



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Februar 2020

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet

Opfølgning i sagen om Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet (beretning nr. 6/2016)

5. februar 2020

RN 1101/20

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet, som blev indledt med en beretning i 2016. Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 14. marts 2017 og 3. september 2018.



Konklusion

Skatteministeriet har implementeret en række initiativer, der skal bidrage til at nedbringe sagsbehandlingstiderne og øge produktiviteten i Skatteankestyrelsen. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for både FFF-sager og for øvrige sager er steget fra 2017 til 2018, og at omkostningerne pr. klagesag er steget betydeligt fra 2017 til 2018. Skatteministeriet understreger, at den fulde effekt af en del af initiativerne først forventes at slå igennem fra 2021, og at ministeriet forventer, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid forventes at stige i 2020, mens styrelsen afvikler beholdningen af ældre og komplekse sager. Rigsrevisionen kan på den baggrund ikke afslutte sagen.

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

- De realiserede gennemsnitlige sagsbehandlingstider for FFF-sager er steget fra 24,3 måneder i 2017 til 36,7 måneder i 2018 og er fortsat stigende i 2019. Årsagen er ifølge Skatteministeriet, at Skatteankestyrelsen afvikler sagsbunken af gamle FFF-sager, hvilket trækker den gennemsnitlige sagsbehandlingstid op.
- De realiserede gennemsnitlige sagsbehandlingstider for øvrige sager er steget fra 21,7 måneder i 2017 til 24,1 måneder i 2018, men faldet til 21,0 måneder i de første 3 kvartaler af 2019.
- Omkostningerne pr. klagesag for alle afgjorte klagesager er steget til 24.673 kr., hvilket er det højeste niveau siden etableringen af Skatteankestyrelsen i 2014. De gennemsnitlige omkostninger pr. klage er steget med 40 % i forhold til niveauet i 2017, hvor de gennemsnitlige omkostninger pr. klagesag var 17.557 kr.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Skatteministeriets initiativer i forhold til at nedbringe sagsbehandlingstiderne og øge produktiviteten i Skatteankestyrelsen

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i december 2016 en beretning om Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne i januar 2016. Statsrevisorerne begrundede anmodningen med, at Skatteankestyrelsen ikke havde levet op til de økonomiske og faglige mål, som lovforslaget stillede i udsigt, da Folketinget i juni 2013 vedtog at gennemføre en forenkling og omlægning af klagestrukturen på skatteområdet. Beretningens formål var at vurdere, om Skatteministeriet med etableringen af Skatteankestyrelsen havde sikret en mere effektiv klagebehandling.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, kritiserede de, at Skatteministeriet med etableringen af Skatteankestyrelsen ikke havde indfriet formålet om en mere effektiv og tidssvarende klagebehandling.

Statsrevisorerne fandt det endvidere særdeles utilfredsstillende, at borgere og virksomheder i gennemsnit oplevede en sagsbehandlingstid for realitetsbehandlede klager på ca. 27 måneder i 2016 (alene i klagefasen). Dertil kom, at den samlede gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle klager i 2016 var ca. 8 måneder højere end i 2013.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
1. Skatteministeriets initiativer i forhold til at sikre, at Skatteankestyrelsen efterlever god forvaltningskik i forhold til at orientere borgere og virksomheder så præcist som muligt om den forventede sagsbehandlingstid.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 14. marts 2017.
2. Skatteministeriets initiativer til (i løbet af 2018) at få nedbragt sagsbehandlingstiderne og øget produktiviteten i Skatteankestyrelsen.	Behandlet i notat til Statsrevisorerne af 3. september 2018 og behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Skatteministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Skatteministeriets initiativer i forhold til det udestående opfølgningsspørgsmål. Gennemgangen er baseret på en redegørelse fra Skatteministeriet om status for sagsbehandlingstider og produktiviteten i Skatteankestyrelsen og om fremdriften i tidligere igangsatte initiativer til at fremme produktiviteten i styrelsen samt baseret på Skatteankestyrelsens årsrapport for 2018.

Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet

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

Statsrevisorerne fandt det afgørende, at ledelsen i Skatteministeriet fremadrettet sikrer et solidt grundlag for, at Skatteankestyrelsen kan nedbringe sagsbehandlingstiderne, øge produktiviteten og leve op til mål for sagsbehandlingstiden. Skatteministerien tog dette til efterretning i sin redegørelse til beretningen. Ministeren oplyste, at der bl.a. på foranledning af Rigsrevisionens kritik var igangsat en forretningsanalyse af Skatteankestyrelsen, der undersøgte udviklingspotentialet for at skabe større produktivitet. Forretningsanalysen blev gennemført i 2017 og havde til formål at udpege de væsentligste udfordringer og finde løsninger for at øge styrelsens produktivitet og nedbringe sagsbehandlingstiderne.

Skatteministeriet oplyste medio 2018, at implementeringen af forretningsanalysens initiativer blev igangsat fra medio 2017, og at de første effekter forventedes at blive realiseret i løbet af 2018.

8. Skatteministeriet har nu oplyst, at størstedelen af initiativerne er fuldt implementeret, og at de samlet vurderes at have positiv effekt i forhold til at nedbringe sagsbehandlingstiderne og øge produktiviteten i Skatteankestyrelsen. Ministeriet skønner, at det dog i de fleste tilfælde er vanskeligt at opgøre de enkelte tiltags isolerede effekt på produktiviteten og sagsbehandlingstiderne. Samtidig understreger ministeriet, at den fulde effekt af en del af initiativerne først forventes at slå igennem, når Skatteankestyrelsen påbegynder sagsbehandlingen af klager over de nye ejendomsvurderinger i 2021. Det skyldes, at en række initiativer er målrettet stordriftsfordele ved sagsbehandling af forventede klager over de nye ejendomsvurderinger. Selv om initiativerne er implementeret og har virkning nu, er deres fulde effekt på produktiviteten og den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ifølge ministeriet først mærkbar, når Skatteankestyrelsen påbegynder klagesagsbehandlingen for nye ejendomsvurderinger i 2021.

Boks 1 viser de initiativer, der er implementeret eller igangsat i Skatteankestyrelsen med henblik på at nedbringe sagsbehandlingstiderne og fremme produktiviteten.

Boks 1

Skatteankestyrelsens implementerede eller igangsatte initiativer med henblik på at nedbringe sagsbehandlingstiderne og fremme produktiviteten

- uddannelsesakademi til onboarding af alle nye sagsbehandlere (implementeret)
- resultatlønsprojekter (implementeret)
- samling af journaler i en fælles sagsadministration (implementeret)
- nyt projektkoncept med større eksekveringskraft på erhvervsbeskatningsområdet (implementeret)
- fortsat standardisering af skabeloner, der kan øge produktivitet og/eller kvalitet (implementeret)
- digitalisering af skriftlig votering og forsendelse i Landsskatteretten (implementeret)
- obligatorisk digital klage og kommunikation (implementeret)
- oprettelse af et nyt skattekontor (implementeret)
- forsøg med automatisk screening af sagsbeholdning i 2017 og afvikling af identificerede sagsbunker (afsluttet)
- justeret kompetence- og kvalitetssikringsmodel (implementeret)
- kommende sprintprojekter (implementeret)
- digital godkendelsesproces af klagesager forelagt ankenævn (implementeret)
- afprøvning af robotteknologi ved at automatisere 3 processer (delvist implementeret)
- styrket borgerkontakt og aktiv vejledning (igangsat, forventes endeligt udrullet i 2020).

Kilde: Skatteministeriets redegørelse til Rigsrevisionen af 7. november 2019.

Retssikkerhedspakke IV

Retssikkerhedspakke IV blev præsenteret af den daværende skatteminister den 31. maj 2018. Pakken indeholder både administrative og lovgivningsmæssige tiltag, der skal bidrage til at nedbringe den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i klagesystemet på Skatteministeriets område.

Skatteministeriet har videre oplyst, at alle tiltagene i Retssikkerhedspakke IV forventes at være færdigimplementeret i løbet af 3. kvartal 2020. Ministeriet oplyser dog, at Skatteankestyrelsen vurderer, at effekten af tiltagene på sagsbehandlingstiderne samlet set først er konstaterbar, når Skatteankestyrelsens gamle sagsbeholdning er afsluttet, hvilket vil ske gradvist fra 2021 og frem.

Skatteministeriet har også oplyst, at den politiske aftale bag Retssikkerhedspakke IV også bidrager til at styrke klagesystemet ved at tilføre ca. 120 mio. kr. ekstra de kommende år. Midlerne er ifølge ministeriet bl.a. anvendt til at oprette et nyt skattekontor i Odense, som har fokus på at nedbringe sagsbehandlingstiden for borgernære sager til maks. 12 måneder for sager modtaget fra og med den 1. januar 2019. Med indgåelsen af den politiske aftale blev det skønnet, at de samlede tiltag vil reducere den gennemsnitlige sagsbehandlingstid med 5 måneder i 2023. Ministeriet understreger dog, at dette skøn er behæftet med betydelig usikkerhed, da estimeret er tæt forbundet til afviklingen af klager over de nye ejendomsvurderinger, hvor klagevolumen p.t. er ukendt.

Endelig har Skatteministeriet oplyst, at Skatteankestyrelsen ud over ovennævnte initiativer har igangsat yderligere 4 tiltag, der forventes at have effekt på sagsbehandlingstider og produktivitet. Boks 2 viser de 4 tiltag.

Boks 2**Skatteankestyrelsens yderligere tiltag med henblik på at nedbringe sagsbehandlingstiderne og fremme produktiviteten**

- køb af udvalgte medarbejders 5. og 6. ferieuge
- lavere sygefravær via struktureret opfølgning på sygefravær
- intensiverede læringsforløb med oversigter over medarbejders kompetenceniveauer og handleplaner, der understøtter medarbejdernes kompetenceudvikling
- nedbringelse af fratrædelsesprocent for nyansatte ved hjælp af højere grad af forventningsafstemning med nye medarbejdere om opgaver og vilkår.

Kilde: Skatteministeriets redegørelse til Rigsrevisionen af 7. november 2019.

Tiltagene bidrager ifølge Skatteministeriet henholdsvis til at øge antallet af effektive arbejdstimer og til at højne kompetenceniveauet blandt styrelsens sagsbehandlere.

9. Det fremgik af beretningen, at sagsbehandlingstiden for realitetsbehandlede FFF-sager var steget fra ca. 23 måneder i 2014 til ca. 27 måneder medio 2016, mens sagsbehandlingstiden for realitetsbehandlede øvrige sager var steget fra ca. 14 måneder i 2014 til ca. 27 måneder medio 2016. Tabel 1 viser de realiserede sagsbehandlingstider for perioden 2014-2018 og for 1.-3. kvartal 2019, som Skatteministeriet har oplyst i forbindelse med vores opfølgning.

FFF-sag

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

Tabel 1**Gennemsnitlige sagsbehandlingstider for FFF-sager og øvrige sager i perioden 2014-2018 og 1.-3. kvartal 2019**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 1.-3. kvartal
FFF-sager	22,9	25,1	24,0	24,3	36,7	47,3
Øvrige sager	14,4	13,3	22,2	21,7	24,1	21,0

Note: Beretningen omhandlede perioden frem til 30. juni 2016. Der forelå derfor ikke tal for hele 2016, da beretningen blev afgivet. Da tallene i tabellen omhandler hele 2016, afviger tallet fra det oplyste i beretningen. Sagsbehandlingstiderne opgøres ekskl. sager, som Skatteankestyrelsen har stillet i bero i forbindelse med skattestraffesager, syn og skøn mv.

Kilde: Oplysninger fra Skatteankestyrelsens årsrapporter, Skatteankestyrelsens sags- og dokumenthåndteringssystem (Captia) samt Skatteministeriets oplysninger pr. 7. november 2019.

Vores opfølgning viser, at de realiserede gennemsnitlige sagsbehandlingstider for FFF-sager er steget til i gennemsnit 36,7 måneder i 2018, mens den for øvrige sager er steget til 24,1 måneder. I de første 3 kvartaler af 2019 er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for FFF-sager steget til 47,3 måneder, mens den for øvrige sager er reduceret til 21,0 måneder. Der kan dog komme efterreguleringer på sagerne, hvorfor opgørelsen af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for hele 2019 kan blive justeret af Skatteankestyrelsen.

Skatteministeriet har bemærket, at sagsbehandlingstiderne er særligt høje på FFF-området. Det skyldes ifølge ministeriet, at Skatteankestyrelsen i øjeblikket afvikler sagsbunken af gamle FFF-sager, hvilket trækker den gennemsnitlige sagsbehandlingstid op. Skatteankestyrelsen modtager ifølge ministeriet ikke nye FFF-sager, og den sidste beholdning af disse sager forventes afviklet i løbet af 2020. Ifølge ministeriet forventes sagsbehandlingstiderne således at normaliseres fra 2021.

Skatteministeriet har oplyst, at Skatteankestyrelsens samlede sagsproduktion forventes at blive lavere i 2019 og 2020 end tidligere år. Ifølge ministeriet er sagsbehandlingen i Skatteankestyrelsen kompleks, og det tager i gennemsnit 2 år for en sagsbehandler at nå et kompetenceniveau, hvor der antages fuld produktivitet. Hertil kommer, at erfarne sagsbehandlere skal afsætte betydelige ressourcer til oplæring og kvalitetssikring og derfor ikke kan opretholde deres normale høje produktivitet. Endelig har ministeriet oplyst, at en væsentlig del af styrelsens sagsbeholdning er af ældre dato og i højere grad end foregående år består af komplekse sager, hvilket trækker sagsbehandlingstiden op. I takt med at beholdningen af disse sager afvikles i 2020, forventer ministeriet derfor, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid vil stige. Ministeriet har videre oplyst, at sagsbehandlingstiden forventes at falde i 2021.

10. Vores opfølgning viser, at Skatteankestyrelsens samlede sagsbeholdning ved udgangen af 2018 var faldet til 17.350 sager. Det er et fald på mere end 7.000 sager i forhold til udgangen af 2017, hvor sagsbeholdningen var på 24.677 sager. Tabel 2 viser udviklingen i sagsindgangen og sagsbeholdningen hos Skatteankestyrelsen i perioden 2014-2019.

Tabel 2
Sagsindgang og sagsbeholdning i perioden 2014-2019

(Antal)	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ¹⁾
Sagsindgang hele året	15.158	15.155	12.909	8.072	6.886	6.325
- heraf FFF-sager	4.566	6.790	5.458	804	151	78
- heraf øvrige sager	10.592	8.365	7.451	7.268	6.735	6.247
Sagsbeholdningen ultimo året	25.404	29.720	31.216	24.677	17.350	12.910
- heraf FFF-sager	8.310	13.474	15.119	9.836	4.092	1.461
- heraf øvrige sager	17.094	16.246	16.097	14.841	13.258	11.449
Ikke-igangsatte sager ultimo året²⁾	-	22.184	22.716	16.341	9.735	7.614
- heraf FFF-sager ²⁾	-	10.922	10.651	5.518	1.315	384
- heraf øvrige sager ²⁾	-	11.262	12.065	10.823	8.420	7.230

¹⁾ Tallene for 2019 er ikke endelige, da der i januar 2020 arbejdes på efterregulering af data for 2019.

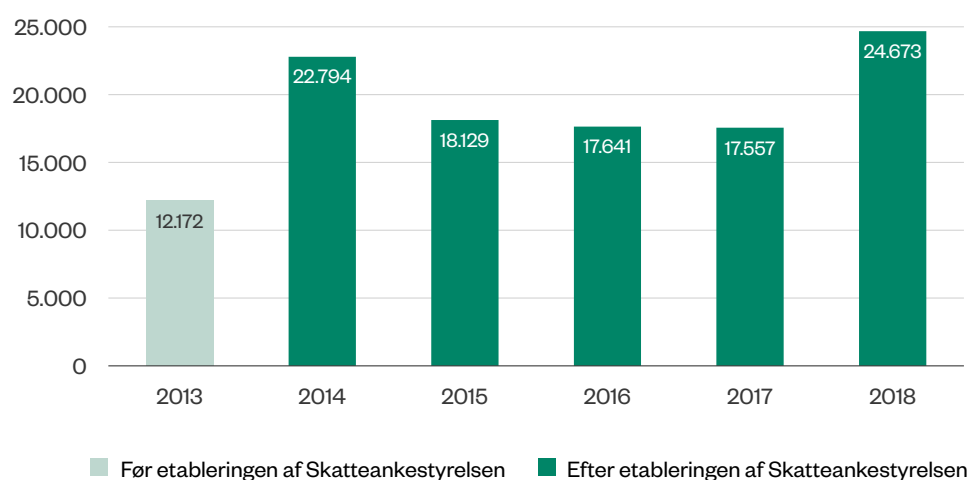
²⁾ Sager, som venter på at blive behandlet, eller sager, som er stillet i bero.

Kilde: Skatteankestyrelsens årsrapport 2018 og Skatteministeriets oplysninger.

Det fremgår af tabel 2, at sagsindgangen har været faldende siden 2014, og fra 2017-2018 er der sket et fald på 1.186 sager, svarende til 15 %. Det skyldes især en begrænset tilgang af FFF-sager.

11. Det fremgik af beretningen, at de gennemsnitlige omkostninger pr. klagesag var steget fra ca. 12.000 kr. i 2013 (før etableringen af Skatteankestyrelsen) til ca. 22.300 kr. medio 2016. Skatteankestyrelsen oplyste, at det først og fremmest skyldtes rekruttering af et stort antal nye medarbejdere, som krævede, at der blev afsat resurser til oplæring, og derudover bl.a., at styrelsen havde fokus på at sikre ensartethed og høj kvalitet. Figur 1 viser udviklingen i omkostningerne pr. klagesag for i perioden 2013-2018.

Figur 1
Omkostninger pr. klagesag i perioden 2013-2018



Note: Tallene før og efter etableringen af Skatteankestyrelsen er ikke fuldt ud sammenlignelige på grund af ændrede klageregler. Beretningen omhandlede perioden frem til 30. juni 2016. Der forelå derfor ikke tal for hele 2016, da beretningen blev afgivet. Da tallene i figuren omhandler hele året 2016, afviger tallet fra det oplyste i beretningen. Beregningen af de gennemsnitlige omkostninger pr. klagesag er opgjort på baggrund af de samlede årlige udgifter (ordinære driftsomkostninger) i forhold til antal afgjorte klager (sagsafgang), som fremgår af styrelsens årsrapporter. Produktiviteten beregnes på årsbasis og er derfor ikke tilgængelig for 2019.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteankestyrelsens årsrapporter.

Vores opfølgning viser, at omkostningerne pr. klagesag for alle afgjorte klagesager er steget til 24.673 kr., hvilket er det højeste niveau siden etableringen af Skatteankestyrelsen i 2014. De gennemsnitlige omkostninger pr. klage er steget med 40 % i forhold til niveauet i 2017, hvor de gennemsnitlige omkostninger pr. klage var 17.557 kr., hvilket var det laveste niveau siden etableringen af Skatteankestyrelsen.

Skatteministeriet har oplyst, at væksten i omkostninger pr. klagesag fra 2017 til 2018 grundlæggende kan tilskrives højere årlige udgifter som følge af, at der i 2018 blev ansat flere sagsbehandlere, mens der samtidig blev afsluttet færre sager end i 2017. Ministeriet har uddybende oplyst, at antallet af årsværk steg fra 392 i 2017 til 510 i 2018, fordi Skatteankestyrelsen i 2018 gennemførte en større rekruttering med henblik på at være klar til at behandle klager over de nye ejendomsvurderinger i 2019, hvilket ifølge ministeriet var i overensstemmelse med den daværende udsendelsesplan.

Samtidig afsluttede Skatteankestyrelsen samlet ca. 1.000 færre sager i 2018 end i 2017, fordi styrelsen ifølge ministeriet havde fokus på at nedbringe beholdningen af komplekse og dermed resursekrævende sager. Endelig har ministeriet oplyst, at produktiviteten også var påvirket af, at erfarne medarbejdere i 2018 måtte afgive mere tid til oplæring af de mange nye medarbejdere.

12. Skatteankestyrelsen har implementeret en række initiativer, der skal bidrage til at nedbringe sagsbehandlingstiderne og øge produktiviteten i Skatteankestyrelsen. Rigsrevisionen konstaterer dog, at både den gennemsnitlige sagsbehandlingstid og omkostningerne pr. klagesag er steget betydeligt fra 2017 til 2018. Ministeriet understreger da også, at den fulde effekt af en del af initiativerne først forventes at slå igennem fra 2021. Rigsrevisionen vil fortsat følge Skatteministeriets initiativer i forhold til at nedbringe sagsbehandlingstiderne og øge produktiviteten i Skatteankestyrelsen.

Lone Strøm