

**Beretning til statsrevisorerne
om
statens restanceinddrivelse**

**Juni 2003
RB A302/03**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning	16
A. Formål og baggrund	16
B. Metode og afgrænsning	18
III. Udviklingen i de samlede offentlige krav	19
A. Restancemasse, antal restanter og ressourceanvendelse	19
B. Restancemassen og antal restanter i forhold til årsværksforbruget	21
C. Udviklingen i restancemassen 1999-2001	22
IV. Lovgrundlagets kompleksitet	23
V. Overordnet koordination og samarbejde	27
A. Strategi	27
B. Resultatmål	29
VI. Forebyggelse	31
VII. Inddrivelsesprocessen	33
A. Indledning	33
B. Anvendelse af risikovurderinger	34
C. Digitalisering af sagsbehandlingen	35
D. Inddrivelsesmidler	36
E. Afskrivning og eftergivelse	40
F. Samarbejdet mellem myndighederne	42
VIII. Problemer med edb	44
A. Myndighedernes egne edb-systemer	45
B. Samkøring med andre myndigheders registre	47
C. Modregning	48
IX. Sammenfattende bemærkninger	50
Bilag:	
1. Samlede offentlige krav ultimo 1999-2001 (2001-priser)	52
2. Restancetyper samt hjemmelsgrundlag	54
3. Ordliste	59

Beretning om statens restanceinddrivelse

I. Resumé

Indledning mv.

1. Inddrivelsen af statslige restancer er karakteriseret ved en kompleks lovgivning og mange typer af restancer, der skal behandles forskelligt. Samtidig varetages inddrivelsen af flere myndigheder:

- ToldSkat – der primært inddriver restancer vedrørende told, moms og afgifter,
- ToldSkats Inddrivelsesenhed (Inddrivelsesenheden) – der inddriver restancer for andre statslige kreditorer herunder DR og DSB S-tog A/S,
- Finansstyrelsen – der inddriver restancer på SU-området,
- politiet – der inddriver restancer vedrørende bøder, erstatninger, konfiskationer m.m. samt
- kommunerne – der inddriver statslige restancer vedrørende personskatter og arbejdsmarkedsbidrag samt restancer på områder med statslig refusion.

2. Formålet med undersøgelsen var at vurdere, om myndighederne havde en effektiv inddrivelse af statens restancer samt at identificere eventuelle barrierer herfor.

Undersøgelsen har vist, at det på en række områder er muligt at effektivisere restanceinddrivelsen. Områderne vedrører: *Lovgivningen, overordnet koordination og samarbejde, forebyggelse, inddrivelsesprocessen samt anvendelsen af edb*. I beretningen redegøres der for disse områder.

3. Undersøgelsen dækker perioden 1999-2002, og den handler om fysiske og juridiske personers restancer til staten. Der er statistiske data for perioden 1999-2001, men det har ikke været muligt at opstille valide data for 2002 inden afgivelse af beretningen. Oplysninger om kommunernes forvaltning af egne restancer indgår alene i undersøgelsen i det omfang, de kan bidrage til at beskrive den offentlige restanceinddrivelse som helhed.

I beretningen anvendes en række fagudtryk. Disse er forklaret i ordlisten i **bilag 3**.

4. I november 2002 nedsatte regeringen *Forenklingsudvalget* for at vurdere mulighederne for at forenkle den offentlige restanceinddrivelse. Udvalget forventes at aflægge rapport i december 2003. Der har været et vist sammenfald mellem Rigsrevisionens undersøgelse og udvalgets arbejde, men hvor udvalget primært skal vurdere lovgivningen på området, har Rigsrevisionens undersøgelse været koncentreret om styringen og organiseringen af inddrivelsesprocessen.

Der pågår endvidere overvejelser i regeringen vedrørende effektivisering af betalingsforvaltningen, der også kan bidrage til at effektivisere restanceinddrivelsen. Det drejer sig om arbejdet i ToldSkat og den digitale Taskforce om én afregningskonto og Finansministeriets tværministerielle arbejde om effektivisering af betalingsforvaltningen herunder etablering af NemKonto og AfregningsService.

Restancemasse, antal restanter og ressourceanvendelse

5. Det har ikke været muligt præcist at opgøre den samlede offentlige restancemasse, antallet af restanter eller den samlede ressourceanvendelse. Følgende data har dog været mulige at opgøre for 2001:

- Den samlede offentlige restancemasse var på mindst ca. 46,3 mia. kr. ultimo 2001. Heraf udgjorde de statslige restancer ca. 39,3 mia. kr., hvoraf ca. 17,6 mia. kr. var retskraftige udgiftsførte restancer, dvs. restancer hvor beløbet var afskrevet på statsregnskabet, men fortsat blev holdt retskraftige over for restanten.
- Der blev samlet anvendt ca. 2.159 årsværk til inddrivelse, hvoraf kommunerne anvendte ca. 1.482 årsværk og ToldSkat 493 årsværk. De resterende årsværk var fordelt på de 3 andre myndigheder.
- Den gennemsnitlige restancetørrelse pr. restant udgjorde samlet 51.000 kr.
- Samlet var den gennemsnitlige restancemasse pr. årsværk på 21 mio. kr.

- Der var i gennemsnit 4.184 restanter pr. årsværk i Inddrivelsesenheden, mens der var 227 restanter pr. årsværk i ToldSkat. I gennemsnit var der 418 restanter pr. årsværk.

6. Det har ikke været muligt at opgøre produktiviteten på området. Der er dog konstateret store forskelle i ressourceanvendelsen opgjort i forhold til restancemassen eller antallet af restanter mellem myndighederne. Forskellene kan bl.a. skyldes forskellige måder at tilrettelægge inddrivelsen på. Fx har Inddrivelsesenheden og Finansstyrelsen en højere automatiseringsgrad af restanceinddrivelsen sammenlignet med ToldSkat, politiet og kommunerne.

Lovgrundlagets kompleksitet

7. Ansvar for lovgivningen vedrørende den statslige restanceinddrivelse påhviler flere ministerier. Det indebærer en risiko for manglende koordination af lovgivningen på tværs af myndighederne. Samtidig har inddrivelsesmyndighederne gjort Rigsrevisionen opmærksom på, at lovgrundlaget er komplekst, samt at der er mulighed for regelforenklinger. Det skal bemærkes, at forskelle i lovgivningen vedrørende forskellige restancetyper kan være begrundet i særlige forhold, og at forskellene kan være udtryk for en politisk prioritering. Et eksempel herpå er studiegældsrestancer, som reguleres efter særlige regler. En overordnet indsats og prioritering af den samlede restanceinddrivelse vanskeliggøres dog af, at ansvaret for lovgivningen er placeret på flere ministerområder.

Undersøgelsen har vist, at lovgrundlaget for restanceinddrivelsen er unødigt kompliceret, samt at dette udgør en hindring for en effektiv restanceinddrivelse. Endvidere bevirker lovgrundlagets kompleksitet, at det er vanskeligt at give en god service over for borgerne. Der er således bl.a. mulighed for regelforenklinger vedrørende lønindeholdelse, rentetilskrivning, rykkergebyrer, klageadgang og forældelsesfrister for forskellige restancetyper. Skatteministeriet har hertil bemærket, at *Forenklingsudvalget* arbejder med at harmonisere og forenkle inddrivelsesreglerne.

Overordnet koordination og samarbejde

8. Undersøgelsen har indikeret, at restanceinndrivelsen kan styrkes ved bedre koordination og samarbejde mellem myndighederne bl.a. om en fælles strategi for området samt ved udformningen af fælles principper for en effektiv restanceinndrivelse. Sådanne fælles principper kunne bl.a. indeholde værdier om økonomisk effektivitet, retssikkerhed og sociale hensyn. Skatteministeriet har erklæret sig enig heri og vil anmode *Forenklingsudvalget* om at inddrage dette element i det videre arbejde samt anmode *Strukturkommissionen* om at vurdere, om dette kan have betydning for kommissionens arbejde.

9. Restanceinndrivelsen er samlet set statistisk underbelyst, hvorfor den overordnede prioritering og styring ikke har været baseret på tilstrækkelig statistisk viden om området. Fx har det ikke være muligt at vurdere, hvilke befolkningsgrupper der typisk optræder som restanter, eller hvorfor de er blevet restanter. Områdets størrelse taget i betragtning bør det strategiske arbejde efter Rigsrevisionens vurdering baseres på konkret viden om området.

Skatteministeriet er enig i, at en udbygget statistisk viden kan identificere restantgrupper, der kræver specielle tiltag. En udbygning af statistikgrundlaget er dog efter Skatteministeriets vurdering underlagt betydelige begrænsninger med de eksisterende edb-opkrævningssystemer.

10. ToldSkat, Inddrivelsesenheden og Finansstyrelsen anvender overordnet mål- og resultatstyring i forbindelse med restanceinndrivelsen. Således har ToldSkat, Inddrivelsesenheden og Finansstyrelsen indgået resultatkontrakter med henholdsvis Skatteministeriets departement og Finansministeriets departement indeholdende resultatmål for restanceinndrivelsen, mens der ikke er måltal for politiets og kommunernes restanceinndrivelse. Der er ikke formelle krav om, at politiet eller kommunerne skal anvende målstyring på området.

11. ToldSkat har ikke indført mål- og resultatstyring over for kommunerne i forbindelse med restanceinndrivelsen, sådan som det er tilfældet på ligningsområdet.

ToldSkat har tilkendegivet, at spørgsmålet om mål vedrørende restancer på personskatter og arbejdsmarkedsbi-

drag vil blive inddraget ved næste genforhandling af rammeaftalen om samarbejde mellem kommunerne og told- og skatteregionerne på inddrivelsesområdet, ligesom ToldSkat fortsat overvejer, hvilke mulige elementer der kan indgå i en målstyret restanceinddrivelse. For så vidt angår indførelse af målstyring for kommunernes restanceinddrivelse, kan dette kræve lovgivning svarende til den, der regulerer målstyringen på ligningsområdet.

Efter Kommunernes Landsforenings (KL) vurdering vil det hverken være muligt eller hensigtsmæssigt at søge at opstille måltal for restanceinddrivelsen vedrørende personskatter og arbejdsmarkedsbidrag. KL's vurdering er begrundet i, at størrelsen af restanceinddrivelsen er afhængig af kvaliteten af det forebyggende arbejde, samfundsudviklingen, lokale forhold samt den enkelte restant og dennes husstands økonomiske forhold og derved betalingsmuligheder.

12. Rigsrevisionen er enig i, at mål og resultater vedrørende restanceinddrivelsen generelt påvirkes af bl.a. lokale forhold, det forebyggende arbejdes kvalitet samt udviklingen i den enkelte husstands økonomi. Disse forhold er dog også gældende for de statslige myndigheder, der i dag anvender målstyring. Fx anvender ToldSkat måltal for de inddrivelige restancer, mens Inddrivelsesenheden anvender en række måltal herunder lønomkostningerne i forhold til inddrivelsesprovenuet.

Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at der fortsat er behov for at udvikle fælles styringsrelevante og balancerede mål for de inddrivende myndigheder, da det kan medvirke til en effektivisering af inddrivelsen.

Forebyggelse

13. Forebyggelse handler om, hvad myndighederne gør for at undgå, at restancer opstår. ToldSkats forebyggende indsats sker primært ved registreringen af nye virksomheder, mens forebyggelsen i kommunerne sker ved forskudsregistreringen af A- og B-skat. For Finansstyrelsens vedkommende er forebyggelsen af SU-restancer placeret i Undervisningsministeriet. Myndighederne har således en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af denne del af forebyggelsen. For politiets vedkommende er forebyggelse på restanceområdet uinteressant, da restancerne her vedrører bøder, erstatninger i forbindelse med straffesager m.m.

14. ToldSkat og kommunerne har en forebyggende indsats i form af generel information og vejledning gennem dagspressen, via internettet samt ved informationsmøder. Der samarbejdes ikke indbyrdes mellem kommuner eller mellem kommunerne og ToldSkat på området.

Rigsrevisionen finder, at myndighederne med fordel kunne samarbejde om informationsindsatsen, bl.a. fordi informationen har generel karakter og derfor kan rettes mod flere målgrupper samtidig. Rigsrevisionen foretager for tiden en særskilt undersøgelse af ToldSkats og de kommunale skatteforvaltningers information og vejledning til virksomheder. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet vil afvente resultatet af denne undersøgelse, inden eventuelle initiativer iværksættes.

Inddrivelsesprocessen

Anvendelse af risikovurderinger

15. Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilket omfang de enkelte myndigheder foretager systematiske risikovurderinger ved restanceinddrivelsen. Risikovurderinger kan bl.a. anvendes til at sikre en skærpet opmærksomhed mod restanter, hvor der er større risiko for manglende betalinger. Undersøgelsen viste, at ToldSkat og kommunerne (personskatter og arbejdsmarkedsbidrag) gennemfører risikovurderinger, mens de øvrige myndigheder ikke systematisk foretager sådanne vurderinger.

Undersøgelsen har endvidere vist, at Inddrivelsesenhedens restanceinddrivelse kan styrkes, særligt for de store restancer hvor sagsbehandlingen er mere kompliceret. Fx var der indgået afdragsordninger, hvor afdragene var utilstrækkelige til at sikre tilbagebetaling. Told- og Skattestyrelsen har tilkendegivet, at den vil følge udviklingen i Inddrivelsesenheden tæt.

Inddrivelsesmidler

16. Myndighederne anvender typisk afdragsordninger, lønindeholdelse, udlæg, modregning og anmeldelse til RKI Kreditinformation.

Lønindeholdelse har til formål at sikre indbetalinger og har herudover en præventiv effekt, da visse restanter vil undgå, at deres arbejdsgiver informeres om deres restanceforhold. Midlet kan dog kun anvendes for krav, hvor dette

fremgår af lovgivningen. Da lønindeholdelse efter Rigsrevisionens opfattelse er et effektivt inddrivelsesmiddel, bør myndighederne vurdere mulighederne for at gennemføre lovændringer med henblik på at foretage lønindeholdelse ved flere restancetyper.

17. ToldSkat og kommunerne har egne fogeder til at foretage udlæg, mens de øvrige myndigheder skal gennemføre deres udlæg gennem fogedretten. Derfor anvender ToldSkat og kommunerne hyppigere udlæg sammenlignet med de øvrige myndigheder. Politiet kan dog anvende fogedretten vederlagsfrit, hvorfor udlæg også er almindelige i politiets inddrivelse. Inddrivelsesenheden og Finansstyrelsen kan kun foretage udlæg, hvis andre inddrivelsesmidler er udtømte.

Inddrivelsesenheden har oplyst, at de med fordel kunne anvende ToldSkats fogeder til at sikre større synlighed samt til at foretage udlæg. Inddrivelsesenheden kan umiddelbart anvende told- og skattefogederne, men ikke kommunernes pantefogeder i inddrivelsesarbejdet. Anvendelse af pantefogederne vil i et vist omfang kræve lovændringer. Skatteministeriet har oplyst, at de stiller sig positive over for en eventuel udvidelse af fogedernes kompetenceområder, og ministeriet vil anmode *Forenklingsudvalget* om at inddrage muligheden i det videre udvalgsarbejde.

18. Inddrivelsesmyndighederne skal i forbindelse med afdragsordninger og lønindeholdelse beregne restantens og husstandens betalingsevne. Ved beregningen skal den enkelte myndighed indregne et rådighedsbeløb til dækning af kost, tøj mv. Rigsrevisionen har konstateret, at myndighederne har en forskellig praksis med hensyn til opgørelser af restanternes betalingsevne. Fx er der forskellig praksis for, om udgifter til telefonabonnement og medicinudgifter indgår i rådighedsbeløbet eller ej.

Myndighederne bør derfor overveje muligheden for at opstille en fælles praksis for vurderingen af restanternes betalingsevne. Dette spørgsmål behandles i *Forenklingsudvalget*.

Afskrivning

19. Afskrivning betyder, at et krav udgiftsføres på statsregnskabet, men at det fortsat holdes retskraftigt. Rigsrevisionen har konstateret, at der er forskel på myndighedernes afskrivningsprincipper. ToldSkat og kommunerne (for

personskatter og arbejdsmarkedsbidrag) afskriver således et krav på statsregnskabet, når det anses for ikke inddriveligt. Personlige restancer holdes derefter almindeligvis retskraftige, indtil inddrivelse skønnes forgæves på længere sigt, eller indtil omkostningerne ved inddrivelsen anses for uforholdsmæssigt store.

ToldSkats princip om at sondre mellem restancer under inddrivelse og retskraftige udgiftsførte restancer er et vigtigt led i en effektiv restanceinddrivelse, da det giver mulighed for at fokusere på de restancer, der reelt er mulighed for at inddrive. Det er ikke muligt at foretage en sådan sondring med hensyn til politiets, Finansstyrelsens og Inddrivelsesenhedens krav.

Finansstyrelsens og Inddrivelsesenhedens edb-sagsbehandlingssystem giver mulighed for automatisk overvågning af alle restanternes indtægts- og formueforhold samt eventuelle modregningsmuligheder. Man undgår således at anvende ressourcer på restancer, der reelt ikke kan inddrives.

Eftergivelse

20. Eftergivelse af en restance betyder, at denne afvikles fx ved forældelse, akkord eller gældssanering. Myndighederne anvender som udgangspunkt konkurslovens regler for tvangsakkord og gældssanering ved eftergivelse af restancer. Muligheden for at indgå frivillige akkorder og anden afvikling udenom skifteretten anvendes ligeledes.

ToldSkat og kommunerne (for personskatter og arbejdsmarkedsbidrag) skal ifølge den nye inddrivelsesstrategi fra 2001 i hver enkelt sag vurdere, om forældelsesfristen skal afbrydes. Tidligere var det normalt at afbryde forældelsen af restancer, hvorved restancerne kunne holdes retskraftige i adskillige år.

Rigsrevisionen anser ToldSkats nye eftergivelsespolitik for at være et vigtigt element i en effektiv inddrivelse. I det omfang strategien kan overføres til andre områder uden at komme i konflikt med lovgivningen, bør det derfor overvejes at lade alle myndigheder i staten følge denne del af ToldSkats inddrivelsesstrategi.

Samarbejdet mellem myndighederne over for den enkelte restant

21. Samarbejdet mellem myndighederne over for den enkelte restant sker i dag på ad hoc basis. Der er derfor efter Rigsrevisionens opfattelse behov for et systematisk samarbejde mellem myndighederne på lokalt niveau med henblik på at sikre en koordineret sagsbehandling. Dette samarbejde kan også omfatte de kommunale socialforvaltninger.

22. ToldSkat og kommunerne anvender forskellige fora som fx elektronisk faglige netværk til udveksling af konkrete erfaringer i restanceinddrivelsen. Sådanne faglige fora kan med fordel oprettes med henblik på en løbende udveksling af erfaringer og videndeling på tværs af myndighederne.

Problemer med edb

23. Rigsrevisionen har undersøgt, om anvendelsen af edb fremmer en enkel og effektiv sagsbehandling. I den forbindelse er myndighedernes edb-systemer, mulighederne for samkøring af registre samt problemer vedrørende modregning gennemgået.

Myndighedernes egne edb-systemer

24. En modernisering af visse myndigheders edb-systemer, en øget maskinel sagsbehandling samt en yderligere digitalisering af forvaltningen i forhold til borgere og virksomheder vil efter Rigsrevisionens vurdering samlet medføre effektiviseringsgevinster og serviceforbedringer.

Fx benytter ToldSkat 11 forskellige systemer, mens de øvrige myndigheder typisk anvender 1 eller 2 systemer. Undersøgelsen har vist, at visse af systemerne er utidssvarende, samt at anvendelsen af flere ikke-integrerede systemer giver en unødigt ressourcekrævende sagsbehandling med øget risiko for fejl. ToldSkat er opmærksom herpå, men en modernisering af ToldSkats systemer er stillet i bero inden for rammerne af den gældende budgetaftale, der løber frem til 2005.

25. Sagsbehandlingen i Inddrivelsesenheden og Finanstyrelsen er baseret på maskinel sagsbehandling, hvor afdragsordninger og lønindeholdelse kan gennemføres automatisk. I ToldSkat, politiet og kommunerne foretages den-

ne sagsbehandling manuelt. Det er givet, at disse dele af sagsbehandlingen beslaglægger væsentlige ressourcer.

Undersøgelsen har vist, at Inddrivelsesenhedens og Finansstyrelsens edb-system er mere effektivt sammenlignet med de øvrige systemer. Rigsrevisionen skønner, at det er muligt inden for meget homogene restancetyper at automatisere inddrivelsen yderligere inden for rammerne af forvaltningsloven, idet automatiseringen af inddrivelsen naturligvis skal være i overensstemmelse med forvaltningslovens regler om partshøring og begrundede afgørelser.

Samkøring med andre myndigheders registre

26. Undersøgelsen har vist, at myndighederne er opmærksomme på at udnytte mulighederne for at samkøre forskellige registre. Finansstyrelsen og Inddrivelsesenheden anvender andre myndigheders registre, mens politiet kun må anvende oplysninger fra ToldSkats ligningssystem til brug for fastsættelse af bødestørrelser og lønindeholdelse. Politiet må derimod ikke anvende systemet i forbindelse med en vurdering af restantens betalingsevne.

En øget anvendelse af oplysninger fra ToldSkats ligningssystem kan være et vigtigt led i en effektivisering af restanceinddrivelsen, hvilket Rigspolitiet har erklæret sig enig i.

Modregning

27. Modregning er et inddrivelsesmiddel, hvor udbetalinger fra det offentlige til en restant (fx overskydende skat og negativ moms) under visse betingelser kan modregnes i andre offentlige krav. Det Centrale Fordrings Register (CFR) er udviklet for at understøtte muligheden for modregning, og systemet anvendes bl.a. til at registrere offentlige krav, hvor der er mulighed for modregning.

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at myndighederne har forskellig praksis med hensyn til indberetninger til CFR. Fx registrerer politiet typisk kun restancer vedrørende sagsomkostninger, når de afskrives, hvorved de afskærer sig fra muligheden for modregning tidligt i restanceinddrivelsen.

Rigsrevisionen konstaterede, at CFR i sin nuværende form medfører en reduceret brug af systemet, hvilket i praksis indebærer en risiko for provenutab for staten. En modernisering af CFR kan efter Rigsrevisionens opfattelse undla-

des, hvis resultaterne af ToldSkats og den digitale Taskforces arbejde om én afregningskonto samt Finansministeriets tværministerielle arbejde om effektivisering af betalingsforvaltningen resulterer i en effektiv fremtidig modregning.

Sammenfattende bemærkninger

28. Undersøgelsen har samlet vist, at det er muligt at effektivisere den offentlige inddrivelse af restancer. De enkelte myndigheder forsøger at sikre en effektiv restanceinndrivelse betinget af lovgrundlag samt de traditioner og den kultur, der er skabt ved hver myndighed.

Rigsrevisionen finder dog, at der er behov for et styrket samarbejde mellem myndighederne eller fx mere centraliserede løsninger. Et udvidet samarbejde eller en centralisering skal naturligvis etableres inden for rammerne af lov om personoplysninger.

29. Rigsrevisionen skal endvidere pege på, at en række ministerier har igangsat initiativer, der kan medvirke til en forbedret restanceinndrivelse. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der herudover er en række yderligere barrierer for en effektiv statslig restanceinndrivelse.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at det gennem et styrket samarbejde mellem myndighederne er muligt at effektivisere inddrivelsen af statens restancer på en række områder. Disse vedrører især lovgivningen, den overordnede koordination og samarbejde, inddrivelsesprocessen, anvendelsen af edb samt i mindre omfang forebyggelse
- at de samlede offentlige restancer ultimo 2001 udgjorde mindst ca. 46,3 mia. kr., hvoraf de ca. 39,3 mia. kr. var statslige krav, samt at restanceinddrivelsen varetages af ToldSkat, ToldSkats Inddrivelsesenhed, Finansstyrelsen, politiet og kommunerne,
- at der var store forskelle i ressourceanvendelsen opgjort i forhold til restancemassen eller antallet af restanter mellem de inddrivende myndigheder, hvilket bl.a. kan skyldes forskellige måder at tilrettelægge inddrivelsen på,
- at regelgrundlaget er unødigt kompliceret, og at det er muligt at forenkle lovgrundlaget vedrørende løninneholdelse, rentetilskrivning, rykkergebyrer, klageadgang og forældelsesfrister for forskellige restancetyper,

- at området rent statistisk har været underbelyst,
- at der er behov for en yderligere digitalisering og automatisering af området herunder styrkelse af integrationen mellem ToldSkats systemer på restanceområdet samt styrkelse af den systemmæssige integration på tværs af myndighederne,
- at der er risiko for provenutab som følge af uudnyttede muligheder for modregning,
- at regeringen har nedsat *Forenklingsudvalget* samt arbejder med overvejelser vedrørende effektivisering af betalingsforvaltningen, hvilket kan bidrage til at effektivisere restanceinddrivelsen,
- at de berørte myndigheder med udgangspunkt i Rigsrevisionens undersøgelse har igangsat en række yderligere initiativer, der kan medvirke til en forbedret restanceinddrivelse, og
- at det sammenfattende er Rigsrevisionens vurdering, at løsningen af en række af ovenstående problemer vil kunne skabe en mere effektiv restanceinddrivelse.

II. Indledning

30. Beretningen afgives til statsrevisorerne i henhold til rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997) § 17, stk. 2. Beretningen vedrører forhold inden for Finansministeriets, Økonomi- og Erhvervsministeriets, Skatteministeriets, Justitsministeriets, Socialministeriets, Indenrigs- og Sundhedsministeriets, Undervisningsministeriets, Kulturministeriets og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris områder (finanslovens §§ 7, 8, 9, 11, 15, 16, 20, 21 og 24).

A. Formål og baggrund

31. Formålet med undersøgelsen var at vurdere, om myndighederne havde en effektiv inddrivelse af statens restancer samt at identificere eventuelle barrierer herfor.

Undersøgelsen har vist, at det på en række områder er muligt at effektivisere restanceinddrivelsen. Områderne vedrører: *Lovgivningen, overordnet koordination og samarbejde, forebyggelse, inddrivelsesprocessen samt anvendelsen af edb*. I beretningen redegøres der for disse områder.

32. Statens restanceinddrivelse varetages af ToldSkat, ToldSkats Inddrivelsesenhed (Inddrivelsesenheden), Finansstyrelsen, politiet og kommunerne. Myndighederne har ansvaret for at inddrive forskellige restancetyper, hvilket er illustreret i [skema 1](#).

Skema 1. De 5 myndigheder og oplysning om restancetyper

<p>ToldSkat Inddriver skatte- og afgiftsrestancer vedrørende virksomheder</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arbejdsgiverindbetalinger af A-skat og arbejdsmarkedsbidrag • Moms og punktafgifter • Told • Lønsum • Selskabs- og fondsskat • Udbytteskat • Dødsboskat. 	
<p>Inddrivelsesenheden Inddriver restancer for statsinstitutioner, bortset fra restancer vedrørende skatter og afgifter, SU-området samt politiets krav</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arbejdsløshedsforsikring • Biblioteksrestancer • DR-licens • DSB S-tog A/S • Personlige fordringer vedrørende løn samt lån og garantier vedrørende jordbrug og fiskeri • Restancer ved indtægtsdækket virksomhed. 	
<p>Politiet Inddriver restancer vedrørende bøder m.m.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bøder • Konfiskationer • Erstatninger • Idømte sagsomkostninger. 	
<p>Finansstyrelsen Inddriver restancer på SU-området</p> <ul style="list-style-type: none"> • SU-statslån • SU-statsgaranterede lån • SU-stipendier. 	
<p>Kommunerne Inddriver restancer vedrørende personskatter og arbejdsmarkedsbidrag for ToldSkat samt restancer vedrørende egne fordringer, herunder også fordringer med statsrefusion</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personskatter og arbejdsmarkedsbidrag • Ejendomsskat • Forbrugsafgifter • Husleje • Underholdsbidrag • Daginstitution • Bøder i henhold til skattekontrolloven • Boliginskudslån • Boligyldelse • Tilbagebetalingskrav vedrørende boligsikring/ydelse • Tilbagebetalingspligtig kontanthjælp • Uddannelseslån § 42 • Motorkøretøjer BL § 58 • Parkeringsafgift • Retsafgift/gebyr • Udenlandske skattekrav • Øvrige kommunale krav. 	

33. Området er karakteriseret ved en kompleks lovgivning, hvor forskellige restancetyper behandles forskelligt.

Omfanget og udviklingen i de enkelte restancetyper fremgår af **bilag 1**. **Bilag 2** indeholder en beskrivelse af de enkelte restancetyper med tilhørende lovgrundlag for opkrævning og inddrivelse. I beretningen anvendes en række fagudtryk. Disse er forklaret i ordlisten i bilag 3.

34. I november 2002 nedsatte regeringen *Forenklingsudvalget* under ToldSkats formandskab og med deltagelse af inddrivelsesmyndighederne, andre relevante ministerområder og Kommunernes Landsforening (KL). Udvalgets formål er at vurdere mulighederne for at forenkle den offentlige restanceinddrivelse. Udvalget forventes at aflægge rapport i december 2003.

Der har været et vist sammenfald mellem Rigsrevisionens undersøgelse og udvalgets arbejde, men hvor udvalget primært skal vurdere lovgivningen på området, har Rigsrevisionens undersøgelse været koncentreret om styringen og organiseringen af inddrivelsesprocessen og forskelle heri mellem myndighederne.

Rigsrevisionen er endvidere bekendt med, at der pågår overvejelser i regeringen vedrørende effektivisering af betalingsforvaltningen, der også kan bidrage til at effektivisere restanceinddrivelsen. Således har ToldSkat og den digitale Taskforce et igangværende arbejde om én afregningskonto, og Finansministeriet har et tværministerielt arbejde om effektivisering af betalingsforvaltningen herunder etablering af NemKonto og AfregningsService.

B. Metode og afgrænsning

35. Rigsrevisionen har gennemført interviews ved 4 told- og skatteregioner, 4 politikredse og 4 kommuner samt gennemført en spørgeskemaundersøgelse i 45 kommuner. Endvidere er der gennemført interviews ved og brevvekslet med ToldSkat, Inddrivelsesenheden, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Justitsministeriet, Rigspolitiet, Finansstyrelsen, Direktoratet for FødevareErhverv, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Erhvervs- og Boligstyrelsen, Danmarks Radio Licenskontoret samt KL. Undersøgelsen er først og fremmest baseret på interviews samt undersøgelse af retningslinjer og dokumentation. Der er desuden gennemgået en række konkrete restancesager i Inddrivelsesenheden.

Beretningen har været til høring hos de berørte ministerier mv., hvis bemærkninger er indarbejdet i videst muligt omfang.

36. Undersøgelsen dækker perioden 1999-2002, og den handler om fysiske og juridiske personers restancer til staten. Undersøgelsen omfatter således ikke tilgodehavender hos internationale organisationer som fx FN. Der er statistiske data for perioden 1999-2001, men det har ikke været muligt at opstille valide data for 2002 inden afgivelse af beretningen. Oplysninger om kommunernes forvaltning af egne restancer indgår alene i undersøgelsen i det omfang, de kan bidrage til at beskrive den offentlige restanceinddrivelse som helhed.

III. Udviklingen i de samlede offentlige krav

A. Restancemasse, antal restanter og ressourceanvendelse

37. Rigsrevisionen har opgjort den samlede restancemasse, antallet af personer i restance, ressourceanvendelsen til restanceinddrivelsen samt den gennemsnitlige restancestørrelse pr. restant. De enkelte myndigheder anvender dog ikke helt de samme opgørelsesmetoder. Forskellene kan illustreres ved at sondre mellem *restancer under inddrivelse* og *retskraftige udgiftsførte restancer*. Restancer under inddrivelse er almindelige restancer, der indgår i statsregnskabet. Retskraftige udgiftsførte restancer er derimod afskrevet på statsregnskabet, men kravet holdes retskraftigt indtil forældelse. Et krav kan således holdes retskraftigt flere år efter, at restanceinddrivelsen er opgivet. Inden forældelsesfristen udløber, vurderes det, om forældelsen bør afbrydes fx ved en udlægstilsigelse.

38. Restancemassen samlet samt for de 2 restancetyper, antal restanter, årsværksanvendelse og gennemsnitlig restancestørrelse pr. restant fremgår af **tabel 1**.

Tabel 1. Oversigt over restancemassen, antal restanter, årsværksanvendelse og antal inddrivende enheder mv. for de 5 myndigheder i 2001

	ToldSkat	Inddrivelsesenheden	Politiet ²⁾	Finansstyrelsen	Kommunerne		Samlet
					Staten ³⁾	Egne	
Restancer under inddrivelse, mia. kr.....	12,1	Ikke opgjort ¹⁾	1,3 ²⁾	3,3	5,0	7,0	28,7
Retskraftige udgiftsførte restancer, mia. kr.....	9,7	2,2			5,7	Ikke opgjort ⁵⁾	17,6
Samlet restancemasse, mia. kr.	21,8	2,2	1,3	3,3	10,7	7,0	46,3
Antal restanter ved myndighederne, 1.000.....	112 ⁴⁾	138	160	51	450 ⁶⁾		Ikke opgjort
Gennemsnitlig restancestørrelse pr. restant, 1.000 kr.....	195	16	8	65	39		51
Antal årsværk	493	33	136	15	1.482 ⁷⁾		2.159

¹⁾ Andre statsinstitutioners krav (dvs. for de institutioner, som Inddrivelsesenheden varetager inddrivelsen for) er ikke opgjort i forbindelse med undersøgelsen. Rigsrevisionen vurderer, at disse restancer udgør en mindre andel af de samlede restancer.

²⁾ Politiet varetager inddrivelsen af restancer vedrørende vægtafgifter for ToldSkat. Denne inddrivelse er adskilt fra inddrivelsen i politiet i øvrigt og har derfor ikke indgået i Rigsrevisionens undersøgelse. Restancerne udgjorde 0,2 mia. kr. ultimo 2002. Politiet sonderer i øvrigt ikke mellem almindelige debitorer og restanter, hvorfor restancemassen og antallet af restanter er mindre end anført i tabellen.

³⁾ For personskatter og arbejdsmarkedsbidrag indgår der ikke restancer, der er udgiftsført i forbindelse med henstand som følge af behandling af klage over skatteansættelsen. Ultimo 2000 udgjorde dette beløb 0,9 mia. kr.

⁴⁾ Antal restanter i ToldSkats D/R-system, selskabs- og fondsskattesystem og RUF-register. Der kan være restanter, der optræder som restanter i flere systemer. Modsat mangler antallet af restanter fra SAP R/3 systemet. Samlet er det Rigsrevisionens vurdering, at antallet af restanter er det bedste skøn.

⁵⁾ Kommunernes egne retskraftige udgiftsførte restancer kan ikke opgøres samlet, da der ikke foreligger opgørelser heraf for alle kommuner.

⁶⁾ Antal restanter i kommunerne har KL skønnet til mellem 450.000 og 500.000.

⁷⁾ Antal årsværk er opgjort af KL pr. 31. december 2001. Opgørelsen er inkl. personale beskæftiget med opkrævning. Det har ikke været muligt at skelne mellem inddrivelse og opkrævning.

Kilde: Oplysninger fra ToldSkat, Finansstyrelsen, politiet og KL.

Tabel 1 viser, at den samlede offentlige restancemasse udgjorde mindst ca. 46,3 mia. kr. ultimo 2001. Opgørelsen er dog ikke fuldstændig, da myndighederne opgør restancerne forskelligt. De statslige krav udgjorde ca. 39,3 mia. kr. og de kommunale krav 7 mia. kr. Der var retskraftige udgiftsførte statslige restancer for mindst ca. 17,6 mia. kr.

Tabel 1 viser endvidere, at myndighederne anvendte ca. 2.159 årsværk i 2001 til opkrævning og inddrivelse, heraf anvendte kommunerne ca. 1.482 årsværk og ToldSkat 493 årsværk. De resterende årsværk var fordelt på de 3 andre myndigheder. Den gennemsnitlige restancestørrelse pr. restant var samlet ca. 51.000 kr., og den varierede fra 8.000 kr. i politiet til 195.000 kr. i ToldSkat.

B. Restancemassen og antal restanter i forhold til årsværksforbruget

39. På grundlag af **tabel 2** er det muligt at vurdere restancemasse og antal restanter for de 5 myndigheder i forhold til det antal årsværk, der i 2001 blev anvendt til opkrævning og inddrivelse af restancer. Dette fremgår af tabel 2.

Tabel 2. Restancemassen og antal restanter i forhold til årsværksanvendelsen for de 5 myndigheder i 2001

	ToldSkat	Inddrivelses- enheden	Politiet	Finans- styrelsen	Kommunerne	Samlet
Restancemassen pr. årsværk, mio. kr.	44	67	10	220	12	21
Antal restanter pr. årsværk.....	227	4.182	1.176	3.400	304	418
Kilde: Oplysninger fra ToldSkat, Finansstyrelsen, politiet og KL.						

Af tabel 2 fremgår det, at restancemassen pr. årsværk varierede fra 10 mio. kr. i politiet til 220 mio. kr. i Finansstyrelsen i 2001. Samlet var den gennemsnitlige restancemasse på 21 mio. kr. pr. årsværk. Tilsvarende var der 4.184 restanter pr. årsværk i Inddrivelsesenheden, mens der var 227 restanter pr. årsværk i ToldSkat. I gennemsnit var der 418 restanter pr. årsværk.

40. Det har ikke været muligt at opgøre den samlede omsætning i restancemassen eller i antallet af restanter, da ToldSkat og kommunerne ikke har oplysninger om til- og afgang af restancer. Derfor kan nøgletallene i tabel 2 ikke betragtes som udtryk for produktiviteten på området. I den forbindelse kan følgende forhold bemærkes.

- Politiets restancemasse indeholder også almindelige debitorer, hvor betalingsdatoen ikke er overskredet, hvilket giver en større omsætning og derved også en større arbejdsbelastning sammenholdt med de andre myndigheder.
- Politiets inddrivelsesfunktion varetager i et vist omfang opgaver i relation til sagsbehandlingen i straffesager, hvilket ikke er tilfældet for de andre myndigheder.
- Kommunerne har retskraftige udgiftsførte restancer vedrørende egne krav, men det har ikke været muligt at opgøre omfanget af disse krav.

- ToldSkat og kommunerne er de eneste inddrivelsesmyndigheder, der forestår inddrivelse på fogedrettens vegne.

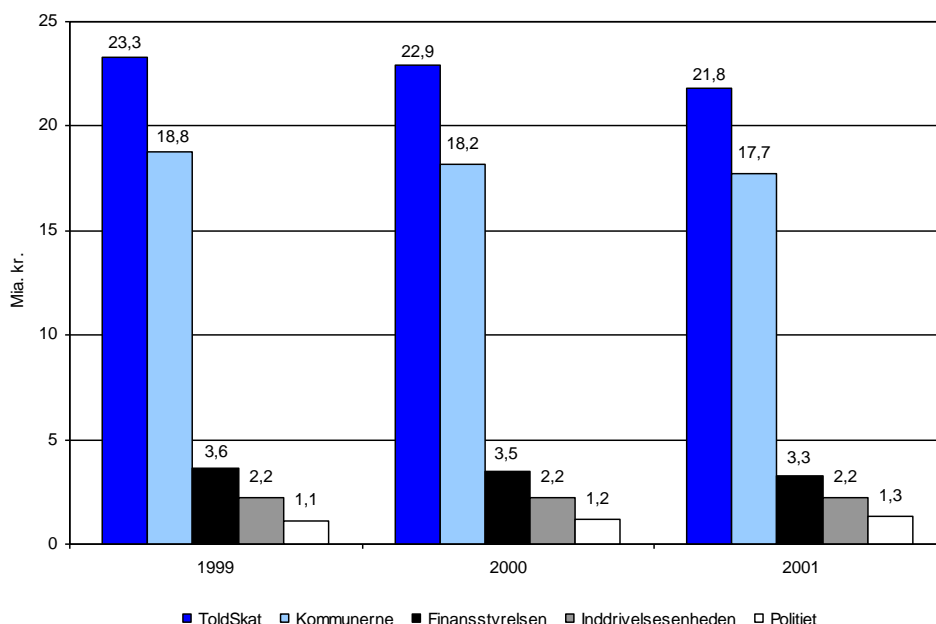
Grundet manglende oplysninger har det ligeledes ikke været muligt at undersøge effektiviteten på området.

Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at forskelle i resourceanvendelsen ikke alene kan forklares ved forskelle i restancemassen, antal restanter eller omsætningen heri. Forskellene kan også skyldes forskellige måder at tilrettelægge inddrivelsen på. Således har man valgt at automatisere restanceinddrivelsen i Inddrivelsesenheden og Finansstyrelsen, hvilket giver mulighed for at behandle flere sager pr. årsværk. I ToldSkat, politiet og kommunerne skal samtlige restancer behandles manuelt. Forskellene i restanceinddrivelsen og anvendelsen af edb-systemer beskrives nærmere i afsnit VII og VIII.

C. Udviklingen i restancemassen 1999-2001

41. Udviklingen i de enkelte myndigheders restancemasse i perioden 1999-2001 er illustreret i **figur 1**. Figuren er opstillet på grundlag af bilag 1, hvor udviklingen i de enkelte restancetyper ligeledes fremgår.

Figur 1. Udviklingen i restancemassen 1999-2001 fordelt på de 5 myndigheder



Kilde: Oplysninger fra ToldSkat, Finansstyrelsen, politiet og KL.

De samlede restancer faldt i perioden 1999-2001 fra 49,0 mia. kr. til 46,3 mia. kr. svarende til 5,5 %. Af figur 1 fremgår det, at faldet primært skyldes fald i restancemassen i ToldSkat, kommunerne og Finansstyrelsen. For Inddrivelsesenheden har restancerne været konstante, mens de er steget for politiet. Stigningen i politiets restancer er på 24 %, og den skyldes bl.a. stigende bødesatser samt en større mængde bøder fra den automatiske fartkontrol.

Rigsrevisionens bemærkninger

De samlede offentlige restancer var mindst ca. 46,3 mia. kr. i 2001 hvoraf de statslige restancer var på ca. 39,8 mia. kr. Inddrivelsen af restancerne varetages af 5 myndigheder, der samlet anvendte ca. 2.159 årsværk til formålet.

Det har ikke været muligt at opgøre produktiviteten på området. Der er dog konstateret store forskelle i ressourceanvendelsen opgjort i forhold til restancemassen eller antallet af restancer mellem myndighederne. Forskellene kan bl.a. skyldes forskellige måder at tilrettelægge inddrivelsen på, herunder også forskelle i sagsbehandlingen mellem myndighederne.

IV. Lovgrundlagets kompleksitet

42. Ansvar for lovgivningen vedrørende den statslige restanceinddrivelse påhviler flere ministerområder. Det indebærer en risiko for manglende tværgående koordinering af lovgivningen. Samtidig har myndighederne i forbindelse med undersøgelsen gjort Rigsrevisionen opmærksom på, at lovgivningen er kompleks, samt at der er mulighed for regelforenklinger. Rigsrevisionen har derfor søgt at vurdere, om lovgivningen og kompleksiteten heri kan indeholde barrierer for en effektiv inddrivelse.

43. Et eksempel på kompleksiteten af lovgivningen er illustreret i [skema 2](#), der indeholder en oversigt over de ministerområder, der er ansvarlige for de enkelte lovområder.

Skema 2. Oversigt over ansvarlige ministerier med eksempler på tilhørende lovområder

Beskæftigelsesministeriet: Hovedparten af aktivloven.
Finansministeriet: Lov om begrænsning af skyldneres muligheder for at deltage i offentlige udbudsforretninger og om ændring af visse andre love.
Indenrigs- og Sundhedsministeriet: Den kommunale styrelseslov, gebyrloven, lov om kommunalt samarbejde om opkrævning og inddrivelse.
Justitsministeriet: Retsplejeloven, straffuldbyrdelsesloven, konkursloven, renteloven, lov om inddrivelse af underholdsbidrag, lov om fremgangsmåden ved inddrivelse af skatter og afgifter mv. samt lov om udpantning og om udlæg uden grundlag af dom eller forlig.
Skatteministeriet: Kildeskatteloven, momsloven, toldloven, opkrævningsloven og lov om statsgaranterede studielån.
Socialministeriet: Serviceloven og boligstøtteloven samt sager, der oprindeligt er påbegyndt under bistandsloven.
Undervisningsministeriet: Lov om statens uddannelsesstøtte.

Skema 2 illustrerer, at ansvaret for lovgivningen, som indeholder bestemmelser om restanceinddrivelse, er placeret på flere forskellige ministerområder. Endvidere er der fx på skatte- og afgiftsområdet i alt 59 love, jf. ToldSkats inddrivelsesvejledning, der danner grundlag for inddrivelsen af skatte- og afgiftsrestancer.

44. Forskelle i lovgivningen vedrørende forskellige restancetyper kan være begrundet i særlige forhold, og forskellene kan være udtryk for en politisk prioritering. Et eksempel herpå er studiegældsrestancer, som reguleres efter særlige regler herunder særlige bestemmelser om bl.a. forrentning, mulighed for lempelige afdragsordninger og lempelige regler for eftergivelse. En overordnet indsats og prioritering af restanceinddrivelsen vanskeliggøres dog af, at ansvaret for lovgivningen er placeret på flere ministerområder.

45. Forskellene i lovgivningen er illustreret i bilag 2. Bilaget indeholder en oversigt over de enkelte restancetyper med referencer til lovgrundlag, hvilke inddrivelsesmidler der kan anvendes m.m. Bilaget viser, at der er forskelle for de enkelte restancetyper med hensyn til hvilke inddrivelsesmidler, der kan anvendes, og hvornår en restance kan eftergives m.m. For yderligere at illustrere forskellene i lovgivningen gennemgås i det følgende 4 eksempler med hensyn til lønindeholdelse, renter og gebyrer, klageadgang og forældelse. Skatteministeriet har bemærket, at de områder, der behandles i eksemplerne, er med i *Forenklingsudvalgets* arbejde med at harmonisere og forenkle inddrivelsesreglerne.

Eksempel 1: Lønindeholdelse

46. Lønindeholdelse kan kun iværksættes, hvis der er hjemmel hertil i lovgivningen. Denne hjemmel er ifølge ToldSkats inddrivelsesvejledning udstedt i ca. 50 forskellige særlove. For så vidt angår Skatteministeriets område, er hjemlen til lønindeholdelse dog kun placeret i 5 hjemmelsbestemmelser, der alle administreres i overensstemmelse med reglerne i kildeskatteloven.

Finansministeriet har oplyst, at hjemmel til lønindeholdelse er medtaget i de enkelte særlove af retssikkerhedsmæssige hensyn, men at det næppe vil være betænkeligt at samle hjemlerne til lønindeholdelse i fx en samlet inddrivelseslov for staten.

Eksempel 2: Renter og gebyrer

47. Myndighederne benytter forskellige rentesatser og gebyrer ved restanceinddrivelsen. Eksempler på satser for renter og rykkergebyrer fremgår af **tabel 3**.

Tabel 3. Rentesatser og rykkergebyrer

Inddrivelsesmyndighed	ToldSkat	Inddrivelsesenheden	Politiet	Kommunerne	Finansstyrelsen
Renteniveau	Typisk 0,6 % eller 1,0 % pr. md. ¹⁾	Nationalbankens udlånsrente + 7 % p.a. ²⁾ ellers variation i speciallovgivningen	Ingen rentetilskrivning ³⁾	Typisk 0,6 % eller 1,0 % pr. md. ⁴⁾	Diskonto + 2 % p.a. ⁵⁾
Rykkergebyr	65 kr. ¹⁾	50 kr.	Ingen gebyrer ³⁾	Maks. 250 kr. ⁴⁾	50 kr.
¹⁾ Personlige skatter: 0,6 %, jf. kildeskatteloven, § 62 a. Krav mod virksomheder: 1,0 %, jf. opkrævningsloven § 7, og 65 kr. i gebyr, jf. § 6. ²⁾ Renteloven, §§ 5 og 9. ³⁾ Politiet tilskriver normalt ikke renter på deres krav, ligesom der ikke opkræves rykkergebyrer. ⁴⁾ 0,6 %, jf. kildeskatteloven, § 62 a og 1,0 %, jf. gebyrloven, §§ 2 og 3. ⁵⁾ Rente for opsagte statslån.					

ToldSkat anvender forskellige rentesatser afhængig af, om der er tale om restancer hos erhvervsvirksomheder eller hos borgere. Rentesatsen er i begge tilfælde sammensat af et variabelt element, der følger markedsrenten, og et fast element på henholdsvis 0,8 og 0,4 procentpoint. Formålet med den højere rentesats over for erhvervsvirksomheder er at forebygge, at restancer opstår. Inddrivelsesenheden anvender renteloven, med mindre andet fremgår af speciallovgivningen. I renteloven tages der udgangspunkt i Natio-

nalbankens udlånsrente (2,95 % feb. 2003) med et tillæg på 7 %. Kommunerne anvender ifølge gebyrloven en fast månedsrente på 1 % for deres egne krav, med mindre andet fremgår af speciallovgivningen. Der er dog forskelle på hvilke renter, der fremgår af speciallovgivningen, og der er tale om både fradrags- og ikke fradragsberettigede renter. Politiet tilskriver normalt ikke renter.

De anvendte gebyrsatser var ligeledes forskellige. ToldSkat kan typisk anvende opkrævningsloven, hvor rykkergebyret er på 65 kr. Inddrivelsesenhedens gebyrer er fastsat i tekst-anmærkning 105 til § 9 på finansloven, mens rykkergebyret på 50 kr. er fastsat i bekendtgørelse udstedt af Finansstyrelsen. Kommunerne kan ifølge gebyrloven maksimalt opkræve 250 kr. En oversigt fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet viser, at ca. 77 % af kommunerne i 1999 opkrævede maksimumsbeløbet, mens 12 % af kommunerne ikke opkrævede rykkergebyrer.

Eksempel 3: Forældelsesfrister

48. Fristerne for forældelse er henholdsvis 3, 5 og 20 år. Forældelsesfristen af skatte- og afgiftsrestancer er 5 år, mens fristen for formuerestancer er 20 år. For kommunale og Inddrivelsesenhedens krav er forældelsesfristerne ligeledes 5 år og 20 år. For toldrestancer og bøder under 3.000 kr. er fristen 3 år. I modsætning til øvrige krav kan forældelsesfristen for bødekraV ikke afbrydes ved udlæg.

Forældelsesfristen kan afbrydes fx ved et udlæg, dog bortset fra bødekraV, hvorved en restance kan holdes retskraftig over en længere periode og eventuelt indtil restantens død.

Eksempel 4: Klagestrukturen

49. For en restant med flere restanceforhold kan det være nødvendigt at klage til flere instanser. Fx er fogedretten klageinstans ved udlæg foretaget af pantefogeder eller told- og skattefogeder, mens klageinstansen for de øvrige inddrivelsesmidler afhænger af de enkelte restancetyper. En klage over en lønindeholdelse, foretaget af en kommune, kan fx indgives til 9 forskellige ministerområder afhængigt af restancetype. Myndighederne skal ifølge forvaltningsloven vejlede restanten om de forskellige klagemuligheder herunder om rettigheder og pligter og derved om sagens materielle indhold og ægtefælles retsstilling.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at lovgrundlaget for restanceinndrivelsen er unødigt kompliceret, samt at dette udgør en hindring for en effektiv restanceinndrivelse. Endvidere bevirker lovgrundlagets kompleksitet, at det er vanskeligt at give en god service over for borgerne. Der er således bl.a. mulighed for regelforenklinger vedrørende lønindeholdelse, rentetilskrivning, rykkergebyrer, klageadgang og forældelsesfrister for forskellige restancetyper. Skatteministeriet har hertil bemærket, at *Forenklingsudvalget* arbejder med at harmonisere og forenkle inddrivelsesreglerne.

V. Overordnet koordination og samarbejde

A. Strategi

50. Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilket omfang restanceinndrivelsen er baseret på et overordnet samarbejde, herunder om

- myndighederne samarbejder om en fælles strategi for restanceinndrivelsen
- der er fælles principper for en effektiv restanceinndrivelse
- området er belyst ved statistiske data
- den interne styring ved hver myndighed er strategisk funderet.

Disse punkter belyses i det følgende.

51. Der har ikke hidtil været et systematisk samarbejde mellem myndighederne om en fælles strategi for området. *Forenklingsudvalget* har skabt mulighed for koordination af lovgivningen på området, men der er efter Rigsrevisionens vurdering fortsat behov for et udbygget samarbejde mellem myndighederne bl.a. om den strategiske styring.

Skatteministeriet har erklæret sig enige heri og vil anmode *Forenklingsudvalget* om at inddrage dette element i det videre arbejde samt anmode Strukturkommissionen om at vurdere, om dette kan have betydning for udvalgets arbejde.

52. Fælles principper for en effektiv restanceinddrivelse er en forudsætning for en tilfredsstillende strategisk styring af området. Sådanne principper kunne bl.a. indeholde værdier om økonomisk effektivitet, retssikkerhed og sociale hensyn og anvendes til fx at opstille fælles operationelle mål for restanceinddrivelsen.

Hver myndighed har en eksplicit formuleret opfattelse af indholdet i en effektiv restanceinddrivelse. Opfattelsen fremgår af den anvendte målstyring, vejledninger og retningslinjer. Den manglende overordnede koordination, forskelle i målstyring og de interne vejledninger og retningslinjer mellem myndighederne bevirker, at der ikke er en samlet opfattelse af indholdet af en effektiv restanceinddrivelse.

Skatteministeriet har erklæret sig enige heri og vil ligeledes på dette område anmode *Forenklingsudvalget* om at inddrage dette element i det videre arbejde samt anmode Strukturkommissionen om at vurdere, om dette kan have betydning for udvalgets arbejde.

53. Den overordnede prioritering og styring ved hver myndighed samt samlet for hele området har ikke hidtil været baseret på tilstrækkelig statistisk viden om området.

Fx har det på grund af manglende data ikke være muligt at vurdere, hvilke befolkningsgrupper der typisk optræder som restanter, samt hvorfor de er blevet restanter. Der foreligger ikke undersøgelser heraf, hverken samlet eller for de enkelte myndigheder. Tilsvarende er der ikke gennemført undersøgelser, der belyser sammenhængen mellem restanceinddrivelsen i praksis, statens økonomi og samfundet i øvrigt.

54. Med udgangspunkt i ovenstående er det Rigsrevisionens vurdering, at området samlet set er datamæssigt underbelyst. Områdets størrelse taget i betragtning bør det strategiske arbejde baseres på konkret viden om området. Fx kunne myndighederne som et led i et udbygget samarbejde aftale mulighederne for en dækkende overvågning af området, hvilket på længere sigt kunne skabe en tilstrækkelig statistisk viden til brug for den strategiske styring.

Skatteministeriet er enig i, at en udbygget statistisk viden kan identificere restantgrupper, der kræver specielle tiltag. En udbygning af statistikgrundlaget er dog efter Skattemini-

steriets vurdering underlagt betydelige begrænsninger med de eksisterende edb-opkrævningssystemer.

55. ToldSkat har som eneste myndighed udarbejdet en strategi. Strategien er udarbejdet i samarbejde med kommunerne.

ToldSkat opdeler restanterne i 4 risikogrupper, og der er udarbejdet kvalitetsstandarder for, hvordan inddrivelsen skal tilrettelægges i de 4 grupper. Kommunerne skal anvende ToldSkats strategi på restancer vedrørende skatter og arbejdsmarkedsbidrag. Langt de fleste kommuner har derudover strategiske overvejelser om restanceinddrivelsen, dog uden at der foreligger en skriftlig strategi.

Inddrivelsesenheden og Finansstyrelsen har ikke en samlet strategi, men hidtil har en række strategiske forhold indgået i den årlige resultatkontrakt med Finansministeriet. Politiets restanceinddrivelse sker i politikredsene med udgangspunkt i vejledninger fra Direktoratet for Kriminalforsorgen. Der er ikke udarbejdet en strategi for området.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har indikeret, at restanceinddrivelsen kan styrkes ved bedre koordination og samarbejde mellem myndighederne bl.a. om en fælles strategi for området samt ved udformningen af fælles principper for en effektiv restanceinddrivelse. Sådanne fælles principper kunne bl.a. indeholde værdier om økonomisk effektivitet, retssikkerhed og sociale hensyn. Skatteministeriet har erklæret sig enig heri og vil anmode *Forenklingsudvalget* om at inddrage dette element i det videre arbejde samt anmode *Strukturkommissionen* om at vurdere, om dette kan have betydning for kommissionens arbejde.

Restanceinddrivelsen er samlet set statistisk underbelyst, hvorfor den overordnede prioritering og styring ikke har været baseret på tilstrækkelig statistisk viden om området. Skatteministeriet er enig i, at en udbygget statistisk viden kan identificere restantgrupper, der kræver specielle tiltag. En udbygning af statistikgrundlaget er dog efter Skatteministeriets vurdering underlagt betydelige begrænsninger med de eksisterende edb-opkrævningssystemer.

B. Resultatmål

56. ToldSkat og Inddrivelsesenheden har indgået resultatkontrakter med henholdsvis Skatteministeriets departement og Finansministeriets departement indeholdende resultatmål for restanceinddrivelsen.

ToldSkats resultatkontrakt indeholder måltal for de reelt inddrivelige restancer, der udgør de samlede restancer ekskl. bl.a. retskraftige udgiftsførte restancer og restancer fra sager under bobehandling. I alt udgjorde de reelt inddrivelige restancer ca. 22 % af de samlede restancer i ToldSkat i 2001. Told- og Skattestyrelsen indgår kontrakter med regionerne om bl.a. mål for de reelt inddrivelige restancer. Enkelte regioner har fordelt regionens måltal på de interne virksomhedsgrupper i regionen.

Inddrivelsesenheden har opstillet mål og målinger for produktion, inddrivelsesprocenter, kvalitet og udvikling, ligesom organiseringen af restanceinddrivelsen som indtægtsdækket virksomhed bevirker, at sagsbehandlingen tilrettelægges ud fra forretningsmæssige principper.

57. Politiet fastsætter ikke måltal for restanceinddrivelsen, ligesom flertallet af kommunerne ikke anvender mål- og resultatstyring.

Det skal bemærkes, at Justitsministeriet ikke har fastsat måltal for politiets restanceinddrivelse, ligesom ToldSkat ikke har fastsat måltal for kommunernes restanceinddrivelse af personskatter og arbejdsmarkedsbidrag. Der er således ingen formelle krav om, at politiet eller kommunerne skal anvende målstyring for området.

Told- og Skattestyrelsen har tilkendegivet, at spørgsmålet om måltal vedrørende restancer på personskatter og arbejdsmarkedsbidrag vil blive inddraget ved næste genforhandling af rammeaftalen om samarbejde mellem kommunerne og told- og skatteregionerne på inddrivelsesområdet, ligesom Told- og Skattestyrelsen fortsat overvejer, hvilke mulige elementer der kan indgå i en målstyret restanceinddrivelse. For så vidt angår indførelse af målstyring for kommunernes restanceinddrivelse, kan dette kræve lovgivning svarende til den, der regulerer målstyringen på ligningsområdet.

Efter KL's vurdering vil det hverken være muligt eller hensigtsmæssigt at søge at opstille måltal for restanceinddrivelsen vedrørende personskatter og arbejdsmarkedsbidrag, sådan som det er tilfældet på ligningsområdet. KL's vurdering er begrundet i, at restanceinddrivelsen er afhængig af såvel kvaliteten af det forebyggende arbejde, samfundsudviklingen, og lokale forhold samt den enkelte restants og dennes husstands økonomiske forhold og derved betalingsmuligheder.

58. Rigsrevisionen er enig i, at mål og resultater vedrørende restanceinndrivelsen generelt påvirkes af bl.a. lokale forhold, det forebyggende arbejdes kvalitet samt udviklingen i den enkelte husstands økonomi. Disse forhold er dog også gældende for de statslige myndigheder, der i dag anvender målstyring. Fx anvender ToldSkat måltal for de inddrivelige restancer i målstyringen, mens Inddrivelsesenheden anvender en række måltal herunder lønomkostningerne i forhold til inddrivelsesprovenuet.

Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at der fortsat er behov for at udvikle fælles styringsrelevante og balancerede mål for de inddrivende myndigheder, da det kan medvirke til en effektivisering af inddrivelsen.

Rigsrevisionens bemærkninger

ToldSkat, Inddrivelsesenheden og Finansstyrelsen anvender overordnet mål- og resultatstyring i forbindelse med restanceinndrivelsen.

ToldSkat har ikke indført mål- og resultatstyring over for kommunerne i forbindelse med restanceinndrivelsen, sådan som det er tilfældet på ligningsområdet. ToldSkat har tilkendegivet, at spørgsmålet om mål vedrørende restancer på personskatter og arbejdsmarkedsbidrag vil blive inddraget ved næste genforhandling af rammeaftalen med KL. For så vidt angår indførelse af målstyring for kommunernes restanceinndrivelse, kan dette kræve lovgivning svarende til den, der regulerer målstyringen på ligningsområdet. Efter KL's vurdering vil det hverken være muligt eller hensigtsmæssigt at søge at opstille måltal for restanceinndrivelsen vedrørende personskatter og arbejdsmarkedsbidrag, idet mål og resultater vedrørende restanceinndrivelsen generelt påvirkes af bl.a. lokale forhold, det forebyggende arbejdes kvalitet samt udviklingen i den enkelte husstands økonomi.

Rigsrevisionen er enig i, at restanceinndrivelsen påvirkes af en række forhold. Disse forhold er dog også gældende for de statslige myndigheder, der i dag anvender målstyring. Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at der fortsat er behov for at udvikle fælles styringsrelevante og balancerede mål for de inddrivende myndigheder, da det kan medvirke til en effektivisering af inddrivelsen.

VI. Forebyggelse

59. Rigsrevisionen har undersøgt ToldSkats, kommunernes og Inddrivelsesenhedens forebyggende indsats med det for-

mål at vurdere mulighederne for effektiviseringer. For politiets vedkommende er forebyggelse på restanceområdet uinteressant, da restancerne vedrører bøder, erstatninger i forbindelse med straffesager m.m. For Finansstyrelsens vedkommende er forebyggelsen af SU-restancer placeret under Undervisningsministeriet.

60. ToldSkats forebyggende indsats sker primært under registreringen af nye virksomheder, hvor nye virksomheder fx kan pålægges kreditbegrænsning, sikkerhedsstillelse eller nægtes registrering. Funktionen er i enkelte told- og skatteregioner centraliseret i én virksomhedsgruppe, mens den i andre regioner er placeret i forskellige grupper. Virksomhedsregistreringen i de enkelte told- og skatteregioner kan overvejes centraliseret i én virksomhedsgruppe for at udnytte fordelene ved specialisering.

61. Kommunernes forebyggelse med hensyn til restancer på personskatter og arbejdsmarkedsbidrag sker primært i samarbejde mellem kommunens skatteforvaltning og inkassoafdeling, hvor forskudsregistrering af både A- og B-skat kontrolleres. Til dette formål anvendes bl.a. et systemmæssigt advis fra inkasso til forskudssystemet om skatteydere, der er i restance.

62. For Inddrivelsesenhedens krav er der skabt en organisatorisk adskillelse mellem forebyggelsen i statsinstitutionerne og restanceinddrivelsen i enheden. Derved er restanceinddrivelsen blevet specialiseret.

Adskillelsen mellem forebyggelse og restanceinddrivelse giver dog en risiko for, at information fra restanceinddrivelsen – fx om de enkelte restanter – ikke formidles videre til institutionerne og således ikke anvendes i forebyggelsen. Derfor holder enheden møder med og sender opfølgninger over bevægelser og status til hver institution. Institutionerne kan således følge udviklingen i restanceinddrivelsen både samlet og for de enkelte restanter.

Inddrivelsesenheden har samtidig mulighed for at sammenligne den forebyggende indsats i institutionerne. Derved kan enheden bidrage med oplysninger som grundlag for at sammenligne institutionernes debitoradministration. Det er ikke en opgave, som enheden lovgivningsmæssigt skal varetage, men undersøgelsen har vist, at enheden kan bidra-

ge til at effektivisere institutionernes forebyggelse ved at formidle viden om bedste praksis mellem institutionerne.

63. ToldSkat og kommunerne forebygger endvidere ved generel information og vejledning gennem dagspressen, via internettet samt ved informationsmøder. Der samarbejdes ikke indbyrdes mellem kommuner eller mellem kommunerne og ToldSkat på området. Undersøgelsen har dog vist, at myndighederne med fordel kunne samarbejde om informationsindsatsen, bl.a. fordi informationen har generel karakter, hvorved den kan rettes mod flere målgrupper samtidig.

Rigsrevisionen foretager for tiden en særskilt undersøgelse af ToldSkats og de kommunale skatteforvaltningers information og vejledning til virksomheder. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet vil afvente resultatet af denne undersøgelse, inden eventuelle initiativer iværksættes.

Rigsrevisionens bemærkninger

Myndighederne har en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af den del af forebyggelsen, der foretages som led i den almindelige sagsbehandling. Myndighederne kunne dog med fordel samarbejde om informationsindsatsen, bl.a. fordi informationen har generel karakter og derfor kan rettes mod flere målgrupper samtidig.

VII. Inddrivelsesprocessen

A. Indledning

64. Rigsrevisionen har sammenlignet myndighedernes tilrettelæggelse af restanceinddrivelsen. Sammenligningen omfatter myndighedernes interne styring, graden af digitalisering i sagsbehandlingen, anvendelse af inddrivelsesmidler samt eftergivelses- og afskrivningsforhold. **Tabel 4** viser en oversigt over myndighedernes inddrivelsesproces.

Tabel 4. Oversigt over myndighedernes inddrivelsesproces

Aktivitet	ToldSkat	Inddrivelses-enheden	Politiet	Kommuner	Finansstyrelsen
Styring	Risiko og væsentlighed – inddrivelsesstrategi	Risikostyring via ressourceallokering	Ingen risikostyring	Risiko og væsentlighed – inddrivelsesstrategi	Ingen risikostyring
Digitalisering i sagsbehandlingen	Begrænset	Høj	Delvis	Delvis	Høj
Prioritering af inddrivelsesmiddel	Udlæg, afdragsordning, lønindeholdelse	Afdragsordning, lønindeholdelse, udlæg	Afdragsordning, lønindeholdelse, udlæg	Afdragsordning, udlæg, lønindeholdelse	Afdragsordning lønindeholdelse udlæg
Betalingssevnevurdering	Individuelt skøn	Skatteoplysninger fra seneste ligningsår	Individuelt skøn	Individuelt skøn	Skatteoplysninger fra seneste ligningsår
Eftergivelseskriterier	Konkurslovens regler	Konkurslovens regler	Vejledning om opkrævning og inddrivelse af bøder mv.	-	Særlige regler for studiegæld
Afskrivning	Inddrivelsesvejledningen	Beløb afskrives ved oversendelse til enheden	Ved eftergivelse	Inddrivelsesvejledningen	Ved eftergivelse

I det følgende gennemgås undersøgelsens resultater vedrørende anvendelsen af risikovurderinger, digitaliseringer, anvendelsen af inddrivelsesmidler og afskrivning/eftergivelse samt samarbejdet mellem myndighederne.

B. Anvendelse af risikovurderinger

65. Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilket omfang de enkelte myndigheder tilrettelægger restanceinddrivelsen efter væsentlighed og risiko. Risikovurderinger kan bl.a. anvendes til at sikre en skærpet opmærksomhed mod restanter, hvor der er større risiko for manglende betalinger. Risikovurderinger kan også anvendes som grundlag for valget af inddrivelsesmidler i de konkrete situationer.

ToldSkat og kommunerne skal (med hensyn til krav for personskatter og arbejdsmarkedsbidrag) ifølge inddrivelsesstrategien foretage en individuel risikovurdering vedrørende den enkelte restant. Undersøgelsen viste, at told- og skatteregionerne anvender strategien, og at virksomhederne registreres i risikogrupper. De besøgte kommuner registrerede derimod ikke restanterne i risikogrupper, men anvendte inddrivelsesstrategiens 4 risikogrupper som en tommelfingerregel i restanceinddrivelsen.

66. De øvrige myndigheder foretager ikke systematiske risikovurderinger af restanterne. Inddrivelsesenheden har dog valgt at opdele restanceinddrivelsen i 2 sektioner, hvor den ene sektion behandler de mindre og mere ensartede sager, mens den anden sektion behandler de større og mere komplekse sager. Ressourcemæssigt er der afsat relativt mere tid til behandlingen af de større og mere komplekse sager. Omvendt er inddrivelsen af de mindre sager i højere grad automatiseret sammenlignet med de mere komplekse sager. De mindre sager kræver derfor ikke manuel sagsbehandling i samme omfang. Efter at have gennemgået en række af de største sager er det Rigsrevisionens vurdering, at enheden med en styrket sagsbehandling af primært de større sager kunne effektivisere restanceinddrivelsen, jf. pkt. 70.

Told- og Skattestyrelsen har tilkendegivet, at den vil følge udviklingen i Inddrivelsesenheden tæt.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen vurderer at Inddrivelsesenhedens restanceinddrivelse kan styrkes, særligt for de store restancer, hvor sagsbehandlingen er mere kompliceret. Told- og Skattestyrelsen har tilkendegivet, at den vil følge udviklingen i Inddrivelsesenheden tæt.

C. Digitalisering af sagsbehandlingen

67. Graden af digitalisering i sagsbehandlingen er forskellig mellem myndighederne. Restanceinddrivelsen i Inddrivelsesenheden og Finansstyrelsen er sammenlignet med de andre myndigheder i højere grad baseret på maskinel sagsbehandling. Knap 50 % af sagsbehandlingen i Inddrivelsesenheden sker maskinelt fra registrering til endelig indfrielse af en restance. Når en restance overdrages til enheden, vil der maskinelt blive forsøgt indgået en afdragsordning med restanten, hvorefter der maskinelt udsendes rykkerskrivelser, hvis restanten misligholder aftalen. Endelig kan lønindeholdelse foretages maskinelt, såfremt restanten ikke reagerer på rykkerskrivelserne og det fremsendte budgetskema. Enheden behandler kun sager manuelt, hvis en restant henvender sig til enheden, eller hvis fx lønindeholdelse ikke er mulig. Finansstyrelsen inddriver mislig-

holdt studiegæld efter samme principper. Begge myndigheder anvender det samme IT-sagsbehandlingssystem.

Inddrivelsen i ToldSkat og kommunerne er primært baseret på manuel sagsbehandling. Efter KL's opfattelse udnytter kommunerne dog mulighederne for digitaliseringen i muligt omfang. Da restanceinndrivelsen er omfattet af forvaltningslovens regler om partshøring og begrundede afgørelser, er det efter KL's vurdering umuligt at automatisere inddrivelsen 100 %. Politiets sagsbehandling er ligeledes manuel, men edb-støttesystemerne indeholder her flere automatiske procedurer.

68. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at anvendelsen af forskellige edb-systemer i kommunerne gør det vanskeligt at udveksle informationer om restanterne elektronisk, hvis en restant fx flytter fra en kommune til en anden. Det er tilflytterkommunen, der skal inddrive restancer for fraflytterkommunen, og manglende elektronisk udveksling af information kan gøre restanceinndrivelsen unødigt ressourcetrævende.

KL har oplyst, at Kommunedata A/S har udviklet RekvirentNet med det formål elektronisk at videresende oplysninger om restanter mellem kommunerne. Systemet er sat i drift primo 2003. Myndighedernes edb-systemer er nærmere behandlet i afsnit VII.

D. Inddrivelsesmidler

69. Myndighederne, der inddriver restancer, anvender typisk følgende 4 inddrivelsesmidler:

- Afdragsordning
- Lønindeholdelse
- Udlæg
- Anmeldelse til RKI Kreditinformation

Derudover anvender ToldSkat og kommunerne muligheden for at underrette en bevillingsmyndighed om, at en bevilling/autorisation vedrørende en restant kan tilbagekaldes. Modregning beskrives i afsnit VIII.C. Anvendelsen af de enkelte inddrivelsesmidler fremgår af **tabel 5**.

Tabel 5. Anvendelsen af inddrivelsesmidler i 2001 for de 5 myndigheder

Inddrivelsesmidler	ToldSkat	Kommunerne ³⁾	Politiet	Inddrivelses- enheden	Finans- styrelsen
	----- Antal -----				
Afdragsordninger ¹⁾	5.662	-	153.923	106.256	26.035
Lønindeholdelser ¹⁾	1.526	148.896	18.190	50.277	14.104
Fogedsager.....	59.293	-	13.583	10.692	0
RKI Kreditinformation ²⁾	-	-	-	4.699	1.823
Underretning til bevillings- myndighed om restance.....	71	-	-	0	0

¹⁾ Antal afgørelser over indgåede afdragsordninger/lønindeholdelser.

²⁾ De manglende data for RKI Kreditinformation skyldes manglende registreringer heraf hos nogle myndigheder.

³⁾ Der er ikke data for kommunernes anvendelse af inddrivelsesmidler, og det har ikke været muligt via spørgeskemaundersøgelsen at opgøre omfanget grundet manglende besvarelser vedrørende nøgletal.

Kilde: ToldSkat, politiet og Inddrivelsesenheden og Finansstyrelsen.

Der er forskelle i omfanget af anvendelsen af de enkelte inddrivelsesmidler mellem myndighederne. Det skyldes bl.a. forskelligt hjemmelsgrundlag for de enkelte myndigheder og restancetyper. ToldSkat prioriterer anvendelsen af udlæg højt for derigennem at sikre pant for kravet. Tilsvarende anvender ToldSkat færre afdragsordninger og lønindeholdelser. Inddrivelsesenheden og Finansstyrelsen anvender hovedsageligt afdragsordninger og lønindeholdelser, mens udlæg kun anvendes i begrænset omfang.

Afdragsordning

70. Af tabel 5 fremgår det, at afdragsordninger primært anvendes af Inddrivelsesenheden, Finansstyrelsen og politiet. Rigsrevisionen gennemgik en række sager i Inddrivelsesenheden, primært med det formål at vurdere, hvordan restancemassen var sammensat på forskellige typer af restanter.

Ved denne gennemgang fandt Rigsrevisionen eksempler på afdragsordninger, hvor afdragene var utilstrækkelige til at sikre tilbagebetaling. Fx var der indgået afdragsordninger med en månedlig ydelse på 400 kr., selv om restancen var på 4 mio. kr. Der var endvidere eksempler på afdragsordninger, hvor afdragene havde været uændrede i op til 8 år, selv om restantens indkomst var steget i perioden. Inddrivelsesenheden oplyser, at der normalt skal opsættes en erindringsdato om forhøjelse, hvis ydelsen ikke indfrier kravet inden for rimelig tid.

Udlægsforretning

71. ToldSkat og kommunerne har egne fogeder til at foretage udlæg, mens de øvrige myndigheder kun kan gennemføre udlæg gennem fogedretten. Udlæg er derfor også det mest anvendte inddrivelsesmiddel i ToldSkat. De kommunale pantefogeder benytter ligeledes udlæg, men der er ikke data herfor. Politiet har mulighed for at anvende fogedretten vederlagsfrit, hvorved udlæg også er almindeligt for politiets krav. Inddrivelsesenheden anvender kun udlæg, hvis andre inddrivelsesmidler er udtømte, mens Finansstyrelsen sjældent benytter sig af udlæg.

Inddrivelsesenheden har oplyst, at de med fordel kunne anvende ToldSkats fogeder til at sikre større synlighed samt til at foretage udlæg. Inddrivelsesenheden kan umiddelbart anvende told- og skattefogederne, men ikke kommunernes pantefogeder i inddrivelsesarbejdet. Anvendelse af pantefogederne vil i et vist omfang kræve lovændringer.

Skatteministeriet stiller sig positiv over for en eventuel udvidelse af fogedernes kompetenceområder, og ministeriet vil anmode *Forenklingsudvalget* om at inddrage muligheden i det videre arbejde.

Lønindeholdelse

72. Lønindeholdelse er et inddrivelsesmiddel, hvor myndigheden anmoder restantens arbejdsgiver om at indeholde en del af restantens løn. Lønindeholdelse anvendes til at sikre indbetalinger, men har også en præventiv effekt, da visse restanter vil undgå, at deres arbejdsgiver bliver informeret om deres restanceforhold. Der skal i hver enkelt lønindeholdelsessag foretages en betalingsevnevurdering, og myndigheden kan maksimalt indeholde op til 20 % af restantens løn, dog i princippet op til 100 % vedrørende restancer på underholdsbidrag. Lønindeholdelse kan kun anvendes for krav, hvor dette fremgår af lovgivningen.

Regeringen overvejer som et led i sit moderniseringsprogram at erstatte lønindeholdelse med automatiske ændringer i restanternes forskudsregistrering. Overvejelserne er begrundet ved administrative lettelser for arbejdsgiverne.

Betalingsevnevurdering

73. Inddrivelsesmyndighederne skal i forbindelse med afdragsordninger og lønindeholdelse foretage en betalings-

evnevurdering af restantens og familiens økonomi. Det fremgår fx af kildeskatteloven, at der ved pålæg om lønindeholdelse skal overlades restanten det nødvendige til eget og familiens underhold. Ved beregningen skal den enkelte myndighed indregne et rådighedsbeløb, der overlades til restanten og familien til dækning af udgifter til kost, tøj mv.

Rådighedsbeløbets størrelse skal bero på en konkret vurdering, og det kan ikke beregnes efter en fast takst. Myndigheden skal derfor foretage et skøn i hver enkelt sag. Restanten udfylder et skema om dennes og husstandens formue samt udgifts- og indtægtsforhold til brug for vurderingen af betalingsevnen. Myndighederne baserer ofte deres skøn på niveauet for rådighedsbeløbet fastsat af den lokale skifteret i forbindelse med fx gældssaneringer.

74. Rigsrevisionen har konstateret, at myndighederne har en forskellig praksis med hensyn til opgørelser af restanternes betalingsevne. Fx er der forskellig praksis for, om udgifter til telefonabonnement og nødvendige medicinudgifter indgår i rådighedsbeløbet eller ej. Myndighederne bør derfor overveje muligheden for at opstille en fælles praksis for vurderingen af restanternes betalingsevne. Dette spørgsmål behandles i *Forenklingsudvalget*.

Praksis for betalingsevnevurderinger på Socialministeriets område er fastlagt af den Sociale Ankestyrelse og adskiller sig i væsentlig grad fra ToldSkats praksis. Særligt på 2 områder er der forskelle. Efter Ankestyrelsens praksis indgår dels kun skyldners økonomiske forhold ved beregningen og altså ikke ægtefælles mv., dels medtages ingen børneydelser i vurderingen.

Politiet har oplyst, at der endvidere er en uensartet praksis mellem politikredsene med hensyn til betalingsevnevurderinger, men efter udstedelse af en ny vejledning i februar 2003, som indeholdt et afsnit om betalingsevnevurderinger, forventes der at blive en ensartet praksis på området.

75. Inddrivelsesenheden og Finansstyrelsen anvender skatteoplysninger fra ToldSkat i forbindelse med indgåelse af afdragsordninger og ved lønindeholdelse. Restanterne tilbydes samtidig at indsende et økonomiskema til beregning af deres betalingsevne. Skatteoplysningerne kommer fra årsopgørelsen for det seneste ligningsår. Er der ikke en årsop-

gørelse, skal sagen behandles manuelt. Det gælder, fx hvis årsopgørelsen ikke er endeligt godkendt af kommunen. Undersøgelsen viste, at Inddrivelsesenhedens sagsbehandling således var stillet i bero, indtil der forelå skatteoplysninger. Derved blev det ikke vurderet, om restanten havde lønindkomst og kunne pålægges lønindeholdelse.

Rigsrevisionens bemærkninger

Inddrivelsesenheden kunne med fordel anvende ToldSkats fogeder til at følge op på restancer og foretage udlæg. Inddrivelsesenheden kan umiddelbart anvende told- og skattefogederne, men ikke kommunernes pantefogeder i inddrivelsesarbejdet. Anvendelse af pantefogederne vil i et vist omfang kræve lovændringer. Skatteministeriet har oplyst, at man er positiv over for en eventuel udvidelse af fogedernes kompetenceområder, og ministeriet vil anmode *Forenklingsudvalget* om at inddrage muligheden i det videre udvalgsarbejde.

Lønindeholdelse er efter Rigsrevisionens opfattelse et effektivt inddrivelsesmiddel, hvorfor myndighederne bør vurdere mulighederne for at gennemføre lovændringer med henblik på at foretage lønindeholdelse ved flere restancetyper.

E. Afskrivning og eftergivelse

76. Myndighederne anvender forskellig praksis for afskrivning og eftergivelse af statslige krav. Afskrivning betyder, at et krav udgiftsføres på statsregnskabet, men at det fortsat holdes retskraftigt. Eftergivelse betyder, at restancen afvikles fx ved forældelse, akkord eller gældssanering.

77. Der er forskel på myndighedernes afskrivningsprincipper. Fx afskriver ToldSkat en restance, hvis den anses for ikke-inddrivelig, mens Inddrivelsesenhedens krav afskrives af kreditorerne ved oversendelse af kravet til enheden. Myndighedernes praksis fremgår af følgende punkter:

- ToldSkat og kommunerne (vedrørende personskatter og arbejdsmarkedsbidrag) afskriver et krav på statsregnskabet, når det anses for uerholdeligt. Personlige restancer holdes derefter retskraftige, indtil inddrivelse skønnes forgæves på længere sigt, eller hvis omkostningerne forbundet med inddrivelsen anses for uforholdsmæssigt store.
- Politiet og Finansstyrelsen afskriver normalt krav samtidig med endelig afvikling ved fx en gældssanering.

Politiet afskriver dog sagsomkostninger, hvis inddrivelse anses for udsigtsløs, men restancen skal holdes retskraftig indtil forældelse.

- Inddrivelsesenhedens krav afskrives af kreditorerne ved overdragelse til enheden.

ToldSkats princip om at sondre mellem restancer under inddrivelse og retskraftige udgiftsførte restancer giver mulighed for at fokusere på de restancer, der reelt er mulighed for at inddrive. Det er ikke muligt at foretage en sådan sondring med hensyn til politiets, Finansstyrelsens og Inddrivelsesenhedens krav.

Finansstyrelsens og Inddrivelsesenhedens edb-sagsbehandlingssystem giver mulighed for automatisk overvågning af alle restanters indtægts- og formueforhold samt eventuelle modregningsmuligheder. Man undgår således at anvende ressourcer på restancer, der reelt ikke kan inddrives.

78. Ved eftergivelse af restancer anvender myndighederne som udgangspunkt konkurslovens regler for tvangsakkord og gældssanering. Muligheden for at indgå frivillige akkorder og anden afvikling udenom skifteretten anvendes ligeledes.

79. ToldSkat og kommunerne (for personskatter og arbejdsmarkedsbidrag) skal med den nye inddrivelsesstrategi fra 2001 i hver enkelt sag vurdere, om forældelsesfristen skal afbrydes. Rigsrevisionen har ikke undersøgt, om den nye praksis er implementeret, men ToldSkat forventer, at den nye praksis vil reducere de samlede retskraftige udgiftsførte restancer. Tidligere var det normalt at afbryde forældelsen af restancer. Derved kunne restancerne holdes retskraftige i adskillige år, selv om restancen ikke kunne forventes tilbagebetalt hverken helt eller delvist.

Der gælder særlige regler for eftergivelse af studiegæld i lov om tilskud til afvikling af studiegæld og om eftergivelse af studiegæld, jf. LBK 952 1998 (studielån) og i lov om statens uddannelsesstøtte, jf. LBK 627 2001 (for meget udbetalt studiestøtte).

Inddrivelsesenheden anvender som udgangspunkt de konkursretlige regler, men de fraviges i DR og DSB sager, hvor indkomstniveau eller sociale hensyn gør, at enheden

ikke ønsker at foretage tvangsinddrivelse. Tilsvarende kan anden gæld eftergives, hvis det skønnes, at restanten ikke har udsigt til at kunne betale gælden. Eftergivelse af gæld kan alene foretages efter ansøgning fra restanten. Der er ikke en fast procedure for at oplyse restanterne om muligheden for eftergivelse fx ved frivillig akkord eller ved gældssanering. Konsekvensen er, at restanterne kun oplyses om disse muligheder efter en konkret vurdering i de manuelt behandlede sager.

80. Rigsrevisionen anser ToldSkats nye strategi om at eftergive restancer, hvor inddrivelsen skønnes forgæves på længere sigt, eller hvis omkostningerne forbundet med restanceinddrivelsen anses for uforholdsmæssigt store, for at være et væsentligt element i en effektiv restanceinddrivelse.

Det er dog tillige Rigsrevisionens vurdering, at implementeringen af den eftergivelsespolitik, der er en del af ToldSkats strategi på området, kan vanskeliggøres af, at eftergivelsen baseres på individuelle skøn frem for faste regler. Samtidig indgår der ikke måltal for eftergivelse i myndighedernes resultatstyring, hvilket kan flytte fokus fra eftergivelse til de områder, der måles på. Det kan dog være vanskeligt at opstille operationelle måltal for eftergivelse. Rigsrevisionen finder, at den eftergivelsespolitik, der er udarbejdet af ToldSkat, med fordel kunne følges af andre offentlige myndigheder.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen anser ToldSkats nye eftergivelsespolitik for at være et vigtigt element i en effektiv inddrivelse. I det omfang strategien kan overføres til andre områder uden at komme i konflikt med lovgivningen, bør det derfor overvejes at lade alle myndigheder i staten følge denne del af ToldSkats inddrivelsesstrategi

ToldSkats princip om at sondre mellem restancer under inddrivelse og retskraftige udgiftsførte restancer er ligeledes et vigtigt led i en effektiv restanceinddrivelse, da det giver mulighed for at fokusere på de restancer, der reelt er mulighed for at inddrive.

F. Samarbejdet mellem myndighederne

81. Rigsrevisionen pegede i afsnit IV og V på behovet for et overordnet udbygget samarbejde mellem myndigheder-

ne om lovgivningen og strategien for den statslige restanceinddrivelse. Der er endvidere behov for et udbygget samarbejde mellem myndighederne på lokalt niveau. Formålet er at sikre en helhedsorienteret sagsbehandling over for den enkelte restant. Et sådant samarbejde skal gennemføres med respekt for bestemmelserne om anvendelse af personlige data indeholdt i lov om personoplysninger.

82. ToldSkat har tilsynspligt i forhold til kommunernes inddrivelse af restancer vedrørende personskatter og arbejdsmarkedsbidrag. Tilsynet udføres af de enkelte regioner ifølge en rammeaftale mellem ToldSkat og KL fra 2001. Ifølge aftalen skal regionerne, som minimum hvert andet år gennemføre ét tilsynsbesøg i hver kommune. Herudover er der i hver region etableret et Kontaktudvalg bestående af regionen og de enkelte kommuner. Kontaktudvalgets formål er at virke som det overordnede styringsorgan for det løbende samarbejde, bl.a. om implementeringen af inddrivelsesstrategien.

83. Samarbejdet mellem myndighederne i forbindelse med restanceinddrivelsen over for den enkelte restant sker i dag på ad hoc basis. Der er således ikke et systematisk samarbejde mellem myndighederne.

84. Det er en almindelig grundsætning i dansk forvaltningsret, at offentlige myndigheder har pligt til, under hensyn til sagens karakter, at søge en sag belyst i nødvendigt omfang.

Fx er en kommune ved behandlingen af en sag om inddrivelse af restancer forpligtet til at søge sagen tilstrækkeligt belyst forud for kommunens iværksættelse af en inddrivelse. Som led i sagens belysning vil den kommunale inkassofunktion i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretslige principper og forvaltningslovens øvrige regler kunne søge sagen oplyst ved at indhente oplysninger fra andre dele af den kommunale forvaltning.

Der er ikke et tilsvarende krav til sagsbehandlingen for personer i restance til staten om at søge oplysninger i forskellige dele af den kommunale forvaltning. Der er således risiko for manglende koordination i sagsbehandlingen over for personer, der er i restance til staten, og som samtidig er i kontakt med det sociale system i kommunen.

Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at de statslige myndigheder bør overveje muligheden for et udbygget samarbejde med kommunerne herunder også de kommunale socialforvaltninger.

Faglige netværk

85. Inddrivelse af restancer med udgangspunkt i bedste praksis kan ses som en proces, hvor viden om effektive inddrivelsesmetoder formidles videre i et samarbejde mellem myndighederne. Undersøgelsen viste, at ToldSkat, politiet og kommunerne internt ved de enkelte myndigheder samarbejder om at formidle bedste praksis videre. Det er kun politiet og halvdelen af de besøgte kommuner, som har gennemført systematiske analyser af opnåede resultater og anvendelse af ressourcer.

ToldSkat og kommunerne anvender fora til udveksling af konkrete erfaringer i restanceinddrivelsen. ToldSkat har fx elektronisk faglige netværk. Politiet har ikke etableret sådanne fora for erfaringsudveksling.

Rigsrevisionens bemærkninger

Da samarbejdet mellem myndighederne over for den enkelte restant i dag sker på ad hoc basis, er der efter Rigsrevisionens opfattelse behov for et systematisk samarbejde mellem myndighederne på lokalt niveau med henblik på at sikre en koordineret sagsbehandling. Dette samarbejde kan også omfatte de kommunale socialforvaltninger.

ToldSkat og kommunerne anvender forskellige fora som fx elektronisk faglige netværk til udveksling af konkrete erfaringer i restanceinddrivelsen. Sådanne faglige fora, kan med fordel oprettes med henblik på en løbende udveksling af erfaringer og videndeling på tværs af myndighederne.

VIII. Problemer med edb

86. Rigsrevisionen har undersøgt, om myndighedernes edb-systemer fremmer en enkel og effektiv forebyggelse og inddrivelse af restancer. Rigsrevisionen har gennemgået myndighedernes interne edb-systemer samt Det Centrale Fordringsregister (CFR), der indeholder oplysninger om offentlige krav vedrørende borgere og virksomheder. Formålet med CFR er primært at udnytte muligheder for mod-

regning mellem offentlige myndigheder. Endelig har Rigsrevisionen vurderet myndighedernes samkøring med andre myndigheders registre.

A. Myndighedernes egne edb-systemer

87. Rigsrevisionen har vurderet myndighedernes edb-systemer ud fra følgende 4 kriterier, der har betydning for effektiviteten:

- Antallet af systemer der anvendes i sagsbehandlingen
- Integrationen mellem systemerne
- Maskinel henholdsvis manuel sagsbehandling
- Om sagsbehandlingen er baseret på Elektronisk Sags- og DokumentHåndtering (ESDH) samt graden af digitalisering i forhold til brugerne

Tabel 6 viser systemernes karakteristika.

Tabel 6. Oversigtsskema vedrørende edb-systemernes karakteristika

Edb-systemer	ToldSkat	Politiet	Inddrivelses- enheden og Finansstyrelsen	Statens øvrige myndigheder ²⁾	Kommunerne
Antal systemer (egne) ¹⁾	11	1	1	1/flere	2
Systemintegration.....	Delvis	Ja	Ja	Ja/nej	Ja
Fuldstændig maskinel sagsbehandling	Nej	Nej	Ja	Ja/nej	Ja
ESDH samt digitalisering via internettet.....	Nej	Nej	Nej	Ja/nej	Ja/nej ³⁾
¹⁾ Oversigten omfatter kun myndighedernes egne systemer, der anvendes til at forebygge og inddrive restancer, hvorimod andre myndigheders systemer er behandlet nedenfor i afsnit B. Samkøring med andre myndigheders registre. ²⁾ Statens øvrige myndigheder vedrører de myndigheder, der overdrager deres restancer til inddrivelse i Inddrivelsesenheden. Billedet af de øvrige statslige myndigheders digitalisering af sagsbehandlingen er ikke entydigt, men varierer betydeligt fra myndighed til myndighed. ³⁾ Som noget nyt har borgere mulighed for at tilmelde sig en E-box, som giver kommunerne mulighed for at overføre opkrævningsmateriale herunder rykkermateriale til borgerne digitalt. Kilde: Materiale fra ToldSkat, kommunerne, politiet, Inddrivelsesenheden og Direktoratet for FødevarerErhverv.					

Rigsrevisionen har ikke vurderet eventuelle effektiviseringsgevinster ved digital forvaltning på restanceområdet, men Finansministeriet har i publikationen ”Digitalisering og effektivisering i staten” fra 2002 anslået, at der samlet kan realiseres effektiviseringsgevinster for staten i størrelsesorden 10-30 % af omkostningerne knyttet til sagsbehandlingen. Pr. 1. september 2003 skal staten, amterne og

kommunerne overgå til elektronisk post, men ikke til fuld anvendelse af ESDH.

88. ToldSkat benytter 11 forskellige systemer, mens de øvrige besøgte myndigheder typisk anvender 1 eller 2 systemer. De besøgte Told- og Skatteregioner har anført, at visse af systemerne er utidssvarende, samt at anvendelsen af flere ikke-integrerede systemer giver en unødigt ressourcekrævende sagsbehandling. Hertil kommer, at systemerne kan være vanskelige at overskue, hvilket øger risikoen for fejl. En effektiv forebyggelse og restanceinddrivelse vil således kræve mere integrerede systemløsninger. ToldSkat er opmærksom herpå, men en modernisering af ToldSkats systemer er stillet i bero inden for rammerne af den gældende budgetaftale, der løber frem til 2005.

89. I Inddrivelsesenheden er sagsbehandlingen baseret på maskinel sagsbehandling, hvor sagsbehandlingen ved afdragsordninger og lønindeholdelse kan gennemføres automatisk. I ToldSkat, politiet og kommunerne forudsætter denne sagsbehandling manuel behandling i et vist omfang. Det er givet, at disse dele af sagsbehandlingen beslaglægger væsentlige ressourcer.

Inddrivelsesenhedens og Finansstyrelsens edb-system er mere effektivt sammenlignet med de øvrige systemer. Politiet og kommunerne kan efter Rigsrevisionens vurdering ved en yderligere automatisering af restanceinddrivelsen opnå en effektivisering. En forudsætning for at automatisere restanceinddrivelsen yderligere er, at restanceinddrivelsen hviler på et mere ensartet hjemmelsgrundlag, hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse gør sig gældende for politiet og i en vis udstrækning for kommunerne. En automatisering af inddrivelsen skal naturligvis være i overensstemmelse med forvaltningslovens regler om partshøring og begrundede afgørelser. Rigsrevisionen skønner, at det er muligt inden for meget homogene restancetyper at automatisere inddrivelsen yderligere inden for rammerne af forvaltningsloven.

90. Inddrivelsesenheden og kommunerne anvender ESDH i en vis udstrækning, mens ToldSkat og politiet ikke anvender ESDH. ToldSkat har truffet beslutning om, at 1. udgave af ESDH skal iværksættes medio 2004.

Finansstyrelsen har etableret en internetbaseret selvbetjeningsløsning, for så vidt angår ikke-misligholdt studiegæld. Denne løsning udvides til fra foråret 2003 også at omfatte misligholdt gæld. Herudover er det allerede i dag muligt at udfylde og indsende en ansøgning om eftergivelse af studiegæld elektronisk via Finansstyrelsens hjemmeside, som også giver mulighed for at betale ydelser med Dankort.

De andre myndigheder giver ikke restanterne mulighed for at sende oplysninger om de enkelte restanceforhold elektronisk, ligesom myndighederne ikke tilbyder selvbetjeningsløsninger via internettet. En yderligere digitalisering kan fx give restanterne mulighed for at indbetale restancer eller sende oplysninger via internettet, hvilket kan medføre både ressourcebesparelser og serviceforbedringer.

Rigsrevisionens bemærkninger

En modernisering af visse myndigheders edb-systemer, en øget maskinel sagsbehandling samt en yderligere digitalisering af forvaltningen i forhold til borgere og virksomheder vil efter Rigsrevisionens vurdering samlet medføre effektiviseringsgevinster og serviceforbedringer.

B. Samkøring med andre myndigheders registre

91. Som led i undersøgelsen har Rigsrevisionen vurderet, om brugen af andre myndigheders registre herunder samkøring sikrer en effektiv forebyggelse og restanceinddrivelse.

92. Primært Finansstyrelsens og Inddrivelsesenhedens anvendelse af andre systemer bidrager til en effektivisering af inddrivelsen. Enheden er opkoblet til systemer i ToldSkat herunder CFR, Det Fælles Lønindeholdelsessystem (DFLS) og det Månedlige Indberetningssystem om Arbejdsgiverforhold (MIA). Opkoblingerne sikrer, at restancer automatisk registreres i CFR, når de overdrages til enheden, samt at det er muligt maskinelt at foretage lønindeholdelse. Samtidig modtager enheden skatteoplysninger om restanterne fra ToldSkat.

93. Politiet må alene anvende oplysninger fra ToldSkats ligningssystem til brug for fastsættelse af bødestørrelser og lønindeholdelse, men ikke i forbindelse med vurdering

af restantens betalingsevne. Politiet er i de tilfælde henvist til at basere sig på oplysninger, som restanten afgiver under strafansvar. En øget anvendelse af oplysninger fra ToldSkats registre kan være et vigtigt led i en effektivisering af restanceinddrivelsen, hvilket Rigspolitiet har erklæret sig enig i.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at politiet kun må anvende oplysninger fra ToldSkats ligningssystem til brug for fastsættelse af bødestørrelser og lønindeholdelse, men at systemet ikke må anvendes i forbindelse med vurdering af restantens betalingsevne.

En øget anvendelse af oplysninger fra ToldSkats ligningssystem kan være et vigtigt led i en effektivisering af restanceinddrivelsen, hvilket Rigspolitiet har erklæret sig enig i.

C. Modregning

94. Modregning er et inddrivelsesmiddel, hvor udbetalinger fra det offentlige til en restant (fx overskydende skat og negativ moms) under visse betingelser kan modregnes i eventuelle offentlige krav. CFR er udviklet for at understøtte muligheden for modregning. CFR anvendes bl.a. til at registrere offentlige krav, hvor der er mulighed for modregning. Herved tilstræbes det, at der ikke udbetales penge til personer eller virksomheder, der er i restance til det offentlige, hvis betingelserne for modregning er opfyldt.

95. Myndighederne har en forskellig praksis med hensyn til indberetninger til CFR. Kommunerne kan via deres debtorsystem automatisk registrere samtlige krav i CFR. Tilsvarende registrerer Finansstyrelsen og Inddrivelsesenheden samtlige krav i CFR, hvor der er mulighed for modregning. Politiet registrerer typisk kun restancer vedrørende sagsomkostninger, når de afskrives. Dermed afskærer politiet sig fra muligheden for modregning tidligt i restanceinddrivelsen.

96. Rigsrevisionen finder, at CFR i sin nuværende form reducerer brugen af systemet, hvilket i praksis indebærer en risiko for provenutab for staten. Fx er det ikke alle myndigheder, der anvender CFR i fuldt omfang. Det skyldes bl.a., at registret ikke opdateres dagligt, hvorfor det i

en vis udstrækning indeholder forældede data. Endvidere mangler registret oplysninger om dato og beløbsstørrelse, der er nødvendige til brug for modregning.

Der modregnes primært i overskydende skat og negativ moms, mens mulighederne for modregning i statslige og EU-støtteordninger kun udnyttes i begrænset omfang. Det gælder bl.a. hektarstøtte. Myndighederne modregner egne krav, men anvender ikke systematisk CFR til at modregne andre statslige krav. Det skyldes bl.a. manglende mulighed for at samkøre CFR med myndighedernes egne økonomisystemer. Fx gav Direktoratet for FødevarerErhverv udtryk for, at direktoratets eget økonomisystem skulle ændres, så fremt modregning skulle foregå systematisk og uden forsinkelser i udbetalingerne af tilskud. Det skal dog bemærkes, at langt de fleste af direktoratets krav inddrives ved intern modregning, dvs. inden kravene overdrages til Inddrivelsesenheden.

En modernisering af CFR kan dog efter Rigsrevisionens opfattelse undlades, hvis resultaterne af ToldSkats og den digitale Taskforces arbejde om én afregningskonto samt Finansministeriets tværministerielle arbejde om en effektivisering af betalingsforvaltningen, herunder etablering af NemKonto og AfregningsService, resulterer i en mere effektiv modregning.

Fødevarerministeriet har bemærket, at de på grund af de skrappe krav der stilles af EU, har vanskeligere ved at deltage i en ordning med én afregningskonto end andre institutioner.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen konstaterede, at CFR i sin nuværende form medfører en reduceret brug af systemet, hvilket i praksis indebærer en risiko for provenutab for staten. En modernisering af CFR kan efter Rigsrevisionens opfattelse undlades, hvis resultaterne af ToldSkats og den digitale Taskforces arbejde om én afregningskonto samt Finansministeriets tværministerielle arbejde om effektivisering af betalingsforvaltningen resulterer i en effektiv fremtidig modregning.

IX. Sammenfattende bemærkninger

97. Undersøgelsen har samlet vist, at det er muligt at effektivisere den offentlige inddrivelse af restancer. De enkelte myndigheder forsøger at sikre en effektiv restanceinddrivelse betinget af lovgrundlag samt de traditioner og den kultur, der er skabt ved hver myndighed.

Rigsrevisionen finder dog, at der er behov for et styrket samarbejde mellem myndighederne eller fx mere centraliserede løsninger. Et udvidet samarbejde eller en centralisering skal naturligvis etableres inden for rammerne af lov om personoplysninger. Statens restanceinddrivelse kunne fx varetages med udgangspunkt i en fælles central platform for kreditor- og debitorstyring samt betalingsafvikling eller af én central enhed. I forlængelse heraf kunne der fx etableres fælles afregningsfaciliteter mellem staten og den enkelte borger/virksomhed.

98. Rigsrevisionen skal endvidere pege på, at en række ministerier har igangsat initiativer, der kan medvirke til en forbedret restanceinddrivelse. Det vedrører bl.a. *Forenklingsudvalgets* arbejde med hensyn til forenkling af lovgivningen og herunder antallet af restancetyper og den komplicerede klageadgang. Derudover behandles spørgsmålet om bedre restanceinddrivelse i ToldSkats og den digitale Taskforces arbejde om én afregningskonto samt i Finansministeriets tværministerielle arbejde om en effektivisering af betalingsforvaltningen herunder etablering af NemKonto og AfregningsService.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der herudover er en række yderligere barrierer for en effektiv statslig restanceinddrivelse. Disse vedrører:

- Manglende koordination og samarbejde mellem myndighederne om bl.a. det strategiske arbejde på området, hvor det kun er ToldSkat, der har udarbejdet en samlet strategi for inddrivelsen af restancer vedrørende skatter og afgifter.
- Manglende viden om den samlede offentlige restancemasse, herunder antal personer i restance, hvem der er i restance samt sammenhænge mellem indsats på området og virkning på restancemassen.

- Uudnyttede muligheder for digitalisering og automatisering af området.
- Manglende integration mellem ToldSkats systemer på restanceområdet samt manglende systemmæssig integration på tværs af myndighederne.
- Uudnyttede muligheder for modregning.

Det er sammenfattende Rigsrevisionens vurdering, at løsningen af en række af ovenstående problemer vil kunne skabe en mere effektiv restanceinddrivelse.

Rigsrevisionen, den 3. juni 2003

Henrik Otbo

/Henrik Berg Rasmussen

Bilag 1

Samlede offentlige krav ultimo 1999-2001 (2001-priser)

	1999	2000	2001
	----- Mio. kr. -----		
Inddrivelsesenheden:			
Biblioteksrestancer	2	2	2
Diverse fordringer	23	18	17
Dir. for Arbejdsløshedsforsikring	189	198	210
DR-licens	519	552	588
DSB S-tog A/S	142	149	154
Fakturafordringer (fx indtægtsdækket virksomhed)	108	117	125
Fiskeribanken	299	281	268
Fællesopkrævninger	4	1	1
Personlige fordringer	917	873	857
Inddrivelsesenheden i alt	2.201	2.191	2.221
Finansstyrelsen:			
SU-stipendier	206	295	306
Studiegæld	3.411	3.190	3.011
Finansstyrelsen i alt	3.617	3.485	3.317
Kommunerne:			
Personlig skat	5.206	4.879	4.636
Arbejdsmarkedsbidrag	595	403	314
Retskraftige udgiftsførte restancer	6.110	5.855	5.715
Skat og arbejdsmarkedsbidrag i alt	11.912	11.137	10.665
Ejendomsskat	41	43	53
Forbrugsafgift	281	286	147
Husleje	32	34	29
Underholdsbidrag	3.266	3.365	3.258
Daginstitution	173	144	134
Bøder i henhold til skattekontrolloven	0	30	33
Boligindskudslån	277	170	172
Boligydelse	0	78	66
Tilbagebetalingskrav/boligsikring og -ydelse	255	261	269
Tilbagebetalingspligtig kontanthjælp	1.587	1.532	1.542
Uddannelseslån § 42	50	34	33
Motorkøretøjer BL § 58	209	126	111
Parkeringsafgift	18	24	23
Retsafgift/-gebyr	99	103	101
Udenlandske skattekrav	0	155	148
Andre kommunale krav	637	729	871
Øvrige kommunale krav i alt	6.924	7.112	6.990

Kommunerne i alt	18.835	18.249	17.655
ToldSkat:			
A-skat/AM-bidrag	1.034	1.150	1.183
Moms, told, punktafgifter og lønsum	5.005	5.004	5.066
Renter/gebyrer	2.632	2.625	2.694
Selskabs- og fondsskat	4.483	3.650	3.064
Dødsboskat	85	81	106
Rente, udbytteskat mv.	813	866	26
Retskraftige udgiftsførte restancer	9.219	9.526	9.689
ToldSkat i alt	23.271	22.902	21.828
Politiet:			
Bøder	468	566	626
Konfiskationer	222	239	209
Erstatninger	46	59	65
Strafferetsplejen	319	364	414
Politiet i alt	1.056	1.228	1.314
Samlede restancer i alt	48.980	48.055	46.335
Note: Der henvises til noterne i tabel 1, pkt. 38.			

Bilag 2

Restancetyper samt hjemmelsgrundlag

Restancetype	Opkrævnings- og inddrivelses-hjemmel	Inddrivelsesmiddel	Forældelsesfrist	Eftergivelse
Inddrivelsesenheden				
Biblioteksrestancer	Ministeriernes lovgivning	Indberetning til CFR Afdragsordninger Modregning Gældssanering/ akkord	5 år	Alm. konkursretlige regler
Diverse fordringer	Ministeriernes lovgivning	Indberetning til CFR Afdragsordninger Modregning Gældssanering/ akkord Evt. inkasso/friv. anerkendelse	5 år	Alm. konkursretlige regler
Dir. for Arbejdsløshedsformidlingen	Lov om arbejdsløshedsforsikring (LBK nr. 799 af 24. april 2002)	Indberetning til CFR Afdragsordninger Modregning Gældssanering/ akkord Evt. inkasso/friv. anerkendelse Lønindeholdelse Fogedret (visse sager)	5 år/20 år	Alm. konkursretlige regler
DR-licens	Lov om radio og fjernsynsvirksomhed (LBK nr. 1052 af 17. december 2002)	Indberetning til CFR Afdragsordninger Modregning Gældssanering/ akkord Evt. inkasso/friv. anerkendelse Lønindeholdelse Fogedret (visse sager) RKI indberetning	5 år	Alm. konkursretlige regler
DSB S-tog A/S	Lov om jernbanevirksomhed mv. (LBK 405 f 6. juni 2002) Lov om hovedstadsområdetets kollektive persontrafik (LBK 492 af 16. maj 1995)	Indberetning til CFR Afdragsordninger Modregning Gældssanering/ akkord Evt. inkasso/friv. anerkendelse Lønindeholdelse Fogedret (visse sager) RKI indberetning	5 år	Alm. konkursretlige regler

Restancetype	Opkrævnings- og inddrivelses-hjemmel	Inddrivelsesmiddel	Forældelsesfrist	Eftergivelse
Fakturaforordringer	Ministeriernes lovgivning	Indberetning til CFR Afdragsordninger Modregning Gældssanering/ akkord Evt. inkasso/friv. anerkendelse Fogedret (visse sager) RKI indberetning	5 år/20 år	Alm. konkursretlige regler
Fiskeribanken	Lov om Kongeriget Danmarks Fiskeribank (LBK nr. 92 af 8. februar 2001)	Indberetning til CFR Afdragsordninger Gældssanering/ akkord Evt. inkasso/friv. anerkendelse Lønindeholdelse Fogedret (visse sager) RKI indberetning	20 år	Alm. konkursretlige regler
Fællesopkrævninger	Ministeriernes lovgivning	Indberetning til CFR Afdragsordninger Modregning Gældssanering/ akkord Evt. inkasso/friv. anerkendelse Lønindeholdelse Fogedret (visse sager) RKI indberetning	5 år	Alm. konkursretlige regler
Personlige forordringer	Ministeriernes lovgivning	Indberetning til CFR Afdragsordninger Modregning Gældssanering/ akkord Evt. inkasso/friv. anerkendelse Lønindeholdelse Fogedret (visse sager) RKI indberetning	5 år/20 år	Alm. konkursretlige regler
Personlige forordringer m. tilbagebetalingspligt	Ministeriernes lovgivning	Indberetning til CFR Afdragsordninger Modregning Gældssanering/ akkord Evt. inkasso/friv. anerkendelse Lønindeholdelse Fogedret (visse sager) RKI indberetning	5 år/20 år	Alm. konkursretlige regler

Restancetype	Opkrævnings- og inddrivelses-hjemmel	Inddrivelsesmiddel	Forældelsesfrist	Eftergivelse
Finansstyrelsen				
SU-lån	Lov om statens uddannelsesstøtte (LBK nr. 627 af 28. juni 2001)	Afdragsordninger Lønindeholdelse RKI indberetning Modregning Udlæg	20 år	Hvis låntager ikke kan tilbagebetale med passende ydelser i løbet af en 15-årig tilbagebetalingsperiode.
STG-lån	Lov om statsgaranterede studielån (LBK nr. 951 af 16. december 1998)			
Særlige regler i studiegældslovgivningen	Lov om statens uddannelsesstøtte (LBK nr. 627 af 28. juni 2001)	Afdragsordninger Lønindeholdelse RKI indberetning Modregning Udlæg	20 år	Ved førtidspension eller tilsvarende nedsat erhvervsevne
Kommunerne¹⁾				
Personskatter og personlig AM-bidrag	Kildeskatteloven Arbejdsmarkedsfondsloven	Alle inddrivelsesmidler	5 år/20 år	Alm. konkursretlige regler
Børnebidrag, forskudsvis udlagt børnebidrag	Børnetilskudsloven (LBK nr. 765 af 11. september 2002) Pasloven (LBK nr. 586 af 1. september 1986)	Udlæg Lønindeholdelse Modregning Indtrædelse af overskydende skat Afsoning	20 år	Muligt for børnebidrag, jf. børnetilskudsloven § 21
Børnebidrag, ikke forskudsvis udlagt børnebidrag	Børnetilskudsloven (LBK nr. 765 af 11. september 2002) Pasloven (LBK nr. 586 af 1. september 1986)	Udlæg Lønindeholdelse Modregning Indtrædelse af overskydende skat Afsoning	5 år	Forældelsesloven
Underholdsbidrag, ægtefællebidrag	Lov om ægtefællebidrag (LBK nr. 631 af 15. september 1986) Pasloven (LBK nr. 586 af 1. september 1986)	Udlæg Lønindeholdelse Modregning Indtrædelse af overskydende skat Afsoning	5 år	Forældelsesloven
Tilbagebetalingspligtig kontanthjælp	Aktivloven (LBK nr. 614 af 26. juni 2001) Kildeskatteloven (LBK nr. 185 af 8. maj 1969)	Udlæg Lønindeholdelse Modregning Indtrædelse af overskydende skat Afsoning undtaget subsidiær hæftelse	20 år	
Serviceydelser og hjælpemidler med brugerbetaling	Service-loven (LBK nr. 755 af 9. september 2002) Folkeskoleloven (LBK nr. 730 af 21. juli 2000) Kildeskatteloven (LBK nr. 185 af 8. maj 1969)	Udlæg Lønindeholdelse Modregning Indtrædelse af overskydende skat	5 år	

Restancetype	Opkrævnings- og inddrivelses-hjemmel	Inddrivelsesmiddel	Forældelsesfrist	Eftergivelse
Tilbagebetaling af boligstøtte	Boligstøtteloven (LBK nr. 696 af 21. august 2002) Kildeskatteloven (LBK nr. 185 af 8. maj 1969)	Udlæg Lønindeholdelse Indtrædelse af overskydende skat Modregning	5 år 20 år ved svig	Boligstøttelovens § 49 samt kommunalt skøn om uerholdelighed
Ejendomsskatter	Ejendomsskatteloven (LBK nr. 876 af 20. september 2000) Tinglysningsloven (LBK nr. 622 af 15. september 1986)	Udlæg Lønindeholdelse Modregning i evt. boligstøtte	5 år	
Øvrige kommunale restancer, parkeringsafgift	Færdselsloven (LBK nr. 712 af 2. august 2001)	Udlæg Lønindeholdelse	5 år	
Kommunale restancer uden udpantningsret	Civilretlige regler			
ToldSkat				
A-skat og AM-bidrag	Opkrævningsloven (Lov nr. 169 af 15. marts 2000)	Alle inddrivelsesmidler	5 år/20år	Alm. konkursretlige regler
Told	Toldloven (LBK nr. 1238 af 20. december 2002)	Alle inddrivelsesmidler	3 år	Alm. konkursretlige regler
Selskabs- og fondsskat	Opkrævningsloven (Lov nr. 169 af 15. marts 2000)	Alle inddrivelsesmidler bortset fra lønindeholdelse, da der er tale om selskaber og fonde	3 år	Alm. konkursretlige regler
Moms og punktafg.	Opkrævningsloven (Lov nr. 169 af 15. marts 2000)	Alle inddrivelsesmidler	3 år	Alm. konkursretlige regler
Politiet				
Bøder, <3.000 kr.	Bekendtgørelse nr. 394 af 17. maj 2001 samt Bødevejledning af 2002 om inddrivelse af bøder, konfiskationer og sagsomkostninger	Afdragsordning Lønindeholdelse (dog ikke tvangs-bøder) Udlæg Indberetning CFR Afsoning	3 år	Eftergivelse ved forældelse
Bøder, >3.000 kr.	Bekendtgørelse nr. 394 af 17. maj 2001 samt Bødevejledning af 2002 om inddrivelse af bøder, konfiskationer og sagsomkostninger	Afdragsordning Lønindeholdelse (dog ikke tvangs-bøder) Udlæg Indberetning CFR Afsoning	5 år	Eftergivelse ved forældelse
Sagsomkostninger	Bekendtgørelse nr. 394 af 17. maj 2001 samt Bødevejledning af 2002 om inddrivelse af bøder, konfiskationer og sagsomkostninger	Afdragsordning Lønindeholdelse Udlæg Indberetning CFR	20 år	Kan ikke eftergives

Restancetype	Opkrævnings- og inddrivelses-hjemmel	Inddrivelsesmiddel	Forældelsesfrist	Eftergivelse
Konfiskationer	Bekendtgørelse nr. 394 af 17. maj 2001 samt Bødevejledning af 2002 om inddrivelse af bøder, konfiskationer og sagsomkostninger	Afdragsordning Lønindeholdelse Udlæg Indberetning CFR	5 år/dog forlængelse til 10 år	Eftergivelse ved forældelse
Erstatninger	Lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser (LBK nr. 470 af 1. november 1985)	Afdragsordning Udlæg Indberetning CFR	5år/20 år	Eftergivelse ved forældelse

¹⁾ Listen over kommunernes restancetyper er ikke komplet.

Bilag 3

Ordliste

Afdragsordning er en aftale mellem restanten og myndigheden om afvikling af restancen på nærmere anførte betingelser med faste aftalte månedlige afdrag.

Afsoning kan anvendes som tvangsinddrivelsesmiddel ved restanceinddrivelse af bidragsrestancer (særligt restancer på socialområdet) og bøder.

Betalingsevnevurdering foretages af myndigheden ved indgåelse af en afdragsordning og ved lønindeholdelse. Myndigheden beregner restancens betalingsevne. I beregningen indgår husstandens indtægter med fradrag af rimelige og nødvendige faste udgifter samt et rådighedsbeløb (se nedenfor).

Betalingsordning er en betalingsaftale mellem restanten og myndigheden, hvor der aftales betaling af hele restancen inden for en nærmere angivet tidsperiode.

Det Centrale Fordringsregister (CFR) er et register for offentlige restancer. Registret anvendes for restancer, hvor der ønskes modregning, fx overskydende skat eller negativ moms mv. Endvidere registreres restancer, for hvilke der ikke er nogen egentlig modregningsret, men hvor udlæg kan foretages.

Det Fælles Lønindeholdelsesregister (DFLS) benyttes til lønindeholdelse.

Dækningsrækkefølgen vedrører, hvilke restancer der skal dækkes først. Ved lønindeholdelse dækkes således skatterestancer først, dernæst bidragsrestancer og endelig andre restancer, herunder sociale restancer.

Forældelsesfristen er tidsperioden fra kravet opstår til det forældes. En forældelse kan for visse restancer afbrydes ved fx at gennemføre en udlægsforretning.

Kreditbegrænsning er en forkortet afregningsperiode vedrørende moms og visse punkt-afgifter fra typisk 3 til 1 måned. ToldSkat kan iværksætte kreditbegrænsning, hvis virksomheden ikke overholder de normale afregnings- og betalingsfrister.

Lønindeholdelse er et tvangsinddrivelsesmiddel over for restanten, hvor myndigheden pålægger restantens arbejdsgiver at foretage indeholdelse i restantens kommende løn-udbetalinger og afregne det indeholdte beløb til myndigheden. Lønindeholdelse kan kun anvendes, hvor der er lovhjemmel.

Modregning er en mulighed for udligning af krav, som 2 parter har mod hinanden. For pengefordringer kan der anvendes tvungen modregning, hvor kravene er gensidige og afviklingsmodne.

Retskraftige udgiftsførte restancer er restancer, der er udgiftsført, men som holdes retskraftige fx ved udlægsforretninger. Retskraftige udgiftsførte restancer fremgår ikke af statsregnskabet.

RKI Kreditinformation er en privat virksomhed, som myndigheden på visse betingelser kan indberette restanten til, hvis restancen ikke kan inddrives.

Rådighedsbeløb er det månedlige beløb, der overlades til restanten og familien til dækning af kost, tøj mv. Rådighedsbeløbets størrelse beror på en konkret vurdering og ikke en fast takst.

Sikkerhedsstillelse kan pålægges en virksomhed af ToldSkat, hvis den efter at være sat på kreditbegrænsning fortsat ikke afregner til tiden, og hvor det må antages, at den fortsatte tilsidesættelse af rettidig betaling vil indebære en risiko for tab (se endvidere kreditbegrænsning). Sikkerheden stilles for betaling af A-skat, AM-bidrag, moms og selskabskat samt punktafgifter. Krav om sikkerhedsstillelse kan ligeledes stilles som betingelse for registrering, hvis ejeren med flere tidligere har påført ToldSkat et ikke uvæsentligt tab.

ToldSkats inddrivelige restancer er restancer vedrørende told, skatter og afgifter, der er optaget i ToldSkats D/R-system (debitor og restancesystem), selskabs- og fondsskat-teregistrene på virksomheder, som ikke er under bobehandling mv., samt restancer i regionsbogholderierne.

ToldSkats inddrivelsesvejledning er den juridiske vejledning for regionerne og kommunerne på inddrivelsesområdet.

Udlæg er et tvangsfuldbyrdsesskridt, hvorved myndigheden får sikkerhed i aktiver (fx løsøre), der tilhører restanten.

Uerholdelighed opstår, når myndigheden udgiftsfører en restance efter forgæves at have forsøgt samtlige inddrivelsesmidler. En uerholdelig fordring betragtes således som ikke inddrivelig.