

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om den offentlige ejendomsvurdering

Februar
2014

revision
revision

revision

Vedrører:
Statsrevisorernes beretning nr. 13/2012 om den offentlige ejendomsvurdering

2. februar 2014

Skatteministerens redegørelse af 2. januar 2014

RN 1403/14

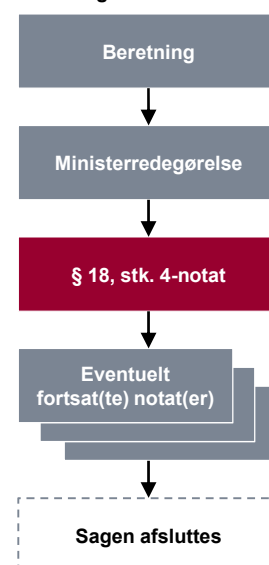
1. Dette notat handler om de initiativer, som skatteministeren har iværksat som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens indhold og konklusioner.

KONKLUSION

Skatteministeren tager overordnet set Statsrevisorernes og Rigsrevisionens kritik til efterretning, og ministeren har i forlængelse af beretningen iværksat en række initiativer med henblik på at få genoprettet ejendomsvurderingsområdet, genskabt borgernes tillid til forvaltningen af området og højnet vurderingernes kvalitet. Indsætterne omfatter således en egentlig genopretningsplan for at højne kvaliteten af bl.a. processer for sagsbehandling og administration i ejendomsvurderingen, organisatorisk og ledelsesmæssig styrkelse af området og forbedret styring. Som led i den forbedrede styring vil der blive fastsat operationelle kvalitets- og resultatmål for ejendomsvurderingen. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Regeringen fremlagde i oktober 2013 "Tillid til ejendomsvurderingerne – Udspil til en model for de offentlige ejendomsvurderinger". En central del af dette udspil er, at regeringen har nedsat et eksternt ekspertudvalg, der senest den 1. juli 2014 skal komme med anbefalinger til, hvordan et nyt vurderingssystem vil kunne etableres. Målet er at få etableret et system, som kan levere vurderinger af en bedre kvalitet end det nuværende. Folketinget har den 20. december 2013 vedtaget regeringens lovforslag L 80 (Forslag til lov om ændring af lov om vurdering af landets faste ejendomme og tinglysningsafgiftsloven), som er første del af udmøntningen af regeringens udspil. I denne del indgår også, at tinglysningsafgiften ændres, så der som udgangspunkt kun betales tinglysningsafgift af handelsprisen. Anden del af udspillet vil skulle udmøntes ved lovgivning i efteråret 2014, og da vil der ifølge skatteministeren bl.a. skulle lovgives om et nyt vurderingssystem etableret med udgangspunkt i anbefalingerne fra det eksterne ekspertudvalg.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

Forud for ministerredegørelsen har Skatteministeriet bedt om Kammeradvokatens vurdering af, hvorvidt SKATs forståelse og forvaltning af vurderingsloven i perioden fra 2003 og frem har ligget uden for lovens rammer, og Kammeradvokatens vurdering af, hvorvidt Rigsrevisionens analyse af træfsikkerheden er retvisende, hvilket SKAT ikke fandt, den var. Kammeradvokaten skriver i sin udtalelse bl.a., at det materiale, som Kammeradvokaten har fået forelagt, ikke giver grundlag for at anse SKATs vurderinger af ejerboliger for at have været upræcise i en sådan grad, at SKATs hidtidige fortolkning og forvaltning af vurderingssystemet falder uden for vurderingslovens rammer. Hvad angår Rigsrevisionens analyse af træfsikkerheden, udtaler Kammeradvokaten, at Rigsrevisionen har ret i, at man reelt kun kan bestemme vurderingernes træfsikkerhed ud fra, hvor præcist de ”rammer” faktisk konstaterede salgspriser. En større manuel gennemgang af de godt 12.000 parcelhussalg fra 2. halvår 2011, som SKAT har foretaget, og som Kammeradvokaten har valideret resultatet af, forrykker ifølge Kammeradvokaten ikke Rigsrevisionens konklusion, hvis man baserer sig på Rigsrevisionens konklusion og fortolkning af vurderingslovens § 6. Hvor Rigsrevisionen i beretningen nåede frem til, at parcelhusene i 75 % af tilfældene således var over- eller undervurderede i 2011, når Kammeradvokaten – ud fra SKATs nye opgørelse efter frasortering af en række salg – frem til, at der i 72 % af tilfældene var tale om, at vurderingen ramte skævt enten i form af over- eller undervurdering.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- SKATs fremtidige tilrettelæggelse af vurderingsopgaven, dvs. opstilling af mål for fx kvalitet og resultater på vurderingsområdet
- etableringen af det nye vurderingssystem, der skal sikre større træfsikkerhed og kvalitet i vurderingerne, herunder sikre relevante og pålidelige salgsdata, der kan bruges i vurderingsarbejdet
- SKATs initiativer for at sikre, at de grundlæggende forvaltningsretlige regler for behandling af klager overholdes på vurderingsområdet.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i august 2013 en beretning om den offentlige ejendomsvurdering. Beretningen handlede om, hvordan Skatteministeriet og SKAT havde forvaltet området for ejendomsvurdering gennem en årrække. Beretningens konklusion var, at Skatteministeriet og SKAT havde forvaltet området for ejendomsvurdering meget kritisabelt vel vidende, at området længe havde været problemfyldt.

Konklusionen byggede på følgende:

- Skatteministeriet og SKAT havde ikke opstillet mål for kvalitet og resultater på ejendomsvurderingsområdet og havde ikke arbejdet målrettet på at forbedre forvaltningen af vurderingsområdet, men tværtimod forringet eller fravalgt dele af vurderingsopgaven vedrørende 2010- og 2011-vurderingerne. Desuden vurderede SKAT selv, at praksis for vurderingsopgaven på 2 områder ikke havde fulgt loven. SKAT lagde således usaglige hensyn til grund ved vurderingen af andelsboliger for at undgå klager, og uvedkommende hensyn indgik ved vurderingen af erhvervsejendomme, idet SKAT prioriterede at vurdere erhvervsejendomme i kommuner, der opkrævede dækningsafgift, over øvrige kommuner.

- Der var problemer med selve fundamentet for ejendomsvurderingsopgaven i og med, at datagrundlaget ikke var pålideligt, og inddelingen i grundværdiområder i mange tilfælde efter SKATs egen opfattelse ikke var korrekt. Alt dette gjorde SKATs vurderinger usikre. I 2011 var SKATs vurdering af 3 ud af 4 parcelhuse ude af trit med de priser, som huse- ne blev handlet til. Vurderingernes træfsikkerhed var således lav og ikke tilfredsstillende.
- SKAT overholdt ikke de grundlæggende forvaltningsmæssige principper ved behandlin- gen af klager over ejendomsvurderinger, og der var risiko for, at klagerne ikke var afgjort på et sagligt grundlag. I knap halvdelen af klagesagerne var der således ikke dokumen- tation for den afgørelse, som SKAT havde truffet, og et af hovedprincipperne inden for forvaltningsretten – officialprincippet – var dermed tilsidesat.
- Skatteministeriet havde været vidende om problemerne på vurderingsområdet generelt siden 2003 og konkret siden 2007. Hertil kom, at Skatteministeriets Interne Revision fra 2004 og frem i flere rapporter havde påvist problematiske – og hvad angik 2010-vurde- ringen kritiske – forhold, som ministeriet ikke havde fulgt tilstrækkeligt op på.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, påtalte de skarpt, at Skatteministeriets for- valtning af den offentlige ejendomsvurdering havde været i strid med Folketingets intentio- ner og ikke havde sikret en lige og fair behandling af borgere og virksomheder, der ejede ejendomme. Statsrevisorerne påtalte i den forbindelse skarpt:

- At kvaliteten af SKATs vurderingsarbejde har været faldende over årene. Forskellen mel- lem SKATs ejendomsvurderinger og de faktiske salgspriser er stor. I denne beretning sandsynliggør Rigsrevisionen bl.a., at træfsikkerheden af SKATs ejendomsvurderinger har været lav i 2011, idet 75 % af parcelhusene enten har været overvurderede eller un- dervurderede i forhold til salgsprisen.
- At SKATs vurderinger ikke har levet op til vurderingslovens bemærkninger om, at vurde- ringerne skal være i underkanten af og ikke må overstige handelsprisniveauet.
- At SKAT har behandlet knap halvdelen af klagerne over 2010- og 2011-vurderingerne i strid med de grundlæggende forvaltningsretlige regler for sagsbehandling. Fx har der manglet dokumentation for afgørelser.
- At Skatteministeriet og SKAT ikke har gjort en målrettet indsats for at øge kvaliteten og ensartetheden i ejendomsvurderingerne, på trods af at man siden 2003 har haft viden om kritiske problemer på området.

Statsrevisorerne tilføjede, at der således – trods indførelsen af skattestoppet i 2002 og skat- teløftet i 2003 – er risiko for, at nogle ejere betaler for meget i skat og andre for lidt.

Endelig bemærkede Statsrevisorerne generelt, at politiske overvejelser om at ændre en lov- givning aldrig kan begrunde, at gældende lov ikke overholdes.

Statsrevisorernes anmodning om supplerende oplysninger

4. I forlængelse af beretningen bad Statsrevisorerne medio september 2013 Rigsrevisio- nen om i et faktuel notat at fremkomme med supplerende oplysninger til beretningen om den offentlige ejendomsvurdering.

Statsrevisorernes anmodning vedrører for det første spørgsmålet om, hvilke ministerfore- læggelser Skatteministeriet og SKAT har udarbejdet om problemerne på vurderingsområ- det i perioden 2004-2012, herunder hvilke af ministerforelæggelserne der har henvist til pro- blemer påpeget af Skatteministeriets Interne Revision.

For det andet ønsker Statsrevisorerne belyst, hvorledes skiftende skatteministre i perioden 2004-2012 har orienteret Folketinget om problemerne på området for ejendomsvurdering.

De supplerende oplysninger vil blive afrapporteret i et separat notat.

Kammeradvokatens udtalelse om specifikke problemstillinger

5. Skatteministeriet anmodede i forlængelse af beretningen Kammeradvokaten om en udtalelse vedrørende SKATs ejendomsvurderinger. Kammeradvokaten optræder i den forbindelse som ministeriets egen advokat, og Kammeradvokatens opgave er alene at repræsentere ministeriets synspunkter. Det er således ministeriet, der bestiller og betaler for Kammeradvokatens arbejde.

Kammeradvokaten blev bedt om en udtalelse i forhold til de analyser og kritikpunkter, som Rigsrevisionen fremførte i beretningens kap. IV (resultatet af ejendomsvurderingerne), hvor træfsikkerheden bl.a. er dokumenteret, og hvor Rigsrevisionen konkluderer, at 3 ud af 4 parcelhuse enten var overvurderede eller undervurderede i forhold til 2011-vurderingen.

Specifikt ønskede Skatteministeriet Kammeradvokatens vurdering af, hvorvidt SKATs forståelse og forvaltning af vurderingsloven i perioden fra 2003 og frem har ligget uden for lovens rammer, ligesom SKAT ikke fandt Rigsrevisionens analyse retvisende.

Kammeradvokatens arbejde var afgrænset til alene at angå "det generelle vurderingsniveau for ejerboliger" og ikke de øvrige problemstillinger, der omtales i kap. IV i beretningen, herunder navnlig fastlæggelsen af grundværdierne.

Kammeradvokatens udtalelse til Skatteministeriet (vedlagt som bilag) er dateret 23. september 2013. Da skatteministeren omtaler og bygger noget af sin redegørelse på denne udtalelse vil Rigsrevisionen også i det følgende inddrage passager fra denne.

6. I forbindelse med Kammeradvokatens udtalelse har SKAT manuelt gennemgået de godt 12.000 parcelhussalg fra 2. halvår 2011, som Rigsrevisionen byggede sin analyse på. Gennemgangen bevirkede, at SKAT og Kammeradvokaten frasorterede yderligere knap 2.800 parcelhussalg, som de ikke fandt kunne karakteriseres som "frie salg". Kammeradvokaten finder derfor, at disse salg ikke bør medtages, når Rigsrevisionen beregner træfsikkerheden af SKATs ejendomsvurderinger.

Baseret på det forelagte materiale er det Kammeradvokatens samlede retlige vurdering, at Rigsrevisionens analyser og lovforklaring ikke giver grundlag for at konstatere, at den hidtidige forvaltning af vurderingssystemet ligger uden for rammerne af vurderingslovens § 6. Skatteministeren oplyser i redegørelsen, at Justitsministeriet på det foreliggende grundlag kan tilslutte sig Kammeradvokatens samlede retlige vurdering. Kammeradvokaten tilføjer dog i sin udtalelse, at Rigsrevisionen heller ikke konkluderer, "*at det i sig selv er udtryk for lovstridig forvaltning, at nogle ejendomme er blevet vurderet til en handelsværdi, som er højere end den pris, som de i 2. halvår af teståret 2011 faktisk blev solgt til*". Kammeradvokaten anfører videre, at Rigsrevisionen i beretningen kun vurderer, "*at for stor en andel af vurderingerne falder uden for det tilstræbte interval på 0 % - 15 % under den faktiske handelspris*".

Rigsrevisionens pressemeddelelse i forlængelse af Kammeradvokatens udtalelse

7. Rigsrevisionen modtog Kammeradvokatens udtalelse den 6. oktober 2013. I tilknytning til udtalelsen fandt Rigsrevisionen det nødvendigt at udsende en pressemeddelelse. I pressemeddelelsen af 7. oktober 2013 præciserede Rigsrevisionen, at Kammeradvokatens udtalelse alene vedrørte Rigsrevisionens undersøgelse af vurderingernes træfsikkerhed (for ejerboliger), og at Kammeradvokatens udtalelse ikke gav Rigsrevisionen anledning til at ændre i beretningens konklusioner.

Det var fortsat Rigsrevisionens opfattelse, at SKAT bør sætte mål for, hvornår vurderingerne træfsikkerhed er acceptabel set i lyset af vurderingslovens bemærkninger.

Rigsrevisionen præciserede desuden, at beretningens analyser var baseret på de salgsoplysninger, som SKAT selv brugte i vurderingsarbejdet.

8. Dette notat indeholder Rigsrevisionens vurdering af de initiativer, som skatteministeren har iværksat som følge af beretningen.

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

II. Gennemgang af ministerens redegørelse

9. I det følgende gennemgår Rigsrevisionen skatteministerens initiativer. Som allerede nævnt tager skatteministeren overordnet set Statsrevisorernes og Rigsrevisionens kritik til efterretning. Ifølge ministeren er der dog konklusioner og vurderinger i Rigsrevisionens beretning og i Statsrevisorernes bemærkninger, som analysegrundlaget efter ministerens opfattelse ikke i tilstrækkelig grad giver belæg for.

SKATs styring og tilrettelæggelse af vurderingsopgaven

10. Beretningen viste, at SKAT ikke havde opstillet mål for kvalitet og resultater på ejendomsvurderingsområdet. Skatteministeriet vurderede selv, at praksis for vurderingsopgaven på 2 områder ikke havde fulgt loven. I 2010 lagde SKAT således usaglige hensyn til grund ved vurderingen af andelsboligejendomme for at undgå klager, og uvedkommende hensyn indgik ved vurderingen af erhvervsejendomme, idet SKAT prioriterede at vurdere erhvervsejendomme i kommuner, der opkræver dækningsafgift, over øvrige kommuner.

11. Skatteministeren konstaterer i sin redegørelse, at Skatteministeriet og SKAT ikke tidligere har gjort en målrettet indsats for at øge kvaliteten og ensartetheden i ejendomsvurderingerne.

Skatteministeren nævner, at den nuværende regering og den nye topledelse i både Skatteministeriet og SKAT siden sin tiltræden – både generelt og specifikt i forhold til SKAT Ejendomsvurdering – har haft betydeligt fokus på og iværksat konkrete handlinger for at sikre højere kvalitet, ensartethed og retssikkerhed i SKATs sagsbehandling. Initiativerne omfatter bl.a. kompetenceudvikling af medarbejdere, forbedrede procesbeskrivelser og opgaveorganisering.

12. Det fremgår videre af redegørelsen, at SKAT har erkendt, at det var udtryk for et usagligt hensyn, når man ved vurderingen af erhvervsejendomme i 2010 som en ekstra sikkerhedsmargin gav et nedslag på 10 % for at undgå klagesager og prioriterede ejendomme beliggende i kommuner med dækningsafgift. SKAT har dog ifølge redegørelsen senere rettet op på disse forhold. Skatteministeren oplyser endvidere, at da ejendomsværdien af andelsboligejendomme er ansat efter reglerne, vurderes de særlige forhold omkring 2010-vurderingen ikke at have haft nogen betydning for muligheden for at kunne værdiansætte andelsboligejendomme korrekt med udgangspunkt i den offentlige vurdering. Ved 2010-vurderingen fik andelsboligejendommene ikke nedslaget på 10 %, som andre ejendomme fik, fordi SKAT ville undgå klager fra ejere af andelsboligejendomme.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at SKAT tager kritikken til efterretning og retter op på forholdene. Rigsrevisionen vil følge arbejdet med at opstille mål for ejendomsvurderingsområdet.

Resultatet af SKATs vurderingsarbejde, herunder træfsikkerheden

13. Beretningen viste, at ejendomsvurderingernes træfsikkerhed er lav, når man sammenligner ejendomsværdien på ejerboliger med de faktiske salgspriser for de samme ejendomme. Rigsrevisionens analyse viste, at 41 % af de parcelhuse, som skiftede ejer i 2. halvår 2011, var overvurderede, idet ejendomsværdien oversteg salgsprisen. 34 % af de solgte parcelhuse var undervurderede, dvs. at vurderingen lå mere end 15 % under salgsprisen. For 25 % af de solgte parcelhuse lå vurderingen lige i underkanten af den faktiske salgspris.

Skatteministeriet og SKAT var uenige i 2 forhold i Rigsrevisionens undersøgelse:

- 1) Rigsrevisionens beregning af træfsikkerheden, idet de principielt var uenige i, at man kan bedømme vurderingernes træfsikkerhed ud fra, hvor præcist en vurdering rammer salgsprisen i det enkelte salg.
- 2) SKAT tog desuden generelt forbehold for, at mange af salgsoplysningerne, der ligger til grund for SKATs vurderinger og salgsstatistikker, ikke var pålidelige.

Det principielle spørgsmål – kan vurderinger holdes op mod handelspriser?

14. Skatteministeren oplyser i sin redegørelse, at en vurdering altid er udtryk for et skøn, og at der i en salgssituation altid vil indgå en række individuelle faktorer, der ikke lader sig integrere i et vurderingssystem.

Rigsrevisionen fandt i forbindelse med beretningsarbejdet, at vurderingernes træfsikkerhed skal vurderes i forhold til salgspriser, men var i beretningen også enig i, at en vurdering ikke skal ramme salgsprisen præcist i hvert enkelt salg, idet der i et salg kan indgå individuelle faktorer. Det er fortsat Rigsrevisionens opfattelse.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Kammeradvokaten i sin udtalelse i relation til denne problematik bl.a. bemærker, at *"jeg mener, at Rigsrevisionen har ret i, at man reelt kun kan bedømme vurderingernes træfsikkerhed ud fra, hvor præcist de 'rammer' faktisk konstaterede salgspriser"*.

SKATs forbehold over for datakvaliteten i SKATs egne statistikker

15. SKAT har i forbindelse med Kammeradvokatens arbejde foretaget en manuel gennemgang af de salg, som lå til grund for Rigsrevisionens analyse. Den manuelle gennemgang og frasortering, som er blevet valideret af Kammeradvokaten, viser ifølge skatteministeren, at det datagrundlag, som Rigsrevisionen havde til rådighed, og som Rigsrevisionens vurderinger er baseret på, ikke var dækkende.

Konkret har SKAT, jf. Kammeradvokatens udtalelse, haft 45 mand til manuelt at gennemgå hver enkelt af de godt 12.000 parcelhussalg, som indgik i Rigsrevisionens analyse. Det bemærkes, at det totale antal parcelhussalg i 2. halvår 2011 var på 16.515, og at de handler, som ikke var markeret som "frie salg" i SKATs salgsudsøgningssystem, allerede var fratrukket, tillige med de handler, hvor salgsprisen afveg meget fra den offentlige ejendomsvurdering pr. 1. oktober 2011 (de såkaldte ekstremsalg). På denne måde blev godt hver 4. salg frasorteret, før Rigsrevisionen analyserede på salgsoplysningerne.

16. I forbindelse med SKATs manuelle gennemgang af de godt 12.000 salg blev yderligere 3.060 handler frasorteret (Kammeradvokaten reducerede dog efterfølgende antallet til 2.760). Dette svarer til, at 44 % af alle parcelhushandler i 2. halvår 2011 nu er frasorteret, fordi der ifølge SKAT og Kammeradvokaten ikke er tale om "frie salg".

Rigsrevisionen kan konstatere, at efter SKATs vurdering er næsten hvert 2. salg et "ikke frit salg". Størstedelen af de salg, der efterfølgende er frasorteret, er dødsbosalg.

I øvrigt kan Rigsrevisionen konstatere, at det ikke er teknisk muligt automatisk at frasortere dødsbosalg, idet der ikke findes en indberetningskategori til denne type salg i forbindelse med tinglysningen. Dødsbosalg har således indgået i de tidligere års statistikker, da der ikke findes nogen overdragelseskode i salgsstatistikken for dødsbosalg.

Når SKAT og Kammeradvokaten nu trækker disse salg ud af datagrundlaget for 2011, er det ikke muligt umiddelbart at sammenligne til andre år, hvor dødsbosalg er indeholdt.

Rigsrevisionens opgørelse, som er baseret på SKATs salgsudsøgningssystem, viser således, at i 2003, 2005, 2007 og 2009 udgik henholdsvis 17,6 %, 18,2 %, 18,6 % og 20,2 % af alle salg som "ikke frie salg", mens billedet for 2011 som nævnt er, at hele 44 % forlods frasorteres som "ikke frie salg", før SKAT og Kammeradvokaten analyserer på salgene.

17. Rigsrevisionen skal gøre opmærksom på, at de data, som Rigsrevisionen analyserede på (de godt 12.000 handler), er de samme, som fremgår af SKATs salgsstatistikker (hentet fra SKATs salgsudsøgningssystem), og dermed er de samme, som SKAT selv tager udgangspunkt i ved vurderingsarbejdet. Når SKAT således efterfølgende finder, at salgsstatistikdata ikke er retvisende, og frasorterer en række salg, har det som konsekvens, at SKATs egen brug af salgsstatistikdata i vurderingsarbejdet heller ikke har været retvisende.

18. Efter således at have frasorteret en række yderligere salg har Kammeradvokaten med udgangspunkt i Rigsrevisionens analysemetode beregnet, hvordan træfsikkerheden er for de tilbageværende parcelhushandler.

Hvor Rigsrevisionens analyse viste, at vurderingen for 25 % af handlerne lå 0-15 % under salgsprisen, viser Kammeradvokatens nye beregninger på det reducerede datagrundlag, at vurderingen for 28 % af handlerne lå 0-15 % under salgsprisen. Billedet af, hvor mange der er overvurderede henholdsvis undervurderede, har dog forskubbet sig, idet flere er undervurderede og færre overvurderede.

Kammeradvokaten konkluderer således: *"Den manuelle validering har altså ikke forrykket konklusionen, hvis man baserer sig på Rigsrevisionens konklusion og fortolkning af vurderingslovens § 6: Det er fortsat således, at væsentligt mindre end halvdelen af alle ejendomme, der faktisk har været genstand for et frit salg i 2. halvår 2011, på daværende tidspunkt blev solgt til en pris, der lå mellem 0-15 % under vurderingen".*

Rigsrevisionen kan konstatere, at SKAT og Kammeradvokatens analyse på de tilbageværende handler stort set når til samme resultat som Rigsrevisionens analyse. Vurderingen for 3 ud af 4 parcelhuse i 2011 ligger stadig uden for intervallet 0-15 % under de konstaterede salgspriser.

Kammeradvokaten bemærker i øvrigt i sin udtalelse bl.a., at det valg, som Rigsrevisionen foretog – nemlig at analysere på alle "frie salg" – anses for fuldt berettiget, *"fordi SKAT ikke dengang havde gjort det muligt for Rigsrevisionen at foretage analysen på et mere retvisende grundlag"*, idet *"SKAT i sine høringssvar til Rigsrevisionen blot abstrakt havde tilkendegivet, at der var betydelige usikkerheder forbundet med datagrundlaget"*.

19. Men hensyn til, hvorvidt antallet af "overvurderinger" er steget siden 2001, fremgår det af skatteministerens redegørelse, at det er der ikke belæg for at antage. Ministeren henviser til Kammeradvokatens vurdering. Af denne fremgår det, at tallene for 2001 i beretningens tabel 4 ikke kan sammenlignes med de følgende år, fordi vurderingsterminen i 2001 – i modsætning til de følgende år i tabellen – ikke var 1. oktober, men 1. januar. Rigsrevisionen er enig i, at sammenligningen mellem vurdering og salgspriser for 2001 er anderledes end for de øvrige år. Når vi sammenholder salg i 2. halvår 2001 med vurderingen, ligger vurderingstidspunktet længere væk end for de øvrige sammenligninger, hvor vi medtager salg fra 3 måneder før til 3 måneder efter vurderingstidspunktet.

Kammeradvokaten oplyser i sin udtalelse, at SKAT nu har beregnet andelen for alle ejerboliger solgt til priser, som ligger under den offentlige ejendomsvurdering i det halvår, der ligger umiddelbart "rundt om" vurderingsterminen i 2001. Beregningen viser, at 30 % var overvurderede.

SKAT har ifølge Kammeradvokatens udtalelse supplerende beregnet andelen af "overvurderede" og "undervurderede" parcelhuse (dvs. parcelhuse solgt til priser, der ikke lå mellem 0-15 % under vurderingen) fra 2001-vurderingen til og med 2011-vurderingen.

Tabel 1 viser resultatet af SKATs og Kammeradvokatens beregninger.

Tabel 1. Andel over- og undervurderede parcelhuse 2001-2011, målt ud fra en sammenligning mellem vurderingen og salgsprisen på de parcelhuse, som blev solgt i halvåret omkring vurderingsterminen

2001	2003	2005	2007	2009	2011
62 %	62 %	74 %	69 %	73 %	75 % (72 %) ¹⁾

¹⁾ De 72 % er beregnet efter, at SKAT manuelt med bistand fra Kammeradvokaten har gennemgået de godt 12.000 handler i 2. halvår og frasorteret en række salg, som SKAT ikke vurderer som "frie salg", jf. pkt. 15 og 16 ovenfor.

Kilde: Kammeradvokaten.

Det fremgår af tabel 1, at SKATs nye beregninger viser, at kvaliteten af vurderingsarbejdet – målt som træfsikkerheden i forhold til salgspriserne – gradvist er gået tilbage siden 2001. Målt på denne måde må Rigsrevisionen fastholde, at træfsikkerheden er forringet siden 2001-vurderingen.

Vurderingsloven lægger op til, at SKAT skal vurdere ejendommene på grundlag af værdien i handel og vandel. Når træfsikkerheden er lav, risikerer nogle ejere at betale for meget i skat og andre for lidt. I princippet er det således ikke afgørende, om der er tale om en overvurdering eller en undervurdering. Der er i begge tilfælde tale om vurderinger, som ikke "rammer" de faktisk konstaterede salgspriser.

20. Kammeradvokaten gør i sin udtalelse opmærksom på, at SKAT og Kammeradvokaten ikke i relation til vurderingsår før 2011 har foretaget en manuel validering af, i hvilket omfang der faktisk har været tale om "frie salg". Det skal dog ifølge Kammeradvokaten ses i lyset af, at overgangen til digital tinglysning i efteråret 2009 ifølge SKAT har betydet fejlindberetninger til Tinglysningssretten.

Dette argument fremførte SKAT også i forbindelse med beretningen, men som det også fremgår af beretningen, var det ikke umiddelbart Tinglysningssrettens indtryk, at der var tale om noget større problem. Rigsrevisionen fandt derfor i beretningen, at SKAT burde tage initiativ til sammen med Tinglysningssretten at få kortlagt disse fejlkilder og deres omfang for at få forbedret salgsoplysningernes kvalitet, jf. beretningens pkt. 60-61.

Skatteministeren skriver i sin redegørelse, at det eksterne ekspertudvalg, som skal komme med anbefalinger til, hvordan vurderingssystemet kan gøres bedre, bl.a. skal afdække mulighederne for optimering af anvendelsen og kvaliteten i det datagrundlag, som skal understøtte vurderingerne, herunder salgsdata i eTinglysning.

21. Med hensyn til grundværdiinddelingen konstaterede Rigsrevisionen i beretningen, at SKAT selv fandt, at grundværdiinddelingen – som bruges i forbindelse med fastsættelse af grundværdien – var korrekt i 17 ud af 98 kommuner, mens den i 31 kommuner blev kategoriseret som enten helt eller delvist upålidelig. I de resterende 50 kommuner var der ifølge SKAT kun mindre problemer med inddelingen.

Skatteministeren oplyser i sin redegørelse, at arbejdet med genopretningen af grundværdiområderne vil blive gennemført og prioriteret i forbindelse med vurderingen i 2015, hvis det eksterne ekspertudvalg når frem til, at en grundværdiområdeinddeling fortsat bør være et administrativt værktøj ved ansættelse af grundværdier.

22. Uanset at skatteministeren med udgangspunkt i Kammeradvokatens udtalelse når frem til, at SKATs vurderinger af ejerboliger ikke har været upræcise i en sådan grad, at SKATs hidtidige fortolkning og forvaltning af vurderingssystemet falder uden for lovens rammer, kan Rigsrevisionen konstatere, at ministeren har iværksat et større arbejde for at forbedre vurderingernes kvalitet og dermed træfsikkerheden.

Rigsrevisionen vil følge arbejdet med at etablere det nye vurderingssystem med større træfsikkerhed.

SKATs behandling af klager over ejendomsvurderinger

23. Beretningen viste, at SKAT kun havde behandlet ca. halvdelen af klagerne over 2010- og 2011-vurderingerne i overensstemmelse med reglerne for sagsbehandling. SKAT overholdt således ikke de grundlæggende forvaltningsretlige principper ved behandlingen af klager, og der var derfor risiko for, at klagerne ikke var afgjort på et sagligt grundlag. Der fandtes således ikke dokumentation for de afgørelser, som SKAT havde truffet i knap halvdelen af klagesagerne, og det var derfor i sådanne sager ikke muligt at vurdere, om SKAT havde taget saglige hensyn i klagebehandlingen. Hertil kom, at SKAT begrundede afgørelserne mangelfuldt i mange sager, og i ca. 2 ud af 5 klagesager overskred SKAT fristen på 16 uger til sagsbehandlingen. Endelig viste beretningen, at dokumentationsmateriale, herunder ind- og udgående breve, kun var journaliseret i knap hver 5. klagesag.

24. Skatteministeren oplyser i sin redegørelse, at det ikke er acceptabelt, at sagsbehandlingen tilsidesætter grundlæggende forvaltningsretlige regler og principper. Ministeren anfører videre, at SKAT har oplyst, at der er betydeligt fokus på, at de grundlæggende sagsbehandlingsregler overholdes, og der er iværksat en lang række konkrete initiativer for at højne kvaliteten og ensartetheden i sagsbehandlingen.

25. Skatteministeren anfører videre, at sagsbehandlingsfejlene omhandler klagesager, som er afgjort af SKAT i enighed med ejeren, og at den mangelfulde journalisering og dokumentation ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at sagerne er afgjort på et ukorrekt grundlag.

Rigsrevisionen er enig i, at sagsbehandlingsfejlene ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at sagerne er afgjort på et ukorrekt grundlag, men det er imidlertid ikke muligt efterfølgende at vurdere, om grundlaget for afgørelsen var korrekt.

I henhold til officialprincippet har SKAT pligt til at sikre, at alle relevante oplysninger i en klagesag indhentes og inddrages. Belyses en sag ikke tiltrækkeligt, kan det medføre, at afgørelsen er ugyldig.

Endelig skal Rigsrevisionen fremhæve, at det heller ikke var muligt for SKAT i forbindelse med SKATs egen interne kvalitetssikring, hvor sager stikprøvevist blev udtaget til kontrol, at afgøre, om der var truffet en rigtig afgørelse, når dokumentation og begrundelser mangler i mange af sagerne.

Rigsrevisionen vil følge SKATs arbejde med at rette op på klagebehandlingen.

26. Hvad angår ekstraordinær genoptagelse af klager over fradrag for forbedringer (FFF-sager), fremgår det af beretningen, at SKAT selv blev opmærksom på problemstillingen og i september 2012 bad Kammeradvokaten vurdere SKATs praksis.

Kammeradvokatens vurdering var, at praksis var klart ulovlig og ansvarspådragende.

Det fremgår af ministerredegørelsen, at SKAT efterfølgende er gået i gang med at gennemgå de sager, som skønsmæssigt vedrører 25.000-30.000 ejendomme, hvor ekstraordinær genoptagelse vil kunne komme på tale. SKAT har ifølge ministerredegørelsen medio 2013 etableret yderligere 2 midlertidige afdelinger, der skal gennemgå alle allerede afsluttede FFF-sager 10 år tilbage i tiden med henblik på en individuel vurdering af, om der er basis for ekstraordinær genoptagelse.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at SKAT retter op på dette forhold.

Skatteministeriets og SKATs håndtering af problemerne på vurderingsområdet

27. Beretningen viste, at Skatteministeriet allerede i 2003, da SKAT overtog vurderingsopgaven, havde kendskab til, at der generelt var problemer med vurderingsopgaven, herunder grundværdiernes rigtighed. Skatteministeriets Interne Revision havde fra 2004 og frem i flere rapporter påvist problematiske – og hvad angik 2010-vurderingen kritiske – forhold på vurderingsområdet, som ministeriet ikke havde fulgt tilstrækkeligt op på. Rigsrevisionen fandt, at ministeriet – uanset at der i perioden 2008-2011 var politiske overvejelser om at ændre eller afskaffe ejendomsvurderingen – burde have forvaltet ejendomsvurderingsområdet som forudsat i den lovgivning, Folketinget har besluttet. Dette henset til, at Skatteministeriet og SKAT i hvert fald siden 2007 havde haft kendskab til konkrete problemer på vurderingsområdet uden dog at handle herpå.

28. Skatteministeren påpeger i sin redegørelse, at de bestræbelser, som Skatteministeriet fra 2008 og frem udfoldede for at få en ny vurderingsordning etableret, ikke blev foretaget med udgangspunkt i en opfattelse af, at ejendomsvurderingerne, som de blev foretaget, skulle være af ringe kvalitet. Bestræbelserne var i stedet baseret på et politisk ønske hos den daværende skatteminister om at afskaffe ejendomsvurderingerne i den hidtil kendte form.

Skatteministeren anfører videre, at baggrunden var, at ejendomspriserne gennem nogle år havde været stadigt stigende, og på grund af skattestoppet for ejendomsværdiskatten og grundskatteløftet for grundskylden havde den aktuelle vurdering af ejerboliger kun i et begrænset antal tilfælde praktisk betydning for skattebetalingen. Ifølge ministeren var spørgsmålet dengang, om man skulle opretholde et vurderingssystem, der i datidens optik var uden reel skattemæssig betydning, eller om man skulle erstatte vurderingssystemet i den hidtil kendte form med en skematisk ordning.

Rigsrevisionen bemærker hertil, som det også fremgår af beretningen, at den offentlige ejendomsvurdering – ud over at danne grundlag for ejendoms- og boligskatter (som i 2012 beløb sig til knap 38 mia. kr.) – bruges i en lang række andre skatte- og afgiftsmæssige sammenhænge. Det drejer sig bl.a. om tinglysningsafgift, arve- og boafgift, beregning af kapitalafkast og prisfastsættelse af fast ejendom ved familiehandler.

Danmarks Statistik beregnede for Rigsrevisionen i forbindelse med beretningen, at 18 % af parcelhusejerne i hele landet i 2012 betalte ejendomsskat på grundlag af den aktuelle grundværdi, jf. beretningens pkt. 20. Med andre ord havde SKATs vurderinger af grundværdien således direkte betydning for knap hver 5. parcelhusejer, mens vurderingerne generelt som nævnt også bruges i en række andre sammenhænge.

29. Hvad angår Rigsrevisionens kritik af, at Skatteministeriet ikke har fulgt tilstrækkeligt op på rapporter fra Skatteministeriets Interne Revision, oplyser skatteministeren i redegørelsen, at der er fulgt op på den mest kritiske af revisionsrapporterne, som omhandlede uregelmæssighederne i 2010-vurderingen, men at SKAT har oplyst, at opfølgningen i SKAT Ejendomsvurdering tidligere ikke altid har haft den fornødne opmærksomhed.

Der er dog nu etableret en fast procedure, hvorefter SKATs direktion kvartalsvist forelægges en opfølgning på alle rapporter fra Skatteministeriet Interne Revision, hvor der følges op på de aktiviteter, som iværksættes for at leve op til anbefalingerne.

Rigsrevisionen finder skatteministerens initiativ tilfredsstillende.

Som nævnt viste beretningen, at Skatteministeriet og SKAT i hvert fald siden 2007 havde haft kendskab til konkrete problemer på vurderingsområdet, uden at de handlede herpå.

I det supplerende notat til Statsrevisorerne, jf. pkt. 4 ovenfor, behandles ministerforelæggelser og information til Folketinget om problemer på vurderingsområdet, og dette punkt af beretningssagen afsluttes derfor.

III. Næste skridt i sagen

30. Rigsrevisionen vil følge udviklingen på følgende områder:

- SKATs fremtidige tilrettelæggelse af vurderingsopgaven, dvs. opstilling af mål for fx kvalitet og resultater på vurderingsområdet
- etableringen af det nye vurderingssystem, der skal sikre større træfsikkerhed og kvalitet i vurderingerne, herunder sikre relevante og pålidelige salgsdata, der kan bruges i vurderingsarbejdet
- SKATs initiativer for at sikre, at de grundlæggende forvaltningsretlige regler for behandling af klager overholdes på vurderingsområdet.

Lone Strøm