har været næsten konstant siden 2013, dog med en faldende tendens i 1. halvår 2016.

Skatteministeriet har oplyst, at Skatteankestyrelsen forventer en højere produktivitet i 2. halvår 2016 end i 1. halvår, men at styrelsen samlet for året har måttet nedjustere forventningerne til antallet af afsluttede sager.

30. Sagsindgangen har været næsten konstant, men Skatteankestyrelsens sagsbeholdning er næsten fordoblet siden etableringen af styrelsen. Skatteankestyrelsens sagsafgang er fortsat væsentligt under niveauet fra før etableringen, på trods af at antallet af årsværk er steget fra 208 i 2014 til 319 i 2016 og dermed er steget med ca. 50 % siden etableringen, jf. afsnit 4.1. Den lave produktivitet har således medført en stigende sagsophobning i Skatteankestyrelsen. Dertil kommer, at med den stigende sagsophobning stiger de fremtidige samlede udgifter til klagebehandling i Skatteankestyrelsen.

Skatteministeriet har hertil oplyst, at det i forbindelse med merbevillingen i 2014 blev forudsat, at sagsbeholdningen ville stige som følge af den stigende sagsindgang af FFF-sager, men at de ekstraordinære udfordringer med håndtering af FFF-sagerne og hensynet til at sikre en høj og ensartet kvalitet i sagerne har bevirket, at sagsbeholdningen er steget mere end forudsat.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Skatteankestyrelsens produktivitet er faldet markant, og at produktiviteten for 1. halvår 2016 er halveret i forhold til før etableringen af styrelsen. De gennemsnitlige omkostninger pr. klagesag i 2016 er næsten fordoblet sammenlignet med før etableringen af Skatteankestyrelsen.

Sagsindgangen har været næsten konstant, men Skatteankestyrelsens sagsbeholdning er næsten fordoblet siden etableringen af styrelsen. Skatteankestyrelsens sagsafgang er væsentlig under niveauet fra før etableringen, på trods af at antallet af årsværk er steget med ca. 50 % i samme periode.

Skatteankestyrelsen har oplyst, at årsagen til den lave produktivitet og stigningen i omkostninger pr. klagesag skyldes rekrutteringen af et stort antal nye medarbejdere, som har krævet, at der blev afsat resurser til oplæring, og at styrelsen har haft fokus på at sikre en ensartet og høj kvalitet. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet vil igangsætte en analyse, som bl.a. skal se på, hvordan produktiviteten kan øges.

3. Skatteankestyrelsens sagsbehandling

DELKONKLUSION

Skatteankestyrelsen har i en situation med mange nye medarbejdere etableret forretningsgange, herunder vejledninger, standardtekster til sagsfremstillinger og afgørelsesskrivelser og et kvalitetssikringskoncept, som bidrager til at understøtte en kompetent sagsbehandling. Skatteankestyrelsen oplyser dog en forventet sagsbehandlingstid til klageren, som ligger markant under den faktiske sagsbehandlingstid.

Reglerne for visitation af klagesager er fastsat i skatteforvaltningsloven, og Skatteankestyrelsen har arbejdsgange til at understøtte, at visitation sker i overensstemmelse med lovgivningen.

Skatteankestyrelsen følger ikke god forvaltningsskik om at oplyse en forventet sagsbehandlingstid, som giver klageren en realistisk forventning om sagsbehandlingstiden. I klager, hvor den oplyste forventede sagsbehandlingstid ikke kan nås, oplyser Skatteankestyrelsen ikke i alle tilfælde en ny forventet sagsbehandlingstid, og når styrelsen oplyser en ny forventet sagsbehandlingstid, er denne ikke realistisk. Da borgeres og virksomheders disponering af økonomiske forhold kan afhænge af sagsbehandlingstiden, er det efter Rigsrevisionens opfattelse vigtigt, at Skatteankestyrelsen giver så realistiske oplysninger om den forventede sagsbehandlingstid som muligt.

Klagesager ligger efter oprettelsen af sagen ofte stille i en lang periode. Medio 2016 ligger ca. 2/3 af Skatteankestyrelsens sager stille og er klar til sagsbehandling, hvilket er en væsentlig årsag til de lange sagsbehandlingstider.

Skatteankestyrelsens personaleomsætning var i 2015 på 16 %, mens 57 % af medarbejderne havde under 3 års anciennitet pr. 1. maj 2016. En høj medarbejderomsætning og en stor gruppe medarbejdere med kort anciennitet kan påvirke kvaliteten og sagsbehandlingstiden negativt, idet der er risiko for, at Skatteankestyrelsen ikke fastholder eller direkte taber værdifuld viden. Rigsrevisionen finder det i den forbindelse positivt, at Skatteankestyrelsen arbejder målrettet med at forankre viden og erfaring organisatorisk, har implementeret et kvalitetssikringskoncept og systematisk oplærer nye medarbejdere.

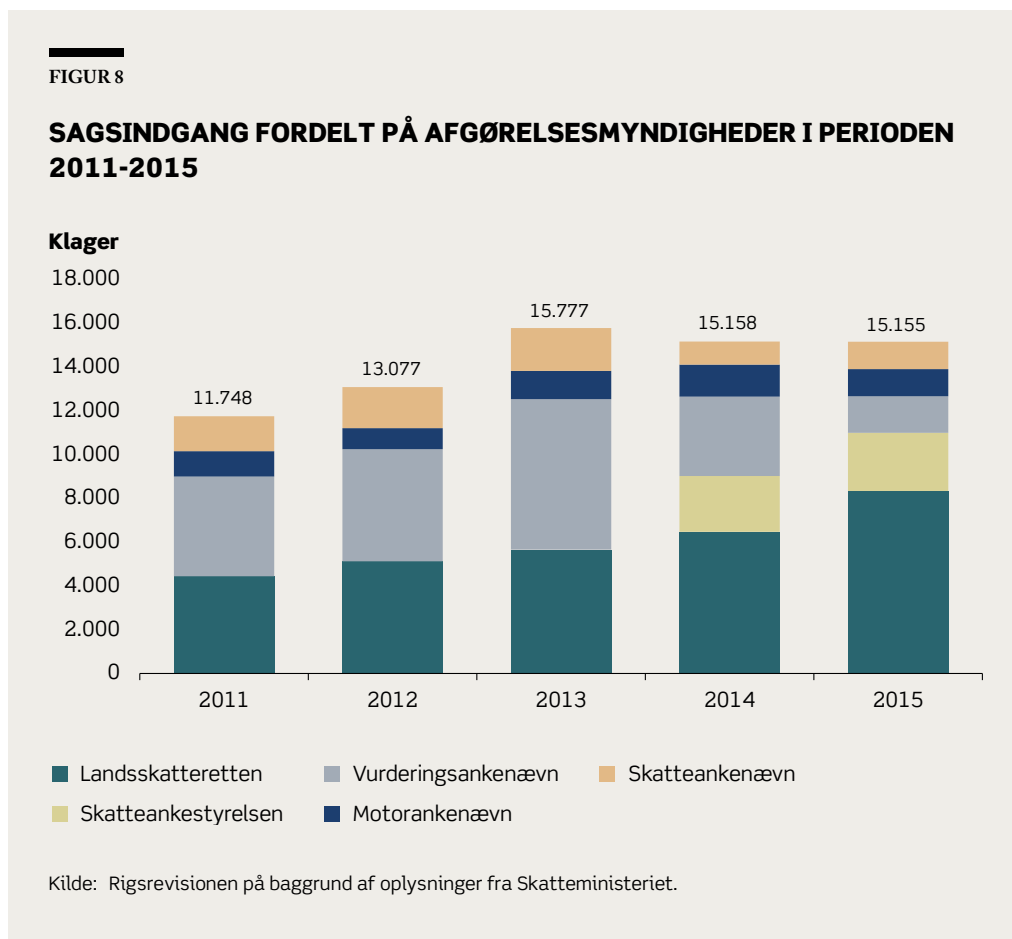
31. Dette kapitel handler om Skatteankestyrelsens sagsbehandling, herunder visitering af klager, sagsbehandlingsprocesser, medarbejdersammensætning og oplysninger til klageren om den forventede sagsbehandlingstid.

3.1. SKATTEANKESTYRELSENS VISITATION

32. Vi har undersøgt, om Skatteankestyrelsen har forretningsgange til at understøtte, at klagerne bliver visiteret i overensstemmelse med lovgivningen.

33. Reglerne for visitation af klagesager er fastsat i skatteforvaltningsloven. Skatteankestyrelsen har arbejdsgange, som skal understøtte, at visitationen sker i overensstemmelse med de lovgivningsmæssige rammer. Skatteankestyrelsen anvender bl.a. et afkrydsningskema til at afgøre, hvilke afgørelsesmyndigheder sagerne skal visiteres til.

34. Vi har undersøgt sagsindgangen fordelt på afgørelsesmyndigheder. Figur 8 viser sagsindgangen fordelt på afgørelsesmyndigheder i perioden 2011-2015.



Det fremgår af figur 8, at der siden etableringen af Skatteankestyrelsen er sket en stigning i klager til Landsskatteretten og et fald i klager til vurderingsankenævnene og skatteankenævnene. Det fremgår endvidere af figuren, at Skatteankestyrelsen fra 2014 overtager en del af klagerne.

35. Sagsindgang til Landsskatteretten kan både ske på baggrund af Skatteankestyrelsens visitation og som følge af fritvalgsordningen, som blev indført i forbindelse med etableringen af Skatteankestyrelsen.

Sagsindgangen til afgørelsesmyndighederne påvirkes også af, hvilke sagstyper SKAT har fokus på at behandle, fx som følge af politiske beslutninger, ny lovgivning eller særlige indsatsområder, der efterfølgende kan afføde en klage. Et særligt indsatsområde for SKAT har fx været uberettiget fradrag for underskud i forbindelse med hobbyvirksomhed, som har affødt en række klager inden for dette område. Sagstyper kan således variere mellem årene og påvirker sagsindgangen til de forskellige afgørelsesmyndigheder. Derudover er de mange FFF-sager et eksempel på, at det, at SKAT har skullet korrigere sin hidtidige praksis, har påvirket sagsindgangen af denne sagstype markant.

Faldet i sagsindgangen til vurderingsankenævnene i 2014 og 2015 kan bl.a. forklares med, at SKAT ikke har foretaget nye ejendomsvurderinger siden 2011, og at det som følge heraf ikke har været muligt for borgere at klage over ejendomsvurderinger siden juli 2012, hvor klagefristen for ejendomsvurderingen for 2011 udløb.

Fritvalgsordningen giver klageren mulighed for i forbindelse med klager over ejendomsvurderinger, herunder FFF-sager, og indkomstskatter at vælge, at sagen skal afgøres i Landsskatteretten. Fritvalgsordningen kan dermed også forklare en del af faldet i antallet af sager til vurderingsankenævnene. Klageren har mulighed for omkostningsgodtgørelse i forbindelse med sager, som afgøres ved Landsskatteretten og skatteankenævnene. I klager over ejendomsvurderinger kan klageren således have et økonomisk incitament til at vælge Landsskatteretten. Skatteministeriet har oplyst, at der som en del af Retssikkerhedspakke II er forslag til initiativer, som skal ændre visitationsreglerne for FFF-sager, så disse skal afgøres af vurderingsankenævnene i stedet for af Landsskatteretten. Omkostningsgodtgørelse er beskrevet i boks 3.

BOKS 3**OMKOSTNINGSGODTGØRELSE**

En klager, som får sin klage behandlet af et skatteankenævn eller af Landsskatteretten, kan som hovedregel få refunderet udgifter til juridisk bistand i forbindelse med klagen.

En konsekvens af fritvalgsordningen er, at klageren i bl.a. ejendomsvurderingssager har mulighed for at vælge at få sin klage behandlet i Landsskatteretten. Herved får klageren mulighed for helt eller delvist at få refunderet udgifterne til juridisk bistand, idet der ikke ydes godtgørelse i tilsvarende sager, der skal afgøres ved et vurderingsankenævn. Udgifterne til omkostningsgodtgørelse var ifølge Finansministeriets regnskabsdatabase i 2015 på ca. 120 mio. kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet og Finansministeriets regnskabsdatabase.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at reglerne for visitation af klagesager er fastsat i skatteforvaltningsloven, og Skatteankestyrelsen har arbejdsgange til at understøtte, at visitation sker i overensstemmelse med lovgivningen.

Efter etableringen af Skatteankestyrelsen er der sket en forskydning i sagsindgangen mellem fx vurderingsankenævnene og Landsskatteretten. Sagsindgangen til Landsskatteretten kan både ske på baggrund af Skatteankestyrelsens visitation og som følge af fritvalgsordningen. Derudover er der en række andre faktorer, som kan påvirke sagsindgangen til afgørelsesmyndighederne, bl.a. afhængigt af hvilke sagstyper SKAT har fokus på at behandle, fx som følge af politiske beslutninger, ny lovgivning eller særlige indsatsområder, der efterfølgende kan afføde en klage.

3.2. SKATTEANKESTYRELSENS TILRETTELÆGGELSE AF SAGSBEHANDLINGEN

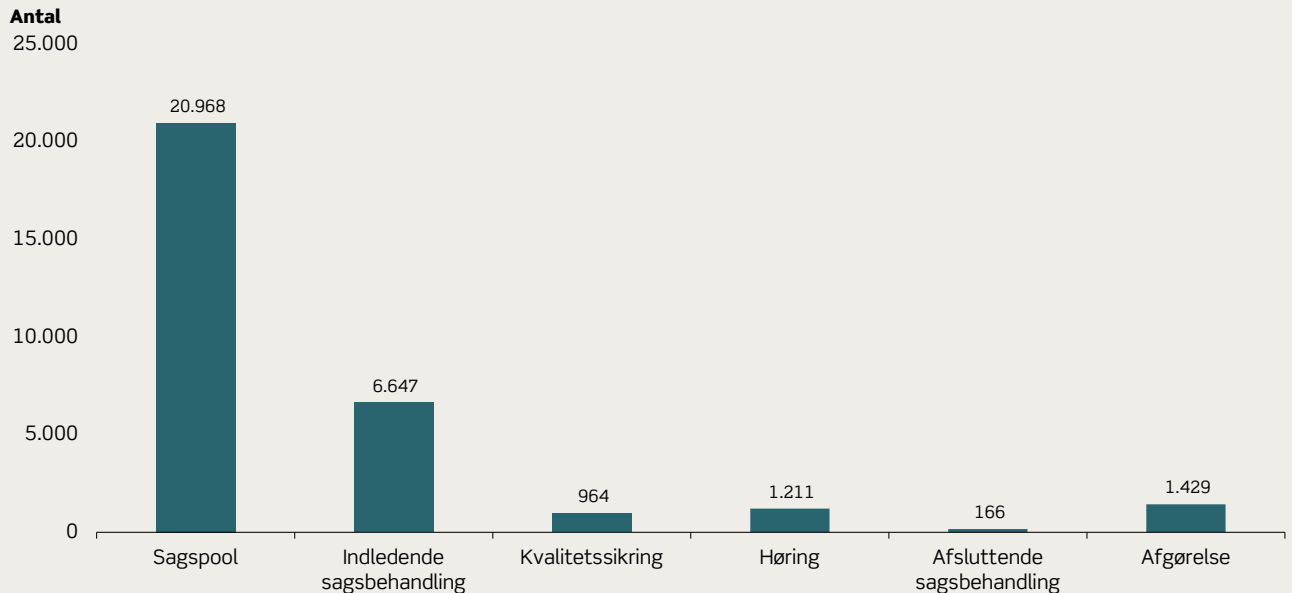
36. Vi har undersøgt, om Skatteankestyrelsen har etableret forretningsgange, som understøtter en kompetent sagsbehandling. Endvidere har vi undersøgt, om de sagsbehandlere, der behandler klagerne, har en relevant uddannelse og tilstrækkelig anciennitet.

Sagsbehandlingsproces

37. Skatteankestyrelsen arbejder med 6 faser i sagsbehandlingsprocessen: sagspool, indledende sagsbehandling, kvalitetssikring, høring, afsluttende sagsbehandling og afgørelse. Derudover kan klagen være stillet i bero i kortere eller længere tid, fx i forbindelse med, at der udføres syn og skøn, eller hvis der kører en straffesag/retssag parallelt med klagen. Figur 9 viser fordelingen af sager i Skatteankestyrelsens sagsbeholdning medio 2016.

FIGUR 9

FORDELING AF KLAGER I SKATTEANKESTYRELSENS SAGSBEHOLDNING MEDIO 2016



Note: Tallene er ekskl. klager, der er stillet i bero. Disse udgør den resterende del af sagsbeholdningen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Captia og oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af figur 9, at ca. 21.000 af Skatteankestyrelsens klager var i sagspool, mens ca. 6.600 klager var i den indledende sagsbehandlingsfase medio 2016. Endvidere fremgår det af figuren, at der samlet var ca. 3.800 klager i de resterende faser.

38. I forbindelse med modtagelsen af klagen kvitterer Skatteankestyrelsen bl.a. for modtagelse af klagen og sender klagen til høring hos SKAT, som tager stilling til, om SKAT vil genoptage sagen. Hvis ikke, sender SKAT relevant materiale til Skatteankestyrelsen til brug for sagsbehandlingen. Derefter er klagen klar til at overgå til den indledende sagsbehandling. Skatteankestyrelsen behandler som udgangspunkt klagerne ud fra FIFO-princippet (First-In-First-Out), hvilket vil sige, at klagerne behandles i den rækkefølge, de er modtaget.

39. Medio 2016 var der ca. 21.000 klager i sagspool, svarende til ca. $\frac{2}{3}$ af den samlede sagsbeholdning, som afventede at blive fordelt til en sagsbehandler med henblik på en indledende sagsbehandling. Hovedparten af sagerne i Skatteankestyrelsens sagsbeholdning afventer således at få påbegyndt egentlig sagsbehandling.

40. Vi har i forbindelse med vores undersøgelse udtaget en stikprøve og undersøgt, hvor lang tid klagerne har ligget i sagspool. Klagerne i stikprøven var i gennemsnit i sagspool i mere end 1 år. Derefter er der i gennemsnit gået mere end 1 år, fra sagsbehandlingen er påbegyndt, til klagen er afgjort. Heraf har klagerne gennemsnitligt ligget til kvalitetssikring i ca. 2 måneder. Selve afgørelsesfasen, fra klagen overgår til en afgørelsesmyndighed, har i gennemsnit varet ca. 1½ måned.

41. Skatteministeriet har oplyst, at den lange liggetid, inden sagsbehandlingen påbegyndes, er den væsentligste årsag til de lange sagsbehandlingstider. Ministeriet anfører endvidere, at den lange liggetid ikke er relateret til sagsbehandlingens tilrettelæggelse, men derimod primært skyldes den ekstraordinære sagsindgang. Ministeriet oplyser endvidere, at alle sager ikke er fordelt til sagsbehandlere, da det er Skatteankestyrelsens vurdering, at det er den mest hensigtsmæssige udnyttelse af medarbejderressurser. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at sagsindgangen siden 2013 har været næsten konstant. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at den lange liggetid også skyldes, at Skatteankestyrelsen har en væsentligt lavere produktivitet end før etableringen af styrelsen.

42. Sagsophobningen medfører risiko for yderligere øgede sagsbehandlingstider fremover, fx når en eksisterende klage genererer yderligere klager. Det er fx tilfældet i klager over ejendomsvurderinger, hvor en klage over en ejendomsvurdering kan generere yderligere klager, hvis klagen ikke er afsluttet inden næste vurderingsår. Ombudsmanden har tidligere påpeget, at det af samme årsag er hensigtsmæssigt, at klager over ejendomsvurderinger er afsluttet inden næste vurderingsår.

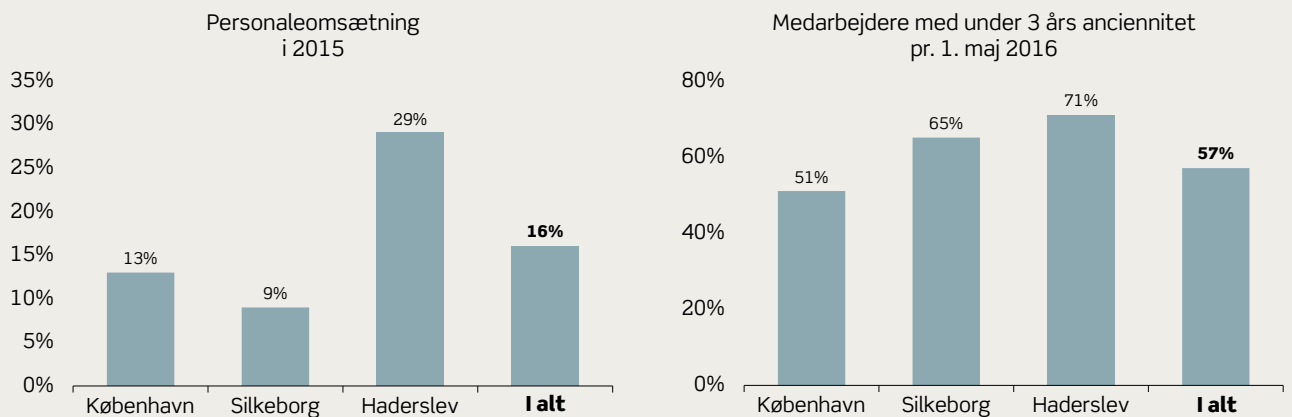
Personaleomsætning

43. Finansministeriet har i en undersøgelse af sagsbehandlingstider i staten fra 2003 behandlet forholdet mellem personaleomsætning og kvalitet i sagsbehandlingen. Det fremgår af undersøgelsen, at en uforholdsmæssig stor personaleomsætning, hvor institutionen taber værdifuld viden, kan påvirke kvaliteten og sagsbehandlingstiden negativt. Det fremgår endvidere, at en institution kan mindske eventuelle negative konsekvenser ved en høj personaleomsætning ved at forankre viden og erfaring organisatorisk.

44. Ca. 70 % af de ansatte i Skatteankestyrelsen har en akademisk baggrund. Skatteankestyrelsen har oplyst, at de ansatte akademikere hovedsageligt har en juridisk uddannelse i form af cand.jur. eller cand.merc.jur. Derudover udgør medlemmer af HK og Dansk Told & Skatteforbund henholdsvis ca. 20 % og ca. 10 % af den samlede personalegruppe. Figur 10 viser personaleomsætningen og andelen af medarbejdere med under 3 års anciennitet fordelt på ansættelsessteder.

FIGUR 10

PERSONALEOMSÆTNING OG ANDEL AF MEDARBEJDERE MED UNDER 3 ÅRS ANCIENNITET FORDELT PÅ ANSÆTTESSTEDER



Note: Kontoret i Haderslev blev oprettet i september 2014.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af figur 10, at personaleomsætningen i Skatteankestyrelsen samlet var på 16 % i 2015, og at dette dækker over forholdsvis store geografiske forskelle med 9 % i Silkeborg og 29 % i Haderslev. Det fremgår endvidere af figuren, at 57 % af medarbejderne i Skatteankestyrelsen pr. 1. maj 2016 har mindre end 3 års anciennitet, og at dette ligeledes dækker over geografiske forskelle med 51 % i København og 71 % i Haderslev.

45. Skatteankestyrelsen har udarbejdet et kvalitetssikringskoncept, der har til formål at sikre en ensartet praksis og kvalitet samt en korrekt visitering af principielle sager. Kvalitetssikringskonceptet er baseret på en model, hvor sagsbehandleren behandler klagen. Sagsbehandlingen kvalitetssikres derefter af en erfaren medarbejder. Sagsbehandlerne er niveauinddelt efter erfaring, og kvalitetssikringen kan foregå på 5 forskellige niveauer, afhængigt af sagsbehandlerens niveau.

Skatteankestyrelsen har som led i arbejdet med at sikre høj og ensartet kvalitet i sagsbehandlingen bl.a. udarbejdet brevskabeloner og standardtekster til sagsfremstillinger og afgørelsesskrivelser. Endvidere har Skatteankestyrelsen etableret en fælles fagportal for alle sagsbehandlere. Derudover har Skatteankestyrelsen udarbejdet en e-guide, som er en samlet beskrivelse af styrelsens sagsgange og procesbeskrivelser, og som anvendes som tjekliste og vejledning af medarbejderne. Endelig har Skatteankestyrelsen arbejdet med at inkludere nye medarbejdere gennem oplæring, et introprogram og en mentorordning.

46. Skatteankestyrelsen har oplyst, at en indikator for, at kvaliteten af afgørelserne er forbedret, er, at relativt færre klagerer fører sagen videre ved domstolene. Rigsrevisionen er enig i, at dette kan være en indikator for kvaliteten af afgørelserne, men skal samtidig bemærke, at der er mange forhold såsom klagetypen, sagsudfald, sandsynlighed for at få medhold og omkostninger ved og overskud til at føre sagen ved en domstol, der kan have indflydelse herpå. Rigsrevisionen har ikke undersøgt disse forhold nærmere.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at klagerne ligger stille i en lang periode, inden sagsbehandlingen påbegyndes. $\frac{2}{3}$ af Skatteankestyrelsens sager ligger medio 2016 stille og er klar til sagsbehandling. Rigsrevisionens stikprøve viser, at sagerne i stikprøven har ligget klar til sagsbehandling i knap 1 år, inden sagsbehandlingen er påbegyndt.

Rigsrevisionen konstaterer, at sagsophobningen medfører risiko for yderligere øgede sagsbehandlingstider fremover, ligesom der kan være risiko for, at visse klagetyper genererer yderligere klager, fx hvis en klage over en ejendomsvurdering ikke er afgjort inden næste vurderingsår.

Undersøgelsen viser videre, at Skatteankestyrelsen i 2015 havde en samlet personaleomsætning på 16 %, og at 57 % af medarbejderne pr. 1. maj 2016 havde under 3 års anciennitet. Rigsrevisionen bemærker, at en høj medarbejderomsætning og en stor gruppe medarbejdere med kort anciennitet kan påvirke kvaliteten og sagsbehandlingstiden negativt, idet der er risiko for, at Skatteankestyrelsen ikke fastholder eller direkte taber værdifuld viden. Rigsrevisionen konstaterer, at Skatteankestyrelsen arbejder målrettet med at forankre viden og erfaring organisatorisk, har implementeret et kvalitetssikringskoncept og systematisk oplærer nye medarbejdere. Skatteankestyrelsen har oplyst, at en indikator for, at kvaliteten af afgørelserne er forbedret, er, at relativt færre klager fører sagen videre ved domstolene.

3.3. SKATTEANKESTYRELSENS OPLYSNINGER TIL KLAGEREN

47. Vi har undersøgt, om Skatteankestyrelsen i overensstemmelse med god forvaltningskik har oplyst klageren en forventet sagsbehandlingstid, som giver klageren en realistisk forventning om den faktiske sagsbehandlingstid. Vi har lagt til grund, at borgeres og virksomheders disponering af økonomiske forhold kan afhænge af forventningen om sagsbehandlingstiden, hvorfor det er vigtigt, at de får oplysninger, som afspejler den faktiske sagsbehandlingstid. Ombudsmanden anfører i sin rapport fra 2011, at det er kritisabelt, at ankenævnene ikke i første omgang har været i stand til at oplyse, hvornår klagerne kunne forventes behandlet. Justitsministeriet har i en vejledning til ministerierne fastsat, at hvis en sag trækker ud, skal borgeren have besked om årsagen hertil, og hvornår sagen forventes færdigbehandlet.

48. Skatteankestyrelsen har siden etableringen af styrelsen sendt et kvitteringsbrev til klageren, hvori den forventede sagsbehandlingstid fremgår. Vi har sammenholdt de oplyste forventede sagsbehandlingstider med vores beregnede sagsbehandlingstider for de realitetsbehandlede klager for at undersøge, om den oplyste forventede sagsbehandlingstid giver klageren en realistisk forventning om sagsbehandlingstiden. Tabel 2 viser de sagsbehandlingstider, som Skatteankestyrelsen har oplyst i kvitteringsbrevene i 1. halvår 2016, sammenlignet med de gennemsnitlige sagsbehandlingstider for realitetsbehandlede klager i 1. halvår 2016, som vi har beregnet.

TABEL 2

OPLYSTE FORVENTEDE SAGSBEHANDLINGSTIDER OG FAKTISKE SAGSBEHANDLINGSTIDER FOR REALITETSBEHANDLEDE KLAGER I 1. HALVÅR 2016

	Oplyst forventet sagsbehandlingstid	Faktisk sagsbehandlingstid ¹⁾
Skatteankestyrelsen	3-9 måneder	11,5 måneder
Registreringsafgiftssager	1-6 måneder	19,4 måneder
Skatteankenævn og Landsskatteretten (uden vurderingssager)	6-12 måneder	25,1 måned
Motorankenævn	9-15 måneder	15,3 måneder
Vurderingsankenævn og Landsskatteretten (vurderingssager)	9-15 måneder	30,6 måneder

¹⁾ Faktisk sagsbehandlingstid henviser til Rigsrevisionens beregnede sagsbehandlingstid for realitetsbehandlede klager.

Note: Sagsbehandlingstiderne er beregnet ekskl. sager, som har været stillet i bero i forbindelse med strafferetssager, syn og skøn mv.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Captia samt oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af tabel 2, at der er stor forskel på de sagsbehandlingstider, som oplyses i kvitteringsbrevene, og de faktiske sagsbehandlingstider for realitetsbehandlede klager. Sagsbehandlingstiden for fx registreringsafgiftssager er mere end 3 gange så lang som det oplyste. Skatteankestyrelsen har oplyst, at styrelsen pr. 1. september 2016 har opjusteret de oplyste forventede sagsbehandlingstider, så de i højere grad stemmer overens med de faktiske sagsbehandlingstider.

49. Skatteankestyrelsen har videre oplyst, at der i sager, hvor den først oplyste forventede sagsbehandlingstid ikke kan overholdes, sendes et brev med oplysning om en forlænget sagsbehandlingstid. Vi har derfor undersøgt, i hvilket omfang dette er sket i sagerne i stikprøven. Vores stikprøve viser, at det er sket i mindre end halvdelen af sagerne, og at Skatteankestyrelsen heller ikke i de tilfælde har oplyst en ny forventet sagsbehandlingstid, som var realistisk. Skatteankestyrelsen har oplyst, at det ikke i alle tilfælde er relevant at underrette klageren om forlængelse af klagebehandlingen, fx i sager, som er stillet i bero på klagerens foranledning, eller i sagskomplekser med førersager. Af boks 4 fremgår resultaterne af vores stikprøve vedrørende oplysninger om den forventede sagsbehandlingstid.

BOKS 4

RESULTATER AF RIGSREVISIONENS STIKPRØVE VEDRØRENDE OPLYSNINGER OM DEN FORVENTEDE SAGSBEHANDLINGSTID

Rigsrevisionens stikprøve viste bl.a.:

- Sagsbehandlingstiden var længere end det oplyste i knap 90 % af de sager, hvor der var oplyst en forventet sagsbehandlingstid, og sagsbehandlingstiden var mellem ca. 1 måned og 3 år længere end det oplyste.
- Skatteankestyrelsen havde orienteret klageren i ca. 40 % af de sager, hvor sagen ikke blev afgjort inden for den oplyste sagsbehandlingstid, og i halvdelen af disse tilfælde havde styrelsen ikke defineret nogen ny sagsbehandlingstid, men oplyst, at sagen ville blive afgjort hurtigst muligt.
- I de tilfælde, hvor Skatteankestyrelsen havde oplyst en ny forventet sagsbehandlingstid, var ingen af disse klagesager blevet færdigbehandlet inden for den nye forventede sagsbehandlingstid. De er i gennemsnit afsluttet mere end 1 år senere end den nye forventede sagsbehandlingstid.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af gennemgang af sager i Captia.

50. Vores stikprøve viser, at når Skatteankestyrelsen sender breve ud med oplysninger om en forlænget sagsbehandlingstid, oplyser styrelsen ofte ikke, hvornår sagen forventes færdigbehandlet. Uddrag fra Skatteankestyrelsens brev fremgår af boks 5.

BOKS 5

SKATTEANKESTYRELSENS OPLYSNINGSBREV TIL KLAGEREN OM FORLÆNGET SAGSBEHANDLINGSTID**Forlængelse af sagsbehandlingstid**

"På grund af en betydelig mængde sager kan vi desværre ikke færdigbehandle sagen inden for den anslåede sagsbehandlingstid, hvilket vi beklager.

Sagerne bliver som udgangspunkt behandlet i den rækkefølge, klagerne er modtaget. Vi vil behandle din sag så hurtigt som muligt.

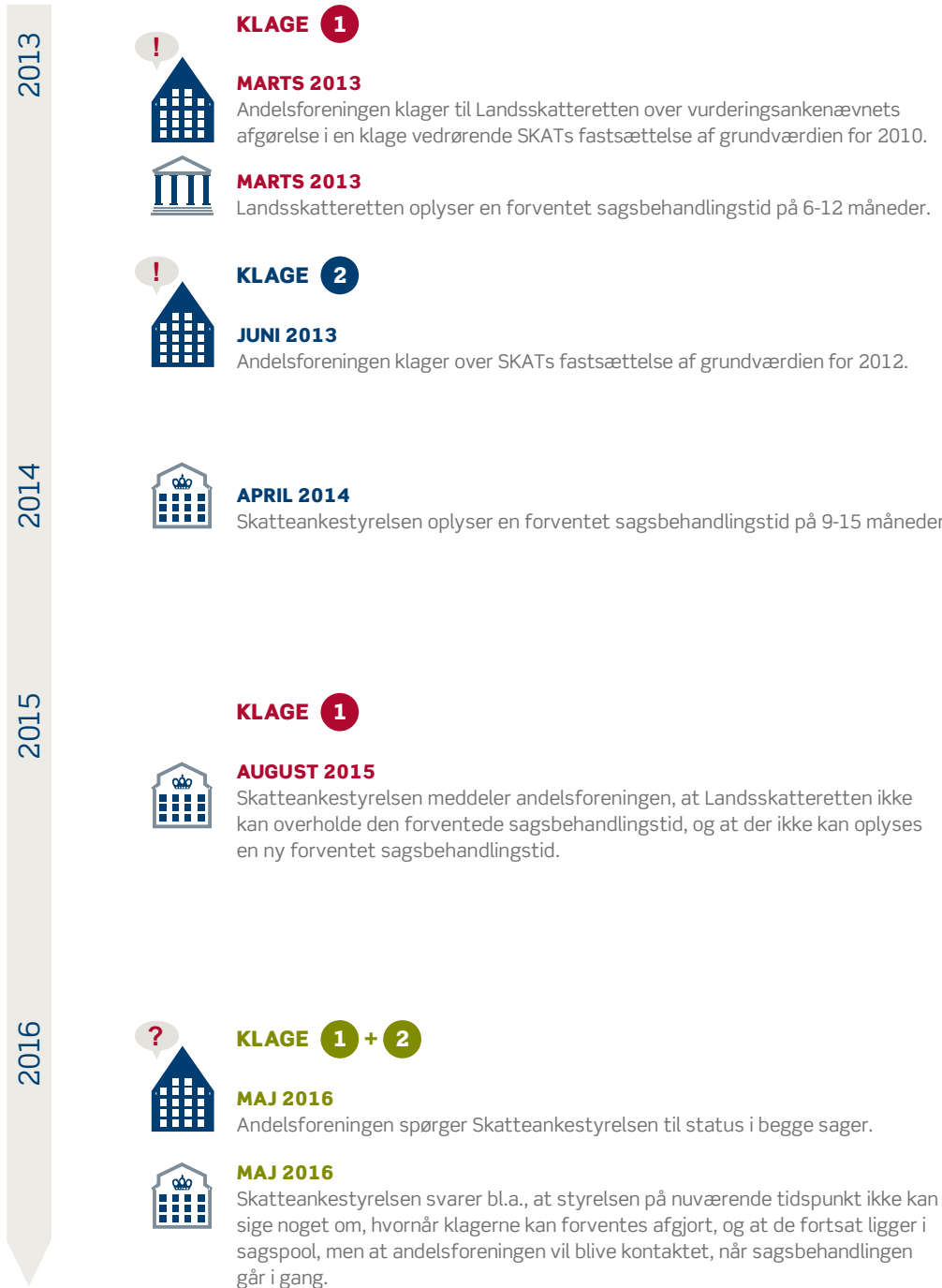
På nuværende tidspunkt kan vi desværre ikke sige noget om, hvornår du kan forvente, at sagen er behandlet færdig".

Kilde: Skatteministeriet.

51. Figur 11 viser et eksempel på et klageforløb i forbindelse med en klage over en ejendomsvurdering i 2010, hvor vurderingsankenævnets afgørelse blev anket til Landsskatte retten i 2013 og fortsat afventer afgørelse. Derudover har klagen genereret endnu en klage over ejendomsvurderingen for 2012, som ligeledes afventer en afgørelse. Klageren har i sagsforløbet fået oplyst sagsbehandlingstider, som ikke har været realistiske, og klageren henvender sig i maj 2016 til Skatteankestyrelsen for at spørge til status i begge sager. Skatteankestyrelsen oplyser klageren om, at begge sager fortsat ligger i sagspool og afventer påbegyndelse af sagsbehandlingen.

FIGUR 11

EKSEMPEL PÅ ET KLAGEFORLØB



Kilde: Rigsrevisionen.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Skatteankestyrelsens oplysninger til klageren om den forventede sagsbehandlingstid afviger væsentligt fra den faktiske sagsbehandlingstid for realitetsbehandlede klager. Rigsrevisionens stikprøve viser, at Skatteankestyrelsen ikke i alle tilfælde sendte brev med oplysninger om forlænget sagsbehandlingstid. I de tilfælde, hvor Skatteankestyrelsen oplyste en ny forventet sagsbehandlingstid, var den ikke realistisk. Da borgeres og virksomheders disponering af økonomiske forhold kan afhænge af forventningen om sagsbehandlingstiden, er det vigtigt, at de får så realistiske oplysninger om sagsbehandlingstiden som muligt.

4. Skatteministeriets etablering af og tilsyn med Skatteankestyrelsen

DELKONKLUSION

Skatteministeriet har ikke i tilstrækkelig grad understøttet Skatteankestyrelsens opgavevaretagelse.

Det fremgår af grundlaget for etableringen af Skatteankestyrelsen, at der skulle gennemføres en modernisering og effektivisering af klagestrukturen, og at Skatteministeriet forventede en mindreudgift til den samlede klagebehandling på 20,5 mio. kr.

Skatteministeriet foretog en teknisk budgettering af Skatteankestyrelsen for 2014 ud fra en alt-andet-lige-betragtning på baggrund af den samlede bevilling i den tidligere klagestruktur, fraregnet et besparelspotentiale på 20,5 mio. kr. som følge af afskaffelsen af muligheden for dobbeltbehandling af klagesager. Ministeriet tog i lovgrundlaget og i den tekniske budgettering ikke højde for, at der var tale om etablering af en ny styrelse med en helt ny organisationsstruktur og ændrede arbejdsprocesser. Endvidere indgik der fx ikke viden om, at der var konstateret udfordringer med lange sagsbehandlingstider inden for fx ejendomsvurderingsområdet, og at der var risiko for en potentiel stigning i antallet af FFF-sager. Da omlægningen var inden for Skatteministeriets eget ressortområde, burde disse oplysninger have indgået i forbindelse med forberedelsen af etableringen af Skatteankestyrelsen. Rigsrevisionen konstaterer, at sagsafgangen blev halveret i 2014 i forhold til 2013 med en stigende sagsophobning til følge.

Skatteministeriet igangsatte i december 2013 en analyse af Skatteankestyrelsen med henblik på en mere retvisende budgettering end den tekniske budgettering i finansloven for 2014. Analysen afdækkede ifølge ministeriet en midlertidig stigning og potentiel ophobning af FFF-sager og en forventet generelt øget sagsindgang frem til 2017. Ministeriet ansøgte på den baggrund medio 2014 om en merbevilling for perioden 2014-2017. Som følge af merbevillingen er Skatteankestyrelsens samlede bevilling i 2016 på ca. 237 mio. kr. og 319 årsværk, hvilket er ca. 90 mio. kr. højere og 146 flere årsværk end forudsat i den tekniske budgettering.

Skatteministeriets ansøgning om en merbevilling var begrundet med, at Skatteankestyrelsen skulle afvikle en større mængde FFF-sager og samtidig holde sagsbehandlingstiderne på et acceptabelt niveau. Ministeriet baserede ansøgningen om merbevillingen på en forventning om at kunne afslutte ca. 12.000 FFF-sager i perioden 2014-2016. Skatteankestyrelsen har medio 2016 afsluttet ca. $\frac{1}{3}$ af det forudsatte antal FFF-sager og har ikke indfriet formålet med merbevillingen.

Skatteministeriet har i foråret 2016 ansøgt om en forlængelse af merbevillingen for perioden 2018 - 1. kvartal 2019. Ministeriet forventer, at Skatteankestyrelsen med denne forlængelse vil kunne nedbringe sagspuklen af FFF-sager, samtidig med at ca. $\frac{1}{3}$ af medarbejderne fra FFF-området skal overgå til andre områder. Det vil ifølge Rigsrevisionens beregning kræve en produktivitetstigning på ca. 300 % hos de resterende medarbejdere på FFF-området for at nå dette mål. Ministeriet har ikke sandsynliggjort, på hvilken baggrund denne produktivitetstigning kan forventes.

Skatteministeriet har i sit tilsyn løbende fulgt Skatteankestyrelsens opgavevaretagelse, herunder sagsbehandlingstider og produktivitet.

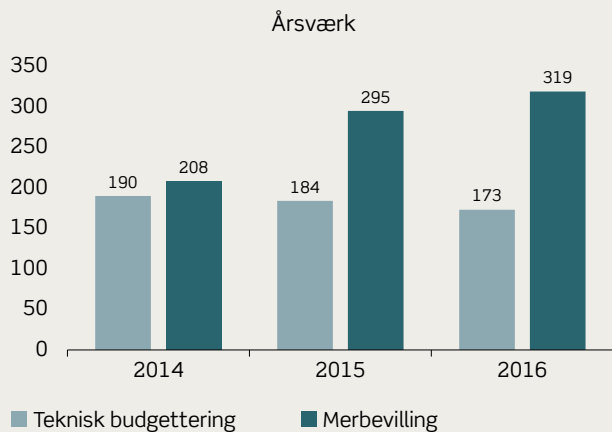
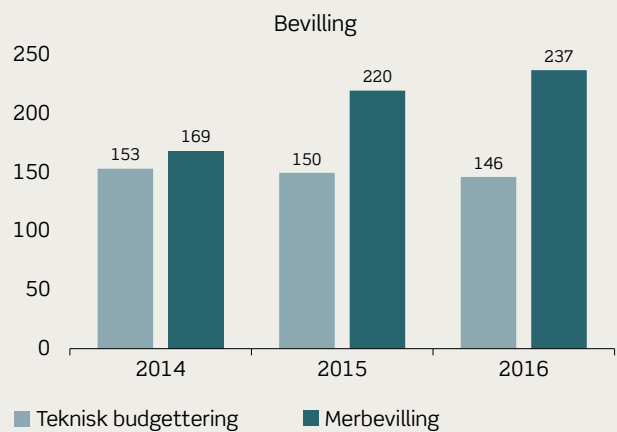
52. Dette kapitel handler om Skatteministeriets forberedelse af etableringen af Skatteankestyrelsen, formålet med merbevillingen og forlængelsen af denne, og hvordan Skatteministeriet har fulgt udviklingen i Skatteankestyrelsens opgavevaretagelse.

4.1. DET ØKONOMISKE GRUNDLAG FOR ETABLERINGEN AF SKATTEANKESTYRELSEN

53. Vi har undersøgt, om forberedelsen af etableringen af Skatteankestyrelsen var baseret på et tilstrækkeligt grundlag, der tog højde for konsekvenserne af etableringen af den nye klagestruktur. Endvidere har vi undersøgt, om formålet med merbevillingen er blevet indfriet, og om ansøgningen om forlængelse af merbevillingen er baseret på solide analyser.

54. Vores undersøgelse viser, at Skatteministeriet etablerede Skatteankestyrelsen med et budget på ca. 153 mio. kr. og et forventet antal årsværk på 190 for 2014 på baggrund af en teknisk budgettering. Det fremgår af bemærkningerne til finanslovsforslaget for 2014, at fastlæggelsen af den endelige organisering, bemanning mv. endnu ikke var gennemført på budgetteringstidspunktet, og at kontoen derfor blev budgetteret teknisk og forventet korrigeret på tillægsbevillingen for 2014 og i forbindelse med finanslovsforslaget for 2015. Figur 12 viser antallet af årsværk og bevillingen i henhold til den tekniske budgettering samt antallet af årsværk og bevillingen, efter at Skatteankestyrelsen i efteråret 2014 fik en merbevilling.

FIGUR 12

ANTAL ÅRSVÆRK OG BEVILLING I DEN TEKNISKE BUDGETTERING OG I MERBEVILLINGEN**Antal****Mio. kr.**

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra finanslovene for 2014-2016, aktstykke nr. 142 af 4. september 2014 til Folketingets Finansudvalg og oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af figur 12, at antallet af årsværk og bevillingen er steget siden etableringen af Skatteankestyrelsen sammenlignet med det, der blev forudsat i forbindelse med den tekniske budgettering, og at både antallet af årsværk og bevillingen ligger væsentligt over det forudsatte. Det fremgår endvidere, at Skatteankestyrelsens samlede bevilling i 2016 var på ca. 237 mio. kr. og 319 årsværk, hvilket er ca. 90 mio. kr. højere og 146 flere årsværk end forudsat i den tekniske budgettering.

55. Skatteministeriets tekniske budgettering af Skatteankestyrelsen tog udgangspunkt i en alt-andet-lige-betragtning, hvor Skatteankestyrelsens bevilling blev budgetteret som summen af ankesøjlen og Landsskatterettens bevilling, som den var budgetteret for 2014, dog fraregnet en besparelse ved afskaffelsen af dobbeltbehandling af klagesager.

Skatteministeriet har begrundet den tekniske budgettering af Skatteankestyrelsen med, at lovforslaget om ændringen af klagestrukturen på Skatteministeriets område blev vedtaget kort før udarbejdelsen af finanslovsforslaget for 2014, hvor Skatteankestyrelsen skulle indbudgetteres. Skatteministeriet har i den forbindelse oplyst, at ministeriet kort efter lovforslagets vedtagelse igangsatte et analysearbejde med henblik på en mere retvisende budgettering af Skatteankestyrelsen.

56. Vores undersøgelse viser, at Skatteministeriet med den tekniske budgettering forudsatte en besparelse på 20,5 mio. kr. årligt sammenlignet med den tidligere klagestruktur på baggrund af afskaffelsen af dobbeltbehandling af klagesager ud fra en alt-andet-ligebetragtning. Ministeriet tog således i den tekniske budgettering højde for afskaffelsen af dobbeltbehandling af klagesager, som skulle medføre en mindreudgift. Ministeriet medtog ikke andre forhold, som kunne få betydning for budgettet, fx ændringer af remonstrationsordningen, som ville medføre en stigning i sagsindgangen, og for effekten af at etablere en ny styrelse med en ny organisationsstruktur, nye arbejdsprocesser mv.

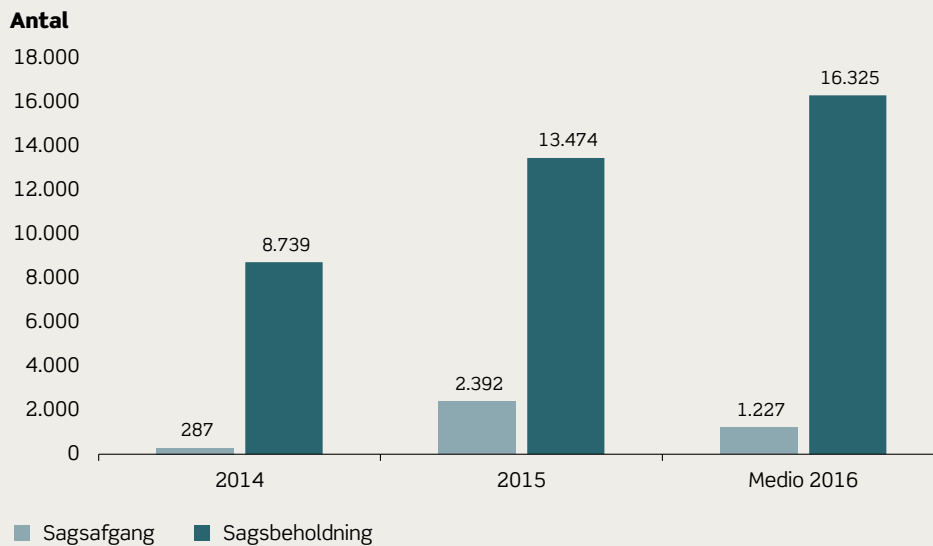
Endvidere viser vores undersøgelse, at Skatteministeriet i hvert fald siden 2012 har arbejdet på at omlægge klagestrukturen. På trods heraf baserede ministeriet ikke forberedelsen af etableringen af Skatteankestyrelsen på tilgængelig viden om området, fx at der i den tidligere klagestruktur var konstateret udfordringer med lange sagsbehandlingstider inden for bl.a. ejendomsvurderingsområdet, og at der var risiko for en potentiel stigning i antallet af FFF-sager.

57. Skatteministeriet har oplyst, at det på baggrund af analysearbejdet i 2013 stod klart, at der var en øget sagsindgang af FFF-sager, der ikke kunne håndteres inden for Skatteankestyrelsens bevilling, som den var budgetteret i forbindelse med den tekniske budgettering. Ministeriet ansøgte på den baggrund om en merbevilling for perioden 2014-2017. Behovet for en merbevilling blev begrundet med, at det uden merbevillingen ikke ville være muligt at holde sagsbehandlingstiderne på et acceptabelt niveau og dermed sikre borgernes retssikkerhed.

58. Vores undersøgelse viser, at sagsindgangen til Skatteankestyrelsen samlet set har været næsten konstant siden 2013, jf. afsnit 2.2, og at FFF-sagerne har udgjort en stigende andel af den samlede sagsindgang. Skatteministeriet har anført, at sagsindgangen ikke kan beskrives som konstant siden 2013, men som helt ekstraordinær. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at den samlede sagsindgang var på 15.777 klager i 2013, 15.158 klager i 2014, 15.155 klager i 2015 og 6.595 klager i 1. halvår 2016. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at sagsindgangen har været næsten konstant siden 2013, men at FFF-sager har udgjort en stigende andel af den samlede sagsindgang.

59. I ansøgningen om merbevillingen for perioden 2014-2017 lagde Skatteministeriet til grund, at merbevillingen ville gøre det muligt for Skatteankestyrelsen at afvikle bunken af FFF-sager primo 2018. Vi har derfor undersøgt Skatteankestyrelsens sagsafgang og sagsbeholdning for dette område. Figur 13 viser Skatteankestyrelsens sagsafgang og sagsbeholdning af FFF-sager i perioden 2014 - medio 2016.

FIGUR 13

SAGSAFGANG OG SAGSBEHOLDNING AF FFF-SAGER I PERIODEN 2014 - MEDIO 2016

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Captia.

Det fremgår af figur 13, at Skatteankestyrelsen har afsluttet ca. 3.900 FFF-sager i perioden 2014 - medio 2016, og at der samtidig er sket en sagsophobning, hvor sagsbeholdningen er steget fra ca. 8.700 sager i 2014 til ca. 16.300 sager medio 2016, dvs. at beholdningen af FFF-sager næsten er fordoblet siden 2014.

60. Skatteministeriet forudsatte i ansøgningen om merbevillingen, at Skatteankestyrelsen ville afvikle ca. 12.000 FFF-sager i perioden 2014-2016. Vores undersøgelse viser, at Skatteankestyrelsen i perioden frem til medio 2016 har afsluttet ca. $\frac{1}{3}$ af det forudsatte antal sager. Skatteankestyrelsens beholdning af FFF-sager er som følge heraf næste fordoblet siden 2014, og styrelsen har ikke kunnet holde sagsbehandlingstiderne på et acceptabelt niveau og dermed sikre borgernes retssikkerhed. Formålet med merbevillingen er således ikke indfriet.

61. Skatteministeriet har i foråret 2016 ansøgt om en forlængelse af merbevillingen for perioden 2018 - 1. kvartal 2019. Det fremgår af ansøgningen, at Skatteankestyrelsen herved vil få mulighed for at fastholde de 130 medarbejdere, der blev ansat til håndtering af FFF-sager i forbindelse med merbevillingen i 2014. Formålet er at fastholde kompetencer i Skatteankestyrelsen indtil implementeringen af det nye ejendomsvurderingssystem, idet det forventes, at der fremadrettet vil være behov for flere sagsbehandlingsressurser, end det er tilfældet i dag, når der forventeligt udsendes nye ejendomsvurderinger fra 2. kvartal 2019. Ministeriet vurderer endvidere, at Skatteankestyrelsen ved at fastholde de 130 medarbejdere vil kunne afvikle sagspuklen af FFF-sager, der medio 2016 udgør ca. halvdelen af styrelsens samlede beholdning på ca. 32.500 sager, inden primo 2019. Derudover vil merbevillingen ifølge Skatteministeriet betyde, at Skatteankestyrelsen kan nedbringe beholdningen af øvrige sager og indføre en eventuel sagsbehandlingsgaranti på 6 måneder for sags typer vedrørende de mest almindelige klage typer for borgere og små og mellemstore virksomheder. Ministeriet har oplyst, at den endelige udformning af sagsbehandlingsgarantien endnu ikke er fastlagt, og at der vil blive igangsat en analyse af, hvordan garantien kan udformes, for at sikre, at der ikke indføres garantier, som det ikke er muligt at realisere i Skatteankestyrelsen.

Skatteministeriet forudsætter i ansøgningen, at Skatteankestyrelsen øger produktiviteten for FFF-sager til 37 sager pr. årsværk i 2016, og at produktiviteten derefter vil stige til 65 sager pr. årsværk i de efterfølgende år for at kunne afvikle sagspuklen af FFF-sager. Vores undersøgelse viser, at Skatteankestyrelsens produktivitet for FFF-sager i 1. halvår 2016 var på 17 sager pr. årsværk. Ministeriet forudsætter således ifølge Rigsrevisionens beregning en stigning på ca. 300 % fra 2017 sammenlignet med Skatteankestyrelsens nuværende produktivitet for FFF-sager. Ministeriet forventer, at denne produktivetsstigning vil ske, samtidig med at Skatteankestyrelsen fra primo 2017 vil kunne overføre 50 ud af 142 årsværk fra FFF-området til behandling af øvrige sager. Ministeriet har efterfølgende oplyst, at ansøgningen om forlængelse af merbevillingen for perioden 2018 - 1. kvartal 2019 udelukkende tilgodeser hensynet om at fastholde sagsbehandlere for at undgå videnstab mv., mens det af ministeriet vurderes som mindre relevant, hvilke antagelser om produktivitet der ligger bag ansøgningen om forlængelse af merbevillingen. Rigsrevisionen finder, at det er væsentligt, at Skatteministeriets ansøgning om forlængelse af merbevillingen bygger på et solidt analytisk grundlag, herunder prognoser for sagsafviklingen, som afspejler de faktiske forhold.

62. Skatteministeriet har i efteråret 2016 – som led i investeringsplanen for ejendomsvurderinger – vurderet, at der skal afsættes yderligere 1,1 mia. kr. frem mod 2020 til at ansætte op mod 600 flere medarbejdere til klagebehandling. Ministeriet har oplyst, at der efterfølgende i november 2016 er indgået aftale om et nyt ejendomsvurderingssystem. Ministeriet bemærker i den forbindelse, at partierne bag aftalen har godkendt, at skønnet over antallet af fremtidige klager over ejendomsvurderinger er forbundet med stor usikkerhed, og at der skal gennemføres en evaluering af dimensioneringen af klagestrukturen og klagebehandlingen, når antallet af de første faktiske klager over ejerboliger foreligger i efteråret 2019.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Skatteankestyrelsens samlede bevilling i 2016 var på ca. 237 mio. kr. og 319 årsværk, hvilket er ca. 90 mio. kr. højere og 146 flere årsværk, end Skatteministeriet forudsatte i sin tekniske budgettering af Skatteankestyrelsen på finansloven for 2014.

Skatteministeriet foretog en teknisk budgettering af Skatteankestyrelsen for 2014 ud fra en alt-andet-lige-betragtning på baggrund af den samlede bevilling i den tidligere klagestruktur, fraregnet et besparelspotentiale på 20,5 mio. kr. som følge af afskaffelsen af muligheden for dobbeltbehandling af klagesager. Ministeriet tog i lovgrundlaget og i den tekniske budgettering ikke højde for, at der var tale om etablering af en ny styrelse med en helt ny organisationsstruktur og ændrede arbejdsprocesser. Endvidere indgik der fx ikke viden om, at der var konstateret udfordringer med lange sagsbehandlingstider inden for fx ejendomsvurderingsområdet, og at der var risiko for en potentiel stigning i antallet af FFF-sager.

Skatteministeriet igangsatte i december 2013 en analyse af Skatteankestyrelsen med henblik på en mere retvisende budgettering end den tekniske budgettering i finansloven for 2014. Analysen afdækkede ifølge ministeriet en midlertidig stigning og potentiel ophobning af FFF-sager og en forventet generelt øget sagsindgang frem til 2017. Ministeriet ansøgte på den baggrund medio 2014 om en merbevilling for perioden 2014-2017. Som følge af merbevillingen er Skatteankestyrelsens samlede bevilling i 2016 på ca. 237 mio. kr. og 319 årsværk, hvilket er ca. 90 mio. kr. højere og 146 flere årsværk end forudsat i den tekniske budgettering.

Ministeriet begrundede behovet for merbevillingen med, at Skatteankestyrelsen skulle afvikle en større mængde FFF-sager og samtidig holde sagsbehandlingstiderne på et acceptabelt niveau. Ministeriet baserede ansøgningen om merbevillingen på en forventning om at kunne afslutte ca. 12.000 FFF-sager i perioden 2014-2016. Skatteankestyrelsen har medio 2016 afsluttet ca. 1/3 af det forudsatte antal FFF-sager og har således ikke indfriet formålet med merbevillingen.

Skatteministeriet har i 2016 ansøgt om en forlængelse af merbevillingen for perioden 2018 - 1. kvartal 2019. Ministeriet forventer, at Skatteankestyrelsen med denne forlængelse vil kunne nedbringe sagspuklen af FFF-sager, samtidig med at ca. 1/3 af medarbejderne fra FFF-området skal overgå til andre områder. Det vil ifølge Rigsrevisionens beregning kræve en produktivitetsstigning på ca. 300 % hos de resterende medarbejdere på FFF-området for at nå dette mål. Ministeriet har ikke sandsynliggjort, på hvilken baggrund denne produktivitetsstigning kan forventes.

4.2. SKATTEMINISTERIETS LØBENDE OPFØLGNING PÅ SKATTEANKESTYRELSENS OPGAVEVARETAGELSE

63. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har fulgt op på Skatteankestyrelsens opgavevaretagelse.

64. Vores undersøgelse viser, at Skatteministeriet har fulgt Skatteankestyrelsens opgavevaretagelse i forbindelse med kvartalsmøder med styrelsen, hvor styrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet har været et fast punkt på dagsordenen. Dog har ministeriet ikke afholdt kvartalsmøder med Skatteankestyrelsen i 2. og 3. kvartal 2015. Ministeriet har oplyst, at kvartalsmøderne i den periode blev erstattet af kaffemøder uden dagsorden. Ministeriet har igen fra 4. kvartal 2015 afholdt kvartalsmøder. Derudover har ministeriet siden 2015 bedt Skatteankestyrelsen om at sende månedlige rapporter om styrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet.

65. Det fremgår af materialet fra kvartalsmøderne, at Skatteministeriet løbende har forholdt sig til Skatteankestyrelsens produktivitet og kritisk spurgt ind til den meget lave produktivitet siden etableringen af Skatteankestyrelsen. Ministeriet påpeger bl.a., at Skatteankestyrelsens produktivitet er markant lavere end i den tidligere klagestruktur og lavere end den produktivitet, der blev forudsat i forbindelse med merbevillingen for perioden 2014-2017. Ministeriet vurderer, at det er kritisk, idet en produktivitetsforøgelse var en forudsætning for, at Skatteankestyrelsen med den tilførte merbevilling ville kunne afvikle sagsbunkerne. Eksempler på punkter fra materialet til kvartalsmøderne fremgår af boks 6.

BOKS 6

UDVALGTE PUNKTER FRA MATERIALET TIL KVARTALSMØDERNE**Materiale til 2. kvartalsmøde i 2014**

- Skatteankestyrelsen har opgjort produktiviteten for de første 5 måneder af 2014 til 14 sager pr. årsværk. Skatteankestyrelsen peger på, at produktiviteten dermed ligger markant under målsætningen om 66 sager pr. årsværk.
- Skatteministeriet vurderer det meget kritisk, hvis produktiviteten falder væsentligt i 2014, og der ikke afvikles tilstrækkeligt med FFF-sager, dels fordi de politiske partier bag klagereformen vil kunne rejse kritik heraf, dels fordi en produktivetsforøgelse var en central forudsætning for tildeling af merbevillingen til Skatteankestyrelsen.
- Skatteministeriet vurderer, at det er centralt, at Skatteankestyrelsen hurtigst muligt får forøget produktiviteten.

Materiale til 3. kvartalsmøde i 2014

- Skatteministeriet konstaterer, at Skatteankestyrelsen ikke regner med at nå målsætningerne for produktivetsforøgelsen.
- Skatteministeriet vurderer, at det er kritisk, idet en produktivetsforøgelse var en forudsætning for, at Skatteankestyrelsen med den tilførte merbevilling ville kunne afvikle sagsbunkerne.

Materiale til 4. kvartalsmøde i 2014

- Skatteministeriet konstaterer, at Skatteankestyrelsens sagsbeholdning ligger over det forudsatte niveau i ansøgningen om merbevillingen. Skatteministeriet konstaterer endvidere, at Skatteankestyrelsens produktivitet ligger under målsætningen, at sagsbeholdningen af FFF-sager er næsten dobbelt så høj som målsætningen, og at sagsafgangen af FFF-sager har været lavere end forudsat i ansøgningen om merbevillingen.

Materiale til 1. kvartalsmøde i 2015

- Skatteministeriet konstaterer, at det er problematisk, at Skatteankestyrelsen fortsat ikke lever op til de opstillede produktivetskrav.
- Generelt set afgøres der for få sager, og sagsbehandlingstiden er for lang. Det gælder både for FFF-sager og øvrige sager.

Materiale til 2. og 3. kvartalsmøde i 2015

- Der afholdes ifølge Skatteministeriet kaffemøder uden dagsorden som erstatning for disse 2 kvartalsmøder.

Materiale til 4. kvartalsmøde i 2015

- Skatteministeriet overvejer at tilføre resurser til Skatteankestyrelsen ved at forlænge styrelsens merbevilling.
- Skatteankestyrelsen har udarbejdet et forslag til et notat, der beskriver 2 scenarier, hvor styrelsens midlertidige merbevilling forlænges. Skatteministeriet vurderer, at der udestår væsentlig kvalificering af det bagvedliggende data- og prognosegrundlag, før der kan træffes beslutning om en eventuel tilførsel af resurser til Skatteankestyrelsen. Skatteministeriet beder Skatteankestyrelsen om at udarbejde prognoser for de 2 scenarier.

Materiale fra 1. kvartalsmøde i 2016

- Skatteministeriet spørger, om de fastsatte produktionsmål kan realiseres set i lyset af produktionsniveauet i 1. kvartal.
- Skatteankestyrelsen oplyser, at produktiviteten i 1. kvartal ikke har været som forudsat, men at målene er ambitiøse, men fortsat realistiske. Skatteankestyrelsen oplyser, at styrelsen forventer en markant stigning i antal afsluttede sager, fordi oplæringen af nye medarbejdere medfører, at deres produktivitet er stigende.
- Skatteministeriet anfører, at ministeriet vil følge Skatteankestyrelsens produktivitet meget nøje.
- Skatteministeriet betoner, at det som del af den forestående analyse af Skatteankestyrelsen er væsentligt, at der bliver set nærmere på, hvordan styrelsen kan udvikle mere præcise prognoser for sagsafviklingen, og hvordan styrelsens produktivitet kan højnes. Analysen skal også give anbefalinger til, hvordan garantien for sagsbehandlingstider på en række sager kan tilrettelægges ud fra de resurser, som Skatteankestyrelsen har.

66. Vores undersøgelser viser derudover, at Skatteministeriet 3 gange i løbet af undersøgelsesperioden har rapporteret til Folketingets Skatteudvalg om status for Skatteankestyrelsens resultater, herunder sagsbehandlingstider, sagsafgang og sagsindgang.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet løbende har fulgt Skatteankestyrelsens opgavevaretagelse, herunder udviklingen i sagsbehandlingstiderne og produktiviteten. Ministeriet har kritisk forholdt sig til den lave produktivitet og de lange sagsbehandlingstider.

Rigsrevisionen, den 7. december 2016

Lone Strøm

/Peder Juhl Madsen

BILAG 1. STATSREVISORERNES ANMODNING

Undersøgelsen er igangsat på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne i januar 2016. Statsrevisorerne bad om, at undersøgelsen skulle besvare nedenstående spørgsmål. Det er desuden angivet, hvor i beretningen spørgsmålene bliver besvaret.

Statsrevisorernes spørgsmål	Her besvares spørgsmålet
Hvordan har Skatteankestyrelsens produktivitet og sagsbehandlingstider udviklet sig i 2014, 2015 og 2016 (sammenlignet med de tidligere år)?	Kapitel 2.
Visiterer Skatteankestyrelsen klagesager til de regionale ankenævn, Landsskatteretten og til sig selv i overensstemmelse med lovgivningen, og er Skatteankestyrelsens sagsbehandling tilrettelagt, så borgere og virksomheder får afgjort deres klager både kompetent og hurtigt?	Kapitel 3.
Hvad var det økonomiske grundlag for etableringen af Skatteankestyrelsen, og på hvilken baggrund forventede Skatteministeriet, at den nye ankestruktur ville medføre en mindre udgift?	Kapitel 4.
Hvordan har Skatteministeriets departement fulgt op på og bidraget til, at Skatteankestyrelsen kan udføre sine opgaver?	Kapitel 4.

BILAG 2. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriet med etableringen af Skatteankestyrelsen har sikret en mere effektiv klagebehandling. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Skatteankestyrelsen sikret en tilfredsstillende udvikling i sagsbehandlingstider og produktivitet?
- Har Skatteankestyrelsen tilrettelagt sagsbehandlingen kompetent?
- Har Skatteministeriet i tilstrækkelig grad understøttet Skatteankestyrelsens opgavevaretagelse?

I undersøgelsen indgår Skatteministeriet, herunder Skatteankestyrelsen. Undersøgelsen omhandler hovedsageligt perioden januar 2014 - juni 2016. Til brug for sammenligning har vi inddraget data om sagsbehandlingstider, produktivitet, omkostninger pr. klagesag, sagsbeholdning, sagsafgang og sagsindgang i den tidligere skatteankeforvaltning i perioden 2011-2013.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter fra Skatteankestyrelsen og Skatteministeriet, en stikprøve blandt afsluttede klagesager og udtræk fra Skatteankestyrelsens sagsbehandlingssystem Captia. Vi har desuden holdt møder med Skatteankestyrelsen og Skatteministeriet samt afholdt et fokusgruppeinterview med bl.a. en række skattejurister, der repræsenterer klagere i klagesager hos Skatteankestyrelsen.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- lov om ændring af skatteforvaltningsloven og forskellige andre love (lov nr. 649 af 12. juni 2013)
- forslag til lov om ændring af skatteforvaltningsloven og forskellige andre love (L 212)
- Skatteministeriets sag til regeringens Økonomiudvalg fra 2012 om omlægning af Skatteministeriets klagestruktur
- konsulentrapporter udarbejdet for Skatteankestyrelsen med hensyn til fx effektiviseringstiltag (inkl. materiale fra styregruppemøder)
- Skatteministeriets sag til regeringens Økonomiudvalg fra 2014 vedrørende merbevilling til Skatteankestyrelsen til håndtering af sagspukkel i Skatteankestyrelsen og SKAT samt håndtering af forventet øget sagsindgang
- materiale vedrørende forlængelse af Skatteankestyrelsens merbevilling
- Skatteankestyrelsens rapporter til Folketingets Skatteudvalg
- korrespondance mellem Skatteankestyrelsen og Folketingets Ombudsmand
- årsrapporter for 2011-2013 fra ankenævnene og Landsskatteretten
- Skatteankestyrelsens årsrapporter for 2014 og 2015
- resultatkontrakter for Skatteankestyrelsens direktør for 2014-2016
- materiale fra kvartalsmøder mellem Skatteankestyrelsen og Skatteministeriet
- månedlige rapporter fra Skatteankestyrelsen til Skatteministeriet
- retningslinjer og vejledninger om visitation, sagsbehandling og kvalitetssikring i Skatteankestyrelsen.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at få indsigt i de forudsætninger, forberedelser og rammebetingelser, som har udgjort grundlaget for etableringen af Skatteankestyrelsen og for den senere merbevilling og forlængelse heraf. Formålet har også været at få klarlagt Skatteankestyrelsens arbejde med produktivitsfremmende tiltag, retningslinjer for sagsbehandlingen, herunder kvalitetsarbejdet, Skatteankestyrelsens visitation af klager og Skatteministeriets opfølgning på udviklingen i Skatteankestyrelsens opgavevaretagelse.

Møder

Vi har holdt møder med:

- Skatteministeriet
- Skatteankestyrelsen
- Folketingets Ombudsmand.

Vi har desuden afholdt et fokusgruppeinterview med Skatteankestyrelsen, skattejurister med erfaring fra klagesager, Foreningen af Danske Skatteankenævn, Landsskatteretten og Skatteministeriet.

Formålet med møderne med Skatteankestyrelsen var at opnå en forståelse af de organisatoriske følger af Skatteankestyrelsens etablering og styrelsens sagsbehandlingsprocesser, håndtering af sagsafviklingen, kvalitetsarbejdet og implementeringen af effektiviseringstiltag. Møderne med Skatteministeriet blev afholdt med det formål at opnå indsigt i det forudgående arbejde for etableringen af Skatteankestyrelsen, og hvordan ministeriet har fulgt op på Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet.

Vi har holdt møde med Folketingets Ombudsmand på baggrund af, at Ombudsmanden siden 2011 har fulgt udviklingen i vurderingsankenævnernes sagsbehandlingstider. Drøftelserne på mødet omhandlede bl.a. Ombudsmandens beretning om sagsbehandlingstider i vurderingssager og Ombudsmandens stillingtagen til acceptable sagsbehandlingstider.

Fokusgruppeinterview

Vi har afholdt et fokusgruppeinterview med deltagere, der har erfaringer med Skatteankestyrelsens sagsbehandling. Deltagerne i fokusgruppen blev udvalgt med henblik på at sikre, at der var repræsentanter fra alle de involverede parter, som indgår i klagesager. Fokusgruppen bestod således af skattejurister, der har repræsenteret borgere og virksomheder i klagesager hos Skatteankestyrelsen. Derudover deltog repræsentanter fra Landsskatteretten og Foreningen af Danske Skatteankenævn som repræsentanter fra afgørelsesmyndighederne. Endvidere deltog repræsentanter fra Skatteankestyrelsen og Skatteministeriet som observatører af drøftelserne i fokusgruppeinterviewet. Formålet med fokusgruppeinterviewet var at opnå en forståelse for, hvordan forskellige parter har oplevet effekten af den ændrede klagestruktur, fx med hensyn til sagsbehandlingstider og kvalitet i sagsbehandlingen.

Stikprøve

Formålet med stikprøveundersøgelsen var at undersøge Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstid, herunder særligt i forhold til, om der er faser i sagsbehandlingen, hvor sagerne ligger stille, og om Skatteankestyrelsen oplyser en forventet sagsbehandlingstid til klageren, der afspejler den faktiske sagsbehandlingstid.

Til stikprøven er der udvalgt 100 sager, som er afgjort i 1. kvartal 2016. De 100 sager er udvalgt på baggrund af 2 forskellige metoder.

20 sager med længst og kortest sagsbehandlingstid

I de 100 sager indgår de 10 sager med længst sagsbehandlingstid og de 10 sager med kortest sagsbehandlingstid. De 20 sager er udvalgt for at få indblik i sager med særlig lang og særlig kort sagsbehandlingstid.

80 tilfældigt udvalgte sager

De resterende 80 sager er udvalgt tilfældigt for at sikre så stor en generaliserbarhed som muligt af stikprøven. Stikprøven blev udvalgt ved at tildele alle de sager, der blev afgjort i 1. kvartal 2016, en tilfældig værdi mellem 0 og 1, og derefter blev de 80 sager med den lavest tildelte værdi udtaget til stikprøven. Derefter blev stikprøven vurderet i forhold til populationen med hensyn til spredning i sagsbehandlingstid og andelen af sager med forskelligt sagsudfald. På baggrund heraf har vi sikret, at stikprøven har samme andel af sager med forskelligt udfald og samme spredning i længden på sagsbehandlingstid som den samlede population.

Skatteankestyrelsen fik oplyst fremgangsmåden for udvælgelsen af stikprøven og fik oversigten over de udvalgte sager i stikprøven til gennemsyn forud for vores gennemgang af klagerne.

Dataanalyse

Sammenligning af Skatteankestyrelsens resultater med den tidligere skatteankeforvaltning

I beretningen indgår analyser af udviklingen i Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider, produktivitet, omkostninger pr. klagesag mv. Disse er udregnet for perioden 2014-2016 og sammenlignet med perioden 2011-2013 for at sammenligne med klagestrukturen før etableringen af Skatteankestyrelsen.

Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider, produktivitet, omkostninger pr. klagesag mv. i perioden 2014 - juni 2016 er beregnet på baggrund af et udtræk fra Skatteankestyrelsens sagsbehandlingssystem Captia med oplysninger om bl.a. sagsbehandlingstid, sags-type og afgørelsesmyndighed for alle afsluttede sager i perioden 1. januar 2014 - 30. juni 2016. Antal årsværk er fra finanslovene for 2014 og 2016. Resultaterne for perioden 2011-2013 er udregnet samlet for Landsskatteretten og ankenævnene.

For perioden 2014 - medio 2016 er den samlede gennemsnitlige sagsbehandlingstid beregnet på baggrund af udtræk fra Captia med sagsbehandlingstiden for alle afgjorte sager i perioden. Sager, der har været stillet i bero, indgår dog hverken i Rigsrevisionens eller Skatteankestyrelsens analyser af sagsbehandlingstider. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for perioden 2011-2013 er beregnet på baggrund af oplysninger fra Skatteankestyrelsens årsrapport for 2014, hvor antallet af afgjorte sager i Landsskatteretten, skatteankenævnene, vurderingsankenævnene og motorankenævnene samt de gennemsnitlige sagsbehandlingstider fremgår. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er beregnet som et samlet gennemsnit af afgørelsesmyndighedernes gennemsnitlige sagsbehandlingstid vægtet i forhold til antallet af afgjorte sager i de enkelte afgørelsesmyndigheder.

For perioden 2014 - medio 2016 er Skatteankestyrelsens produktivitet beregnet på baggrund af datatræk fra Captia med antal afgjorte sager. Antal årsværk i perioden 2014-2016 fremgår af finansloven for 2016. Skatteankestyrelsens produktivitet er beregnet som antal afsluttede sager fordelt på antal årsværk. Produktiviteten for perioden 2011-2013 er beregnet som det samlede antal afsluttede sager for ankesøjlen og Landsskatteretten fordelt på det samlede antal årsværk. Antal afgjorte sager fremgår af årsrapporterne fra Landsskatteretten og ankenævnene for 2011-2013. Det samlede antal årsværk i Landsskatteretten og ankenævnene for perioden 2011-2013 fremgår af finansloven for 2014.

Omkostninger pr. klagesag er beregnet som de samlede udgifter fordelt på antal sager. For perioden 2014 - juni 2016 er omkostninger pr. klagesag beregnet på baggrund af datatræk fra Captia med antal afgjorte sager. Skatteankestyrelsens samlede udgifter i perioden 2014-2016 fremgår af finansloven for 2016. For perioden 2011-2013 er omkostninger pr. klagesag beregnet som summen af udgifterne til ankenævnene og Landsskatteretten fordelt på det samlede antal afgjorte sager. Antal afgjorte sager fremgår af årsrapporterne fra Landsskatteretten og ankenævnene for 2011-2013. De samlede udgifter til den tidligere klagestruktur for perioden 2011-2013 fremgår af finansloven for 2014.

Beregning af sagsbehandlingstider for realitetsbehandlede klager

I kapitel 2 og 3 indgår analyser af udviklingen i Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider for realitetsbehandlede klager. Vi definerer realitetsbehandlede klager som klager, der har fået afgørelsen stadfæstelse, skærpeelse, helt eller delvist medhold eller er blevet tilbagekaldt af klageren. Klager med udfaldene henlæggelse, bortfald, nægtet genoptagelse, genoptaget af SKAT eller afvisning indgår ikke i beregningerne over sagsbehandlingstiderne for realitetsbehandlede klager, da disse afsluttes administrativt og i de fleste tilfælde uden egentlig sagsbehandling og behandling ved afgørelsesmyndighederne. Vi medtager desuden ikke inddrivelsessager i beregningen, idet disse har en lovbestemt sagsbehandlingstid.

BILAG 3. SKATTEMINISTERIETS INDVENDINGER

Skatteministeriet vurderer overordnet, at der er en række metodiske, fremstillingsmæssige og faktuelle problemer i Rigsrevisionens beretning, der tilsammen efterlader læseren med et indtryk af hændelsesforløbet og sagens faktuelle forhold, som ikke er retvisende.

Skatteministeriet anfører i den forbindelse bl.a.:

- at Rigsrevisionen bedømmer hændelsesforløbet omkring etableringen af Skatteankestyrelsen med udgangspunkt i den viden, der er tilgængelig i dag, i stedet for den viden, der var tilgængelig på daværende tidspunkt
- at Rigsrevisionen anvender opgørelsesmetoder, der på nogle områder er i direkte modstrid med de faglige input fra Skatteankestyrelsen, som Rigsrevisionen har modtaget i løbet af undersøgelsesperioden
- at Rigsrevisionens udvælgelse og anvendelse af dokumentation er foretaget på et uensartet grundlag, som giver sig udslag i et ensidigt kritisk fokus i beretningen.

Skatteministeriet har anført, at Rigsrevisionen i forhold til vurderingen af det økonomiske grundlag for Skatteankestyrelsen bedømmer hændelsesforløbet omkring etableringen af styrelsen med udgangspunkt i den viden, der er tilgængelig i dag, i stedet for den viden, der var tilgængelig på daværende tidspunkt. Skatteministeriet påpeger bl.a., at der ved at indlægge en budgetmæssig buffer til eventuel håndtering af alle potentielle risici på et givent område er en høj risiko for overbudgettering, hvorved der ikke budgetteres retvisende eller tages skyldige økonomiske hensyn. Rigsrevisionen er enig i, at der ikke skal indregnes en budgetmæssig buffer, hvilket heller ikke fremgår af beretningen. Rigsrevisionen påpeger derimod en række forhold, som kunne forventes at medføre en merudgift, som ikke indgik i Skatteministeriets tekniske budgettering. Skatteministeriet tog i lovgrundlaget og i den tekniske budgettering ikke højde for, at der var tale om etablering af en ny styrelse med en helt ny organisationsstruktur og ændrede arbejdsprocesser. Endvidere indgik der fx ikke viden om, at der var konstateret udfordringer med lange sagsbehandlingstider inden for fx ejendomsvurderingsområdet, og at der var risiko for en potentiel stigning i antallet af FFF-sager. Da omlægningen var inden for Skatteministeriets eget ressortområde, burde disse oplysninger have indgået i forbindelse med forberedelsen af etableringen af Skatteankestyrelsen.

Skatteministeriet har anført, at udviklingen i sagsbehandlingstiderne og produktiviteten ikke nødvendigvis havde været anderledes i den tidligere klagestruktur, hvor der ville have været samme udfordringer med fx en øget sagsindgang af FFF-sager.

Skatteministeriet har endvidere anført, at etableringen af Skatteankestyrelsen ikke kan fremstilles som hovedårsagen til produktivitetsdykket, men at det primært kan forklares ved den ekstraordinære sagsindgang, der var uafhængig af beslutningen om at omlægge klagestrukturen. Rigsrevisionen er enig i, at sagsindgangen af FFF-sager skete uafhængigt af Skatteministeriets etablering af Skatteankestyrelsen. Rigsrevisionen har dog ikke grundlag for at vurdere, hvordan udviklingen ville have været i den tidligere klagestruktur, og finder endvidere ikke, at dette ændrer ved resultaterne af Rigsrevisionens undersøgelse, som vedrører den faktiske udvikling i den nye klagestruktur.

Rigsrevisionen skal samtidig bemærke, at Skatteankestyrelsen har afsluttet relativt få af de indkomne FFF-sager siden etableringen af styrelsen, jf. kapitel 4. Endvidere har FFF-sagerne udgjort en lille andel af den samlede sagsafgang siden Skatteankestyrelsens etablering og udgjorde således 4 % af sagsafgangen i 2014 og ca. 20 % i 2015 og 1. halvår 2016. Rigsrevisionen finder på den baggrund, at FFF-sagerne således ikke alene kan forklare Skatteankestyrelsens lave produktivitet. Rigsrevisionen skal endvidere bemærke, at Skatteministeriet både i ansøgningen om merbevillingen og i ansøgningen om forlængelse af merbevillingen forudsætter en produktivitet, som ligger markant over det aktuelle niveau, og har således ikke i disse ansøgninger forudsat en lav produktivitet for FFF-sager.

I forhold til den metodemæssige tilgang i undersøgelsen er Skatteministeriet grundlæggende uenig i Rigsrevisionens opgørelsesmetoder, bl.a. i forhold til sammenligning med den tidligere klagestruktur og Rigsrevisionens beregning af sagsbehandlingstider for realitetsbehandlede klager, produktivitet og omkostninger pr. klagesag.

Skatteministeriet har anført, at det ikke er meningsfuldt at sammenligne med den tidligere klagestruktur, idet klagestrukturen er ændret, og kvalitetskravene til ankenævnsafgørelser er strammet væsentligt. Derudover er muligheden for at få sin klage dobbeltbehandlet blevet afskaffet med den nye klagestruktur. Rigsrevisionen er opmærksom på, at tallene før og efter etableringen af Skatteankestyrelsen ikke er fuldt ud sammenlignelige, hvilket også er anført i forbindelse med analyserne. Rigsrevisionen mener dog, at en sådan sammenligning er væsentlig for at kunne vurdere, om Skatteankestyrelsen har levet op til sit formål om bl.a. at sikre en mere effektiv klagestruktur. Derudover har Skatteministeriet og Skatteankestyrelsen i forbindelse med kvartalsmøderne drøftet Skatteankestyrelsens produktivitet, bl.a. med udgangspunkt i en sammenligning med den tidligere klagestruktur. Endvidere skal Rigsrevisionen bemærke, at Skatteankestyrelsens målfastsættelse for 2014 tager udgangspunkt i resultaterne i den tidligere klagestruktur. Skatteankestyrelsen anvender endvidere selv sammenligning af udviklingen i sagsbehandlingstiderne og produktiviteten før og efter etableringen af styrelsen, bl.a. i årsrapporten for 2014. Rigsrevisionen skal samtidig bemærke, at der har været en entydig udvikling siden etableringen af Skatteankestyrelsen.

Skatteministeriet har endvidere anført, at hvis Skatteankestyrelsens resultater skal sammenlignes med den tidligere klagestruktur, bør sammenligningen alene være i forhold til Landsskatterettens produktivitet og omkostninger pr. klagesag, idet kvaliteten af ankesøjlenes afgørelser ikke var tilstrækkelig, og idet ankenævnene havde en højere produktivitet og lavere omkostninger pr. klagesag end Landsskatteretten. Rigsrevisionen skal her til bemærke, at det ikke fremgår af grundlaget for etableringen af Skatteankestyrelsen, at den nye klagestruktur alene skulle svare til sagsforberedelsen i Landsskatteretten. Der til kommer, at Skatteankestyrelsen som nævnt selv har opstillet mål på baggrund af den samlede sagsbehandling for både Landsskatteretten og ankesøjlen i den tidligere klagestruktur.

Skatteministeriet har endvidere anført, at kvalitetsaspektet var et vigtigt tema under det lovforberedende arbejde og Folketingets behandling af lovforslaget, og at det var en erklæret målsætning, at kvaliteten skulle løftes. Skatteministeriet henviser i den forbindelse til, at skatteministeren i en række svar til Folketingets Skatteudvalg under behandling af lovforslaget berørte dette tema. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at det ikke fremgår af ØU-sagerne fra 2012 og 2014 eller af grundlaget for den tekniske budgettering. Rigsrevisionen finder, at hvis det var en forudsætning for etableringen af Skatteankestyrelsen, at der skulle ske et markant kvalitetsløft i forhold til den tidligere klagestruktur, og at dette ville få markant indflydelse på Skatteankestyrelsens produktivitet og omkostninger pr. klagesag, burde der have været taget højde for det i det økonomiske grundlag for etableringen af Skatteankestyrelsen, idet Landsskatterettens omkostninger pr. klagesag var markant højere end ankenævnenes.

Endvidere anerkender Skatteministeriet ikke Rigsrevisionens beregning af sagsbehandlingstiderne for realitetsbehandlede klager. Skatteministeriet finder, at sagsbehandlingstiden skal beregnes ud fra alle sager, uanset udfald og inkl. inddrivelsessager. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at Rigsrevisionen har beregnet sagsbehandlingstiderne for de realitetsbehandlede klager for at undersøge, hvor lang sagsbehandlingstid en klager i gennemsnit oplever, inden klageren modtager en afgørelse, hvor Skatteankestyrelsen har taget stilling til sagens realitet. Rigsrevisionen finder det derfor relevant at beregne sagsbehandlingstiden separat for disse sager for at få et så realistisk billede som muligt af den sagsbehandlingstid, som klageren oplever. Med hensyn til inddrivelsessagerne er det lovbestemt, at disse sager skal afgøres inden 1 måned, fra sagerne er fuldt oplyst, og derfor har Rigsrevisionen valgt at beregne sagsbehandlingstiden for de resterende realitetsbehandlede øvrige sager for at få et så realistisk billede som muligt af den sagsbehandlingstid, som klageren oplever i disse sager.

Skatteministeriet er ligeledes uenig i Rigsrevisionens beregning af produktivitet som antal sager pr. årsværk. Skatteministeriet anfører, at Skatteankestyrelsen i 2015 og 2016 har rekrutteret og oplært et meget stort antal nye medarbejdere. Skatteministeriet har oplyst, at de mange nye medarbejdere med bevillingsmyndighedernes godkendelse ikke har haft et produktivitetskrav i de første 9 måneder af deres ansættelse, og at Rigsrevisionen som følge heraf bør tage højde for dette i beregningen af Skatteankestyrelsens produktivitet, så nye medarbejdere medregnes med 0,25 årsværk.

Med hensyn til, at de bevilgende myndigheder har godkendt, at nye medarbejdere i Skatteankestyrelsen ikke har et produktivitetskrav i de første 9 måneder af deres ansættelse, skal Rigsrevisionen bemærke, at Skatteministeriet forelagde en sag for regeringens Økonomiudvalg i 2014 om bevillingsmæssige konsekvenser af en forventet øget sagsindgang af FFF-sager i Skatteankestyrelsen. I denne forelæggelse fremgår det af 2 tabeller, at det forudsættes, at nye medarbejdere har en effektivitet på 25 % i det første ansættelsesår. Det fremgår dog ikke noget andet sted i forelæggelsen for Økonomiudvalget. Det fremgår endvidere ikke af det aktstykke med ansøgning om merbevilling, der blev forelagt Folketingets Finansudvalg. Rigsrevisionen konstaterer på den baggrund, at det ikke er godkendt af de bevilgende myndigheder, at nye medarbejdere i Skatteankestyrelsen ikke har et produktivitetskrav i de første 9 måneder af deres ansættelse. Rigsrevisionen er dog samtidig enig i, at et stort indtag af nye medarbejdere kan forklare en lavere produktivitet, men finder generelt ikke, at det giver grundlag for at afvige fra almindelig praksis for beregning

af produktivitet pr. årsværk. Rigsrevisionen skal samtidig bemærke, at Rigsrevisionen anvender samme metode, som Skatteministeriet og Skatteankestyrelsen selv har anvendt, bl.a. i forbindelse med fastsættelse af resultatmål for 2014.

Skatteministeriet har derudover anført, at der ikke er opstillet mål for produktiviteten i 2015 og 2016. Skatteministeriet anfører, at der er opstillet mål for sagsafslutningen målt som antal sager. Skatteministeriet vurderer på den baggrund, at det er fejlagtigt, at Rigsrevisionen bemærker, at Skatteankestyrelsens produktivitet ligger væsentligt under de opstillede mål. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at det er korrekt, at Rigsrevisionen har beregnet Skatteankestyrelsens mål for produktiviteten for 2015 og 2016 på grundlag af Skatteankestyrelsens mål for sagsafgang sat i forhold til det årsværk, der fremgår af finansloven for det pågældende år. Rigsrevisionen vurderer, at der er tale om en almindelig produktivetsberegning, og at det dermed er muligt at beregne Skatteankestyrelsens målopfyldelse for produktiviteten i 2015 og 2016.

Skatteministeriet har endvidere anført, at klager i perioden 2011-2013, som er blevet dobbeltbehandlet, dvs. behandlet af 2 forskellige afgørelsesmyndigheder, tæller med som 2 sagsafgørelser i forhold til produktivitet og omkostninger pr. klagesag. Skatteministeriet har oplyst, at det på årsbasis drejer sig om ca. 2.200 sager. Det er korrekt, at Rigsrevisionen har beregnet produktiviteten på baggrund af alle sagsafgørelser og dermed også inkl. sager, der eventuelt er behandlet af 2 forskellige afgørelsesmyndigheder. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at Skatteministeriet i grundlaget for etableringen af Skatteankestyrelsen og i målfastsættelsen for 2014 heller ikke har skelnet mellem klager behandlet af 2 afgørelsesmyndigheder.

BILAG 4. ORDLISTE

Afvisning	Sagsudfald, hvis tidligere afgørelse og eventuel sagsfremstilling ikke er indsendt, hvis klagen er frist-overskredet eller ubegrundet, hvis Landsskatteretten, ankenævnet eller Skatteankestyrelsen ikke har saglig kompetence, eller hvis klageren ikke er klageberettiget.
Bortfald	Sagsudfald, hvis klagegebyret ikke betales.
Captia	Skatteankestyrelsens system til elektronisk sags- og dokumenthåndtering.
Ekstraordinær genoptagelse	I særlige tilfælde kan ejere anmode om ekstraordinær genoptagelse af en ejendomsvurdering, som går ud over fristerne for påklage og ordinær genoptagelse. Der er ingen faste kriterier for ekstraordinær genoptagelse, men kravene er større end ved ordinær genoptagelse.
Fritvalsordning	Ordnningen giver klageren mulighed for i forbindelse med klager over fx ejendomsvurderinger og indkomstskatter at vælge, at sagen skal afgøres i Landsskatteretten i stedet for af et vurderingsankenævn eller skatteankenævn.
FFF-sager	Klager vedrørende SKATs ansættelse af fradrag for forbedringer for udgifter til byggemodning (FFF).
Genoptaget af SKAT	Sagsudfald, hvis SKAT finder anledning til at genoptage sin afgørelse. Genoptagelsen sker som oftest i forbindelse med den indledende høring/materialeindkaldelse på grundlag af klagen, men kan også ske på et senere tidspunkt i sagsforløbet.
Grundværdi	Værdien af grunden (med eventuelle forbedringer) i ubebygget stand under hensyn til bl.a. beskaffenhed og beliggenhed.
Henlæggelse	Sagsudfald, hvis klagen af forskellige årsager ikke kan behandles. Det kan være tilfældet, hvis det viser sig efter nærmere undersøgelse, at hverken Landsskatteretten, ankenævnet eller Skatteankestyrelsen kan behandle klagen, hvis klageren ikke længere eksisterer (dødsfald, konkurs, likvidation mv.), eller hvis klageren benytter sig af overspringsreglen og indbringer afgørelsen direkte for domstolene.
Klagesag	Når en borger eller en virksomhed klager over SKATs afgørelse.
Landsskatteretten	Afgør på baggrund af Skatteankestyrelsens indstilling klager over SKATs afgørelser om bl.a. moms, told og afgifter samt alle sager vedrørende indkomstskat for virksomheder. Landsskatteretten afgør desuden principielle sager samt vurderingsankenævns- og skatteankenævns-sager, som klageren som følge af fritvalsordningen har valgt at føre over til Landsskatteretten.
Motorankenævn	Afgør på baggrund af Skatteankestyrelsens indstilling klager over SKATs afgørelser om bl.a. værdiansættelse af motorkøretøjer.
Nægtet genoptagelse	Sagsudfald, hvis der anmodes om genoptagelse af en afgørelse truffet af Landsskatteretten, ankenævnet eller Skatteankestyrelsen, og anmodningen ikke imødekommes.
Omkostningsgodtgørelse	Udgifter til sagkyndig bistand godtgøres i sager ved Landsskatteretten og i skatteankenævnene altid med 50 % og med 100 %, hvis klageren får fuldt medhold eller medhold i overvejende grad.
Remonstrationsordning	Ordning fra den tidligere klagestruktur, hvor bl.a. klager over SKATs afgørelser og ejendomsvurderinger skulle indgives til SKAT, og SKAT kunne ændre afgørelsen. En del af disse sager blev ikke til egentlige klagesager. Pr. 1. april 2016 blev der genindført en remonstrationsordning for inddrivelses-sager.

Skatteankenævn	Afgør på baggrund af Skatteankestyrelsens indstilling klager over SKATs afgørelser om bl.a. indkomstskat.
Teknisk budgettering	En foreløbig budgettering, som forventes korrigeret.
Tilbagekaldelse	Sagsudfald, hvis klageren tilbagekalder klagen under sagens behandling. Tilbagekaldelser ses på alle stadier i sagsforløbet.
Visitation	Skatteankestyrelsen visiterer ved modtagelsen af en klage sagen til afgørelse ved rette afgørelsesmyndighed (ankenævn eller Landsskatteretten) i henhold til skatteankeforvaltningslovens § 35 b.
Vurderingsankenævn	Afgør på baggrund af Skatteankestyrelsens indstilling klager over SKATs afgørelser om bl.a. ejendomsvurderinger, herunder FFF-sager.
Øvrige sager	Er i Skatteankestyrelsens terminologi alle andre sagstyper end FFF-sager.
Årsværk	Betegnelse for en fuldtidsansat medarbejder i henhold til finansloven.