



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

December 2021

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet

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

25. november 2021

RN 1110/21

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet, som blev indledt med en beretning i 2016. Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 14. marts 2017, 3. september 2018 og 5. februar 2020.

Konklusion

Rigsrevisionen finder det positivt, at sagsbehandlingstiderne i Skatteankestyrelsen er nedadgående. Skatteministeriet og Skatteankestyrelsen har gennem en årrække iværksat flere initiativer, der skal sikre et vedvarende fokus på at nedbringe sagsbehandlingstiderne. Rigsrevisionen finder det dog utilfredsstillende, at produktiviteten i Skatteankestyrelsen er forværret gennem de seneste år. Inden for det seneste år er omkostningerne pr. klagesag for alle afgjorte klagesager steget til 38.264 kr., hvilket er det højeste niveau siden etableringen af Skatteankestyrelsen i 2014 og en stigning på 17 % i forhold til året før. Siden 2017, hvor de gennemsnitlige omkostninger pr. klage var på det laveste niveau siden etableringen af Skatteankestyrelsen, er de gennemsnitlige omkostninger pr. klage steget med 118 %. Samtidig er sagstilgangen igen stigende, og Skatteministeriet har oplyst, at skattesager i Skatteankestyrelsen udvikler sig i retning af at blive tungere og mere komplekse og oftere har internationale aspekter. Det udfordrer ifølge Skatteministeriet både produktiviteten nu og her og forventeligt også fremadrettet.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

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

I. Baggrund

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

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

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

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

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

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

Opfølgingspunkt	Status
1. Skatteministeriets initiativer i forhold til at sikre, at Skatteankestyrelsen efterlever god forvaltningsskik i forhold til at orientere borgere og virksomheder så præcist som muligt om den forventede sagsbehandlingstid.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 14. marts 2017.
2. Skatteministeriets initiativer til at få nedbragt sagsbehandlingstiderne og øget produktiviteten i Skatteankestyrelsen.	Behandles i dette notat.

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

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

II. Skatteministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Skatteministeriets initiativer i forhold til det udestående opfølgingspunkt. Gennemgangen er baseret på en redegørelse fra Skatteministeriet om status på arbejdet med at nedbringe sagsbehandlingstiderne og øge produktiviteten i Skatteankestyrelsen, publikationen "Tal fra Skatteankestyrelsen 2020" og Skatteankestyrelsens årsrapport for 2020.

Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet

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

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

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

Skatteministeriet oplyste i efteråret 2019, at størstedelen af initiativerne fra forretningsanalysen var fuldt implementeret, og at de samlet set vurderes at have en positiv effekt i forhold til at nedbringe sagsbehandlingstiderne og øge produktiviteten i Skatteankestyrelsen. Ministeriet skønnede dog, at det i de fleste tilfælde vil være vanskeligt at opgøre de enkelte tiltags isolerede effekt på sagsbehandlingstiderne og produktiviteten. Samtidig understregede ministeriet, at den fulde effekt af en del af initiativerne først forventes at slå igennem, når Skatteankestyrelsen ville påbegynde sagsbehandlingen af klager over de nye ejendomsvurderinger i 2021. Det skyldes, at en række initiativer var målrettet stordriftsfordele ved sagsbehandling af forventede klager over de nye ejendomsvurderinger.

Skatteministeriet oplyste videre, at effekten af tiltagene fra Retssikkerhedspakke IV på sagsbehandlingstiderne samlet set først vil kunne konstateres, når Skatteankestyrelsens gamle sagsbeholdning er afsluttet, hvilket gradvist vil være gældende fra 2021 og frem. Ministeriet har nu oplyst, at alle tiltagene i Retssikkerhedspakke IV er implementeret.

Skatteministeriet oplyser nu, at udskydelsen af de nye ejendomsvurderinger har betydet, at Skatteankestyrelsen siden 2019 har foretaget betydelige omprioriteringer af sagsbehandlende resurser fra vurderingsområdet til skatteområdet. Med sagsomfordelingen har Skatteankestyrelsen ifølge Skatteministeriet haft mulighed for at sætte ekstra fokus på afviklingen af de gamle skattesager. Effekten på sagsbehandlingstiderne på skatteområdet vil dog ifølge ministeriet først kunne ses på lidt længere sigt. Skatteministeriet vurderer dog foreløbigt, at sagsomfordelingen har haft en positiv effekt på skatteområdet.

9. Det fremgik af beretningen, at sagsbehandlingstiden for realitetsbehandlede FFF-sager var steget fra ca. 23 måneder i 2014 til ca. 27 måneder medio 2016, mens sagsbehandlingstiden for realitetsbehandlede øvrige sager var steget fra ca. 14 måneder i 2014 til ca. 27 måneder medio 2016. Tabel 1 viser de realiserede sagsbehandlingstider i perioden 2014-2020 og i 1.-3. kvartal 2021, som Skatteministeriet har oplyst i forbindelse med vores opfølgning.

Retssikkerhedspakke IV

Retssikkerhedspakke IV blev præsenteret af den daværende skatteminister den 31. maj 2018. Pakken tilførte bl.a. 120 mio. kr. ekstra til en styrkelse af klagesystemet og indeholdt både administrative og lovgivningsmæssige tiltag, der skulle bidrage til at nedbringe den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i klagesystemet på Skatteministeriets område.

FFF-sag

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

Tabel 1**Gennemsnitlige sagsbehandlingstider for FFF-sager og øvrige sager i perioden 2014-2020 i og 1.-3. kvartal 2021**

(Måneder)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 1.-3. kvartal
FFF-sager	22,9	25,1	24,0	24,3	36,7	50,8	60,9	39,8
Øvrige sager	14,4	13,3	22,2	21,7	24,1	20,8	19,0	17,6

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

Fra 2021 opgøres de gennemsnitlige sagsbehandlingstider uden administrative afslutninger, jf. Skatteankestyrelsens mål- og resultatplan.

Kilde: Oplysninger fra Skatteankestyrelsens årsrapporter, Skatteankestyrelsens sags- og dokumenthåndteringssystem (Captia) samt Skatteministeriets oplysninger pr. 25. oktober 2021.

Det fremgår af tabel 1, at den realiserede gennemsnitlige sagsbehandlingstid for FFF-sager er steget til i gennemsnit 60,9 måneder i 2020, mens den for øvrige sager er faldet til 19 måneder. For perioden 1.-3. kvartal 2021 er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for FFF-sager opgjort til 39,8 måneder, mens den for øvrige sager er 17,6 måneder. Skatteankestyrelsen forventer at afgøre en del gamle skattesager inden udgangen af 2021, hvilket vil trække den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på afsluttede sager op.

10. Vores opfølgning viser, at Skatteankestyrelsens samlede sagstilgang har været faldende fra 2014 til 2019, hvorefter sagstilgangen har været stigende. Tabel 2 viser udviklingen i sagstilgangen og sagsbeholdningen hos Skatteankestyrelsen i perioden 2014-2020 og i 1.-3. kvartal 2021.

Tabel 2**Sagstilgang og sagsbeholdning i perioden 2014-2020 og i 1.-3. kvartal 2021**

(Antal)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 1.-3. kvartal
Sagstilgang hele året	15.158	15.155	12.909	8.072	6.886	6.359	7.766	9.034
- heraf FFF-sager	4.566	6.790	5.458	804	151	78	109	7
- heraf øvrige sager	10.592	8.365	7.451	7.268	6.735	6.281	7.657	9.027
Sagsbeholdningen ultimo året	25.404	29.720	31.216	24.677	17.350	12.925	11.902	14.963
- heraf FFF-sager	8.310	13.474	15.119	9.836	4.092	1.463	239	41
- heraf øvrige sager	17.094	16.246	16.097	14.841	13.258	11.462	11.663	14.922
Ikke-igangsatte sager ultimo året¹⁾	-	22.184	22.716	16.341	9.735	7.584	7.007	10.516
- heraf FFF-sager ¹⁾	-	10.922	10.651	5.518	1.315	371	118	8
- heraf øvrige sager ¹⁾	-	11.262	12.065	10.823	8.420	7.213	6.889	10.508

¹⁾ Sager, som venter på at blive behandlet, eller sager, som er stillet i bero.

Kilde: Opgørelse fra Skatteministeriet pr. 25. oktober 2021.

Det fremgår af tabel 2, at sagstilgangen har været faldende frem mod 2019, men at den har været stigende siden 2020. I de første 3 kvartaler af 2021 har Skatteankestyrelsen modtaget 9.034 sager, hvilket er det højeste niveau siden 2017. Det fremgår også af tabellen, at sagsbeholdningen har været faldende frem til 2020, men er steget fra 2021. Skatteministeriet oplyser, at stigningen i sagsbeholdningen primært skyldes, at Skatteankestyrelsen er begyndt at modtage klager over de fremrykkede, historiske vurderinger over erhvervs-, skov- og landbrugsejendomme.

Skatteministeriet oplyser videre, at Skatteankestyrelsen oprindeligt havde en forventning om at afvikle alle FFF-sagerne inden udgangen af 2020. Som det fremgår af tabellen, er der dog 41 verserende FFF-sager tilbage i Skatteankestyrelsen ultimo september 2021. Ministeriet oplyser, at 18 af disse sager er almindelige FFF-sager, som alle forventes afsluttet i 2021. Derudover er der ifølge ministeriet 23 FFF-sager, der afventer at blive behandlet. Disse klagesager handler alene om, hvorvidt betingelserne for at foretage en ekstraordinær genoptagelse af en allerede afgjort FFF-sag er opfyldt. Ministeriet forventer, at 11 af disse afventende FFF-sager afsluttes i 2021, og at de sidste 12 forventes afsluttet i 1. halvår 2022. En del af de tilbageværende FFF-sager, der afventer at blive vurderet for, om de kan genoptages, er først kommet ind i efteråret 2020, og der kan ifølge ministeriet stadig komme flere sager ind i form af anmodninger om genoptagelser af tidligere afgørelser. Sker det, skal Skatteankestyrelsen ifølge Skatteministeriet oprette en ny sag, men det er dog ministeriets forventning, at der fremover kun vil komme ganske få anmodninger om genoptagelse.

11. Det fremgik af beretningen, at de gennemsnitlige omkostninger pr. klagesag var steget fra ca. 12.000 kr. i 2013 (før etableringen af Skatteankestyrelsen) til ca. 22.300 kr. medio 2016. Skatteankestyrelsen oplyste, at det først og fremmest skyldtes rekruttering af et stort antal nye medarbejdere, hvilket krævede, at der blev afsat resurser til oplæring, og derudover bl.a., at styrelsen havde fokus på at sikre ensartethed og høj kvalitet. Figur 1 viser udviklingen i omkostningerne pr. klagesag i perioden 2013-2020.

Figur 1
Omkostninger pr. klagesag i perioden 2014-2020



Note: Tallene før og efter etableringen af Skatteankestyrelsen er ikke fuldt ud sammenlignelige på grund af ændrede klageregler. Beretningen omhandlede perioden frem til 30. juni 2016, hvorfor der ikke forelå tal for hele 2016, da beretningen blev afgivet. Da tallene i figuren omhandler hele 2016, afviger tallet fra det oplyste i beretningen. Beregningen af de gennemsnitlige omkostninger pr. klagesag er opgjort på baggrund af de samlede årlige udgifter (ordinære driftsomkostninger) i forhold til antal afgjorte klager (sagsafgang). Produktiviteten beregnes på årsbasis og er derfor ikke tilgængelig for 2021.

Kilde: Rigsrevisionens beregninger på baggrund af oplysninger fra Skatteankestyrelsens årsrapporter.

Det fremgår af figur 1, at omkostningerne pr. klagesag for alle afgjorte klagesager er steget til 38.264 kr., hvilket er det højeste niveau siden etableringen af Skatteankestyrelsen i 2014 og en stigning på 17 % i forhold til året før. Siden 2017, hvor de gennemsnitlige omkostninger pr. klage var på det laveste niveau siden etableringen af Skatteankestyrelsen, er de gennemsnitlige omkostninger pr. klage steget med 118 %.

At Skatteankestyrelsens samlede produktivitet ikke er steget, hænger ifølge Skatteministeriet først og fremmest sammen med udskydelsen af de nye ejendomsvurderinger, der har gjort, at styrelsen har omprioriteret sagsbehandlerressurser fra vurderingsområdet til afvikling af gamle sager på skatteområdet. Skattesagerne er ifølge Skatteministeriet generelt mere komplekse og har tungere juridiske problemstillinger end vurderingssagerne. Dette har ifølge ministeriet medført en nedgang i produktiviteten, fordi nye medarbejdere skulle læres op i nye og tunge faglige skatteområder, og fordi der skulle afsættes tid til oplæring og kvalitetssikring. Endelig oplyser ministeriet, at skattesagerne i højere grad end vurderings- og FFF-sagerne er kendetegnet ved at være individuelle sager, hvor hver enkelt sag skal behandles for sig. De stordriftsfordele, som Skatteankestyrelsen forventer med klagerne over de nye ejendomsvurderinger, gælder ifølge ministeriet ikke i samme grad for skatteområdet. Ifølge Skatteministeriet udvikler sags sammensætningen af skattesager i Skatteankestyrelsen sig over tid i retning af at blive tungere og mere komplekse og har oftere internationale aspekter. Det skyldes den almindelige samfundsudvikling og kontrolindsatsens fokus på fx internationale og mere komplicerede forhold. Den generelle trend i sagerne og sags sammensætningen udfordrer ikke blot udviklingen i produktiviteten nu og her, men må ifølge Skatteministeriet også forventes at gøre det fremadrettet.

12. Skatteministeriet oplyser, at Skatteankestyrelsen har igangsat flere initiativer med henblik på at nedbringe sagsbehandlingstiderne og øge produktiviteten. Flere af initiativerne er et led i forberedelsen af modtagelsen af klagerne over de nye ejendoms-vurderinger. Skatteministeriets oplysninger om Skatteankestyrelsens nye initiativer er kort gengivet i boks 1.

Boks 1

Skatteankestyrelsens nye initiativer med henblik på at nedbringe sagsbehandlingstiderne og øge produktiviteten

Kontor for Kvalitet og Styring

Kontor oprettet i april 2020 med fokus på enkel og ensartet produktionsstyring, løbende procesforbedringer og høj kvalitet i sagsbehandlingen. Tiltagene omfatter bl.a. en ny central produktionsplanlægningsmodel for ejendomsvurderinger, hvor vurderingssagerne prioriteres fra central hånd.

Effekten kan ikke isoleres, men kontoret har fokus på områder, der nedbringer sagsbehandlingstiderne og fremmer produktiviteten.

Visiteringsenhed

Central visiteringsenhed, som modtager alle vurderingssager til. Sagsbehandlerne i enheden screener og kategoriserer sagerne, foretager målrettet sagsoplysning og vejleder borgerne. Formålet er, at sagerne fra start får den optimale sagsbehandlingsproces. Sager, der er hurtigt klar til afgørelse, fx sager, hvor betingelserne for at klage ikke er opfyldt, bliver endvidere afgjort i enheden.

Effekten kan ikke isoleres, men Skatteministeriet vurderer, at visiteringsenheden vil få en positiv effekt på både sagsbehandlingstiderne og produktiviteten, når Skatteankestyrelsen begynder at modtage mange klager over de nye ejendomsvurderinger.

Vidensplatformen

Central vidensbank, der forankrer Skatteankestyrelsens samlede faglige viden og praktiske informationer om sagsbehandlingen ét sted.

Effekten kan ikke isoleres, og vidensplatformen er endnu ikke fuldt ud implementeret, men Skatteministeriet vurderer, at den vil have en positiv effekt på sagsbehandlingstiderne.

Fokus på at fremme straffesager

Skatteankestyrelsen har i 2021 arbejdet målrettet med at optimere sagsbehandlingsprocessen og driftsstyringen af sager, der skal prioriteres, fordi der også verserer en straffesag.

Forventes at nedbringe sagsbehandlingstiderne på disse sager.

Kilde: Skatteministeriets redegørelse til Rigsrevisionen af 10. september 2021.

Ud over de nye initiativer, der er beskrevet i boks 1, har Skatteankestyrelsen lanceret en ny strategi frem mod 2024, som har fokus på at nedbringe sagsbehandlingstiderne, hvor 4 initiativer igangsættes i 2021. Det drejer sig om intensiveret fokus på afviklingen af gamle sager i 2022, procesoptimering på sagsområder med lang sagsbehandlingstid og/eller mange sagsskridt, tydeligere kriterier for rette kvalitet i sagsbehandlingen og strategier for rekruttering, branding og fastholdelse.

13. Rigsrevisionen finder det positivt, at sagsbehandlingstiderne i Skatteankestyrelsen er nedadgående. Der er kun ganske få gamle FFF-sager tilbage, som i høj grad har bidraget til at trække Skatteankestyrelsens sagsbehandlingstider op, og Skatteministeriet og Skatteankestyrelsen har gennem en årrække iværksat flere initiativer, der skal sikre et vedvarende fokus på at nedbringe sagsbehandlingstiderne. Rigsrevisionen finder det dog utilfredsstillende, at produktiviteten i Skatteankestyrelsen er forværret gennem de senere år. Samtidig er sagstilgangen igen stigende, og Skatteministeriet oplyser, at skattesager i Skatteankestyrelsen udvikler sig i retning af at blive tungere og mere komplekse og oftere har internationale aspekter. Det udfordrer ifølge Skatteministeriet både produktiviteten nu og her og forventeligt også fremadrettet. Rigsrevisionen vil fortsat følge Skatteministeriets initiativer i forhold til at nedbringe sagsbehandlingstiderne og øge produktiviteten i Skatteankestyrelsen.

Lone Strøm