



Evaluering af Retssikkerhedspakke IV

December 2023

Skatteministeriet

Indhold

Liste over bokse og tabeller	3
1. Baggrund for Retssikkerhedspakke IV og evalueringen	4
Del 1: Evaluering.....	5
2. Evaluering af Retssikkerhedspakke IV	6
2.1 Overblik over tiltag i Retssikkerhedspakke IV og status på tiltagene	6
2.2 Styrkelse af klagesagsbehandlingen	7
2.3 Lovgivningsmæssige tiltag	8
2.4 Ny ankenævnstruktur	9
Del 2: Baggrundsrapport	10
3. Styrkelse af klagesagsbehandlingen.....	11
3.1 Administrative tiltag	11
3.2 Borgernære sager	14
4. Lovgivningsmæssige tiltag	17
4.1 Harmonisering af klagegebyr	17
4.2 Målbrettelse af sagstyper til afgørelsesmyndighedernes kompetencer	17
5. Ny ankenævnstruktur	23
5.1 Repræsentativiteten i ankenævn	23
5.2 Anvendelse af digitale værktøjer	24
5.3 Indslusningsforløb for skatteankenævnsmedlemmer	25
5.4 Udpegning af 10 medlemmer med særlig indsigt i skatteområdet	25
5.5 Ny vederlagsmodel for skatteankenævn	26

Liste over bokse og tabeller

Bokse

Boks 3.1 Definition af sagsbehandlingstid og gennemløbstid	11
Boks 4.1 Citater vedr. målretning af sager til kompetencer	22
Boks 5.1 Citater vedr. udpegning af 10 medlemmer	26
Boks 5.2 Citater vedr. vederlagsmodellen	30

Tabeller

Tabel 2.1 Overblik over tiltag i Retssikkerhedspakke IV og status på tiltagene	7
Tabel 3.1 Udviklingen i gennemsnitlig sagsbehandlingstid og gennemløbstid	12
Tabel 3.2 Udviklingen i afgjorte sager og antal årsværk	13
Tabel 3.3 Udviklingen i personaleomsætningen	14
Tabel 3.4 Udviklingen i borgernære sager	14
Tabel 3.5 Udviklingen i årsværksforbrug til borgernære sager	15
Tabel 4.1 Udviklingen i antal indkomne sager	17
Tabel 4.2 Visitering af indkomne sager om momsskøn	18
Tabel 4.3 Visitering af indkomne sager om subjektiv skattepligt, kursgevinster mv.	19
Tabel 4.4 Antal afsluttede skattesager fordelt på afgørelsesmyndighed	20
Tabel 4.5 Antal indkomne skattesager til Landsskatteretten og skatteankenævn	21
Tabel 5.1 Kønsfordeling i skatteankenævn	23
Tabel 5.2 Aldersfordeling i skatteankenævn	24
Tabel 5.3 Variabel del af de faste medlemmers vederlag i kroner	27
Tabel 5.4 Justeringer af vederlagsmodellen siden Retssikkerhedspakke IV	27
Tabel 5.5 Antal indkomne skattesager til skatteankenævn	28
Tabel 5.6 Prognose for sager til forventet afgørelse i skatteankenævnene	28
Tabel 5.7 Antal afgjorte sager pr. nævn og medlem i skatteankenævn	28
Tabel 5.8 Vederlagsomkostninger pr. afgjort sag fordelt på afgørelsesmyndigheder	29

1. Baggrund for Retssikkerhedspakke IV og evalueringen

Et enigt Folketing (V, LA, KF, DF, S, EL, Alt, RV og SF) indgik i 2018 *Aftale om en ny ankenævnstruktur og en hurtigere vej gennem klagesystemet* – Retssikkerhedspakke IV.

Klagesagsbehandlingen skulle styrkes med ca. 200 mio. kr. de kommende år for at nedbringe de lange sagsbehandlingstider i klagesystemet og derigennem styrke borgere og virksomheders retssikkerhed. Partierne var enige om at gennemføre en række tiltag, der skulle gøre klageforløbet mere effektivt og øge Skatteankestyrelsens produktivitet. Styrkelsen af klagesystemet sker dels ved at tilføre ca. 120 mio. kr. ekstra til området og dels ved at reinvestere gevinster fra de øvrige tiltag i klagesystemet. Det svarer til ca. 80. mio. kr. yderligere. Aftalepartierne ønskede samtidig at fremtidssikre en stærk lægmandsinstitution og den lokale forankring af skatteankenævne, så klager over skatteansættelser bliver afgjort tæt på borgere og virksomheder.

Tiltagene i Retssikkerhedspakke IV skulle evalueres i 2022, men blev udskudt til 1. halvår 2023 grundet valgudskrivelsen og regeringsdannelsen i efteråret 2022. Skatteministeriet evaluerer tiltagene på baggrund af data fra Skatteankestyrelsen og kvalitative interviews af skatteankenævn-medlemmer, herunder formandskabet i Foreningen af Danske Skatteankenævn. KANTAR Public har gennemført interviews på vegne af Skatteministeriet.

Del 1, kapitel 1 og 2, i denne rapport er den samlede evaluering af Retssikkerhedspakke IV.

Del 2 er en baggrundsrapport fordelt på tre kapitler, der uddyber evalueringen. I kapitel 3 behandles styrkelse af klagesagsbehandlingen, i kapitel 4 behandles de lovgivningsmæssige tiltag, og i det sidste kapitel 5 behandles den nye ankenævnstruktur i klagesystemet.

Del 1

Evaluering

2. Evaluering af Retssikkerhedspakke IV

I aftaleteksten forudsættes en evaluering af de konkrete tiltag, der skal imødekomme målsætningen om at gøre klageforløbet mere effektivt og øge Skatteankestyrelsens produktivitet samt fremtidssikre en stærk lægmandsinstitution, så klager over skatteansættelser bliver afgjort tæt på borgere og virksomheder.

2.1 Overblik over tiltag i Retssikkerhedspakke IV og status på tiltagene

I nedenstående tabel fremgår et overblik over, hvilke konkrete tiltag, der er indført på baggrund af Retssikkerhedspakke IV og status herpå. Tabellen er struktureret efter overskrifterne i aftaleteksten, henholdsvis 1) Styrkelse af klagesagsbehandlingen, 2) Lovgivningsmæssige tiltag og 3) Ny ankenævnstruktur.

Tabel 2.1 Overblik over tiltag i Retssikkerhedspakke IV og status på tiltagene

Område	Gennemførte tiltag	Status
Styrkelse af klagesagsbehandlingen for at øge effektivitet og produktivitet i Skatteankestyrelsen	<ul style="list-style-type: none"> • Øget brug af digitale løsninger • Oplæring af nye medarbejdere • Fokuserede og nye vejledningstilbud • Fastholdelse af medarbejdere • Indført sagsbehandlingsmål for behandling af borgernære sager 	<ul style="list-style-type: none"> • Gennemsnitlig sagsbehandlingstid er faldet fra 29,9 mdr. i 2018 til 17,5 mdr. i 2022 • Gennemsnitlig gennemløbstid er faldet fra 7,7 mdr. i 2018 til 6,2 mdr. i 2022 • Gennemsnitlig sagsbehandlingstid for borgernære sager er faldet fra 21,8 mdr. i 2018 til 8,6 mdr. i 2022 • Andelen af borgernære sager, der har opfyldt sagsbehandlingsmålet om en sagsbehandlingstid på under 12 måneder, er 98,3 pct. i 2022. • Produktiviteten er faldet i perioden 2018-2022. De gennemsnitlige driftsomkostninger pr. afgjort klagesag var i 2018 ca. 24.700 kr. og i 2022 ca. 45.300 kr.
Lovgivningsmæssige tiltag for at øge effektiviteten i klagesagsbehandlingen	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisering af klagegebyr • Målrette sagstyper til skatteankenævns og Landsskatterettens kompetencer • Afskaffelse af fritvalgsordningen 	<ul style="list-style-type: none"> • Beløbsstørrelsen på klagegebyr er blevet ensrettet på tværs af sagsområder • Sagstyper er visiteret til rette afgørelsesmyndighed af Skatteankestyrelsen • Den fulde effekt af afskaffelsen af fritvalgsordningen er ikke slået igennem endnu i antal afgjorte sager i skatteankenævn
Ny ankenævnstruktur for at sikre en stærk lægmandsinstitution	<ul style="list-style-type: none"> • Fokus på øget repræsentativitet i ankenævn • Øget brug af digitale værktøjer i skatteankenævnsmedlemmernes arbejde • Indført indslusningsforløb for skatteankenævnsmedlemmer • Udpeget 10 medlemmer med særlig indsigt i skatteområdet • Indført ny vederlagsmodel for skatteankenævn 	<ul style="list-style-type: none"> • Repræsentativiteten er uændret • Øget anvendelse af digitale værktøjer har positiv betydning for skatteankenævnsmedlemmer • Indslusningsforløb har styrket fagligheden i skatteankenævn • Udpegning af 10 medlemmer har styrket fagligheden i skatteankenævn • Vederlagsomkostningerne er faldet • Skatteankenævnsmedlemmerne udtrykker utilfredshed med vederlagsmodellen

2.2 Styrkelse af klagesagsbehandlingen

For at styrke klagesagsbehandlingen som forudsat i Retssikkerhedspakke IV er der iværksat en række administrative tiltag (øget brug af digitale løsninger, oplæring af nye medarbejdere, fokuserede og nye vejledningstilbud og fastholdelse af medarbejdere) i Skatteankestyrelsen, Landsskatte retten og ankenævnene samt tilført midler til området vedr. borgernære sager. Tiltagene skal tilsammen sikre en mere effektiv klagesagsbehandling og nedbringe sagsbehandlingstiderne.

Evalueringen viser, at de gennemsnitlige sagsbehandlingstider og den gennemsnitlige gennemløbstid, som er den effektive sagsbehandlingstid, er faldet siden indgåelsen af

Retssikkerhedspakke IV på trods af udskydelsen af de nye ejendomsvurderinger. De administrative tiltag iværksat i Skatteankestyrelsen, Landsskatteretten og ankenævnene har medvirket til dette fald, foruden de øvrige tiltag i Retssikkerhedspakke IV, der har haft betydning for faldet i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid. Produktiviteten er imidlertid faldet, hvilket kommer til udtryk ved, at driftsomkostningerne pr. afgjort sag har været stigende i perioden 2018-2022. Produktivitetstallet hænger blandt andet sammen med udskydelsen af de nye ejendomsvurderinger.

Tiltaget om, at borgernære sager skal være afsluttet senest 12 måneder efter klagemodtagelsen, har reduceret sagsbehandlingstiden. Siden indførelsen af dette sagsbehandlingsmål i 2019 har andelen af sager, som har overholdt målet, været stigende. I 2022 overholdt 98,3 pct. af de borgernære sager sagsbehandlingsmålet.

2.3 Lovgivningsmæssige tiltag

For at nedbringe antallet af bagatelagtige klager er der gennemført en harmonisering af klagegebyr, som er ændret fra 400 kr. til 1.100 kr.

Evalueringen viser, at der har været en stigende sagstilgang til Skatteankestyrelsen siden 2020. Stigningen er sket til trods for en harmonisering af klagegebyrerne, der skulle nedbringe antallet af bagatelagtige klager.

Der er mange faktorer, der påvirker den generelle klagefremgang og dermed udviklingen i sagstilgangen. For eksempel har ejere af erhvervs-, skov- og landbrugsejendomme fået mulighed for at klage over de ejendomsvurderinger, der har været videreført i perioden 2013-2020, hvor vurderingen har været suspenderet.

Det kan dog ikke udelukkes, at der ville være indkommet flere sager, såfremt tiltaget ikke var blevet indført.

Det fremgår i Retssikkerhedspakke IV, at sagstyper inden for skatteområdet skal målrettes til afgørelsesmyndighedernes kompetencer. Det medfører en justering af, hvilke sager Skatteankestyrelsen fra 1. juli 2020 har skullet visiteres til henholdsvis skatteankenævn og Landsskatteretten.

Evalueringen viser kvalitative indikationer på, at tiltagene har medført, at sagstyperne er blevet målrettet afgørelsesmyndighedernes kompetencer.

For yderligere at fremme målretningen af sagstyper blev fritvalgsordningen afskaffet 1. juli 2020. Fritvalgsordningen indebærer, at klager frit kunne vælge, om en sag, som er visiteret til et skatteankenævn, i stedet skulle behandles i Landsskatteretten. Afskaffelsen af fritvalgsordningen har på nuværende tidspunkt mindre betydning for antal afgjorte sager i skatteankenævn. Skatteankestyrelsen afgør fortsat sager omfattet af fritvalgsordningen. Når Skatteankestyrelsen har afviklet samtlige sager indkommet før initiativets ikrafttræden, forventes det at have en positiv betydning for antal afgjorte sager i skatteankenævnene. Ophævelse af fritvalgsordningen og sagsomfordelingen, hvor medarbejdere på vurderingsområdet i en periode helt eller delvist har behandlet klagesager på skatteområdet, har dog gjort, at der er en opadgående tendens af antal indkomne sager til skatteankenævnene fra 1. juli 2020.

2.4 Ny ankenævnstruktur

Skatteministeriet har som led i den nye ankenævnstruktur haft fokus på at øge repræsentativiteten i ankenævn, øge ankenævnsmedlemmernes anvendelse af digitale værktøjer, tilrettelægge og eksekvere indslusningsforløb for skatteankenævnsmedlemmer, samt udpegning af 10 medlemmer med særlig indsigt i skatteområdet, foruden implementering af en ny vederlagsmodel for skatteankenævn, hvor bl.a. vederlaget afhænger af antallet af sager, hvert nævn behandler.

Repræsentativiteten i ankenævn er uændret, idet kønsfordelingen er den samme som før indgåelsen af Retssikkerhedspakke IV.

Skatteankenævnsmedlemmernes øgede anvendelse af digitale værktøjer har efter brugernes udsagn skabt et godt overblik over sagerne og øget sikkerheden, fordi brugen forhindrer dokumenter med personhenførbare oplysninger i at forsvinde. Nogle oplever dog udfordringer med brugen af digitale værktøjer, hvilket afhjælpes af Skatteankestyrelsens it-medarbejdere og den særlige nævnssupporttelefon i Udviklings- og Foreklingsstyrelsen.

Indslusningsforløbene og udpegningen af 10 særlige medlemmer har styrket den juridiske faglighed i skatteankenævnene.

Med den nye vederlagsmodel er omkostningerne pr. sag faldet. Der er imidlertid indkommet færre sager til skatteankenævnene end forventet, hvilket medfører, at kun få skatteankenævnsmedlemmer har opnået et større tillæg til grundbeløbet. Evalueringen viser, at skatteankenævnsmedlemmerne er utilfredse med vederlagsmodellen i sin nuværende form.

Del 2

Baggrundsrapport

3. Styrkelse af klagesagsbehandlingen

I dette kapitel gennemgås først, hvorvidt de administrative tiltag, der er iværksat i Skatteankestyrelsen, Landsskatteretten og ankenævnene, har ført til en mere effektiv klagesagsbehandling. Herefter undersøges, om midlerne tilført området vedr. borgernære sager har medført, at borgernære sager modtaget fra den 1. januar 2019 er afsluttet inden for 12 måneder fra klagens modtagelse.

3.1 Administrative tiltag

I Skatteankestyrelsen, Landsskatteretten og ankenævnene er der iværksat en række administrative tiltag, der skal gøre klagesagsbehandlingen mere effektiv. Formålet med de administrative tiltag er at nedbringe sagsbehandlingstiderne og frigøre ressourcer, der kan reinvesteres i klagesagsbehandlingen.

De administrative tiltag indebærer:

1. Øget brug af digitale løsninger
2. Oplæring af nye medarbejdere
3. Fokuseret og nye vejledningstilbud
4. Fastholdelse af medarbejdere

3.1.1 Evaluering af tiltag 1-3

Betydningen af de enkelte tiltag på sagsbehandlingstiden kan ikke isoleres, ligesom der er en synergieffekt mellem de enkelte tiltag. Tiltagene undersøges ved at se på udviklingen i gennemsnitlig sagsbehandlingstid og udviklingen i gennemløbstiden for sager.

Boks 3.1 Definition af sagsbehandlingstid og gennemløbstid

Sagsbehandlingstiden angiver den samlede tid, fra klagen er indgivet, til klagen bliver afgjort.

Gennemløbstiden angiver den effektive sagsbehandlingstid i Skatteankestyrelsen; dvs. sagsbehandlingstiden fratrukket sagens liggetid i sagsbunken inden påbegyndt sagsbehandling, og den tid en sag evt. har været berostillet. Udviklingen i gennemløbstid indgår, da det ift. den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er lettere at isolere betydningen af tiltagene her, da gennemløbstiden i højere grad indikerer, om selve sagsbehandlingen er blevet mere effektiv.

Flere af de resterende tiltag i Retssikkerhedspakke IV formodes at have en positiv betydning for antal afgjorte sager, den gennemsnitlige sagsbehandlingstid og gennemløbstid. Omvendt er der også eksterne forhold, der forventes at have haft en negativ betydning.

Tabel 3.1 Udviklingen i gennemsnitlig sagsbehandlingstid og gennemløbstid (mdr.)

	2018	2019	2020	2021	2022
Landsskatteretten	35,6	36,8	33,9	29,7	32,9
Skatteankenævn	23,1	20,6	19,4	24,0	21,0
Vurderingsankenævn	32,9	37,6	40,9	11,0	11,5
Motorankenævn	21,1	13,9	13,9	8,9	8,6
Skatteankestyrelsen	5,1	5,1	5,7	4,9	4,9
Gennemsnitlig sagsbehandlingstid i alt	29,9	28,6	25,7	17,4	17,5
Landsskatteretten	9,4	12,7	11,1	10,6	11,1
Skatteankenævn	7,3	6,5	7,5	8,7	7,3
Vurderingsankenævn	8,3	9,3	9,3	5,4	3,5
Motorankenævn	4,8	3,7	4,0	2,8	3,1
Skatteankestyrelsen	1,9	1,7	2,2	1,6	2,3
Gennemsnitlig gennemløbstid i alt	7,7	8,7	7,9	6,7	6,2

Kilde: Skatteministeriet.

Anmærkninger: Sager, som har været berostillet, medregnes ikke i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid. Fra 2021 indgår administrativt afsluttede sager ikke i tallene for afgjorte sager, gennemsnitlig sagsbehandlingstid og gennemløbstid. Administrative afslutninger er sager, der bliver afsluttet uden, eller med begrænset, reel sagsbehandling. Det er typisk sager, der bliver genoptaget af Skatteforvaltningen i forbindelse med den indledende høring, som foretages, når klagen kommer ind. Administrative afslutninger har derfor gennemsnitligt haft kort sagsbehandlingstid. At de administrative afslutninger ikke længere medregnes, har derfor en opadgående virkning på den gennemsnitlige sagsbehandlingstid. Således havde den gennemsnitlige sagsbehandlingstid været 15,4 måneder i 2021 og 15,6 måneder i 2022, såfremt administrative afslutninger stadig skulle medregnes.

3.1.2 Evaluering pba. Gennemsnitlig sagsbehandlingstid

Tabel 3.1 viser, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er faldet væsentligt, siden den politiske aftale om Retssikkerhedspakke IV blev indgået. De lange sagsbehandlingstider før indgåelsen skyldes bl.a., at Skatteankestyrelsen ved oprettelsen i 2014 overtog mange gamle sager fra de regionale ankenævnssekretariater, samt at der i årene 2014-2016 indkom et højt antal klager om fradrag for forbedringer i grundværdien (FFF-sager). Herved opstod der en større sagspukkel, som betød, at sagerne lå længe, før selve sagsbehandlingen kunne påbegyndes. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er på den baggrund kendetegnet ved, at sager kan ligge relativt længe, førend sagen tilgår behandling hos en sagsbehandler.

De gennemsnitlige sagsbehandlingstider er faldet, bl.a. fordi Skatteankestyrelsen har afviklet puklen af FFF-sager. De administrative tiltag har bidraget til dette. Indførelsen af 12 måneders sagsbehandlingsmål for borgernære sager er en anden væsentlig årsag til de faldende sagsbehandlingstider, jf. afsnit 3.2 om borgernære sager.

3.1.3 Evaluering pba. Gennemsnitlig gennemløbstid

Det fremgår af tabel 3.1, at der er et mindre fald i den gennemsnitlige gennemløbstid sammenlignet med før indgåelsen af Retssikkerhedspakke IV. Gennemløbstiden er faldet fra 7,7 måneder i 2018 til 6,7 måneder i 2021 og yderligere ned til 6,2 måneder i 2022.

Udskyldelsen af udsendelsen af nye ejendomsvurderinger medførte, at Skatteankestyrelsen igangsatte en større sagsomfordeling, hvor op mod 100 medarbejdere fra vurderingsområdet overgik helt eller delvist til at behandle sager på skatteområdet i løbet af 2019 og 2020. Som følge af sagsomfordelingen har de mange vurderingsmedarbejdere, som er overgået til skattesager, haft en nedgang i produktiviteten, da skattesager generelt er mere komplekse, og det tager længere tid at oplære nye medarbejdere. Det forventes, at gennemløbstiden vil falde yderligere i de

kommende år i takt med, at sagsbehandlingen af klager vedrørende de nye ejendomsvurderinger påbegyndes.

Tilsvarende forventes betydningen af tiltaget vedr. øget brug af digitale løsninger ligeledes først at slå fuldt igennem, når sagsbehandlingen af klager over de nye ejendomsvurderinger for alvor påbegyndes. Det skyldes, at de nye digitale tiltag primært understøtter sagsbehandling af klager over de nye ejendomsvurderinger.

3.1.4 Udvikling i antal afgjorte sager

Tabel 3.2 Udviklingen i afgjorte sager og antal årsværk

	2018	2019	2020	2021	2022
Antal afgjorte sager	14.745	11.209	9.045	8.329	8.889
Antal årsværk	482,4	488,1	449,3	434,7	473,4

Kilde: Skatteministeriet.

Anmærkninger: Samme som tabel 3.1.

Tabel 3.2 viser, at antallet af afgjorte sager generelt er faldet siden indgåelsen af Retssikkerhedspakke IV. Det hænger blandt andet sammen med udskydelsen af udsendelsen af de nye ejendomsvurderinger og deraf omfordelingen af skattesager til sagsbehandlere på vurderingsområdet. Det forventes, at antallet af afgjorte sager vil stige væsentligt i de kommende år i takt med, at Skatteankestyrelsen modtager og afgør klager over de nye ejendomsvurderinger.

Udskydelsen af de nye ejendomsvurderinger og sagsomfordelingen har medført en lavere produktivitet blandt sagsbehandlerne, hvorved driftsomkostningerne pr. afgjort sag har været stigende i perioden 2018-2022. De gennemsnitlige driftsomkostninger pr. afgjort klagesag var i 2018 ca. 24.700 kr. og i 2022 ca. 45.300 kr. Det forventes, at driftsomkostningerne pr. afgjort sag vil falde, når styrelsen forventeligt begynder at afgøre et større antal klager over de nye ejendomsvurderinger.

Antallet af årsværk i Skatteankestyrelsen faldt i perioden fra 2019 og til 2021, fordi styrelsen som følge af udskydelsen af de nye ejendomsvurderinger i en periode var tilbageholdende med at ansætte nye medarbejdere. Fra 2021 er styrelsen igen begyndt at rekruttere, hvilket kommer til udtryk i en stigning i antallet af årsværk i 2022.

3.1.5 Tiltag vedr. fastholdelse af medarbejdere

Skatteankestyrelsen har fokus på fastholdelse af medarbejdere ved forskellige initiativer og fokusområder.

Som en del af Strategi 2024 har Skatteankestyrelsen udarbejdet og igangsat implementering af en engagementsstrategi med fokus på at sikre, at medarbejdere oplever styrelsen som en attraktiv arbejdsplads og derfor bliver i længere tid. Derudover er der også i 2022 implementeret nyt onboardingkoncept med henblik på fortsat at sikre både hurtig faglig indføring og langsigtet fastholdelse. Skatteankestyrelsen følger deres igangværende fastholdelsesinitiativer tæt.

I årene 2017-2018 var der en stor rekruttering af medarbejdere til at varetage behandlingen af en forventet stor mængde ejendomsvurderingssager. Som nævnt ovenfor iværksatte Skatteankestyrelsen en større sagsomfordeling mellem sagsbehandlere som følge af udskydelsen af udsendelsen af de nye ejendomsvurderinger. Sagsomfordelingen er konkret sket ved at

kompetenceudvikle medarbejderne på vurderingsområdet inden for specifikke skattesagsområder gennem intern uddannelse og via konkret erfaring med sagsbehandling af skattesager.

Tabel 3.3 Udviklingen i personaleomsætningen

	4. kvartal 2018	4. kvartal 2019	4. kvartal 2020	4. kvartal 2021	4. kvartal 2022
Personaleomsætning i pct.	14,4	15,2	14,6	16,7	12,9

Kilde: Skatteministeriet, ISOLA.

Anmærkninger: Data er trukket fra ISOLA, der indeholder tværstatslige løn- og personalestatistikker. ISOLA' statistik dækker ikke personaleomsætningen for et kalenderår, men i stedet et rullende år, der sammenholder medarbejderstaben i kvartalets midterste måned med medarbejderstaben i samme måned året før.

Tabel 3.3 viser, at tiltag vedr. fastholdelse umiddelbart har haft en positiv betydning for personaleomsætningen. Personaleomsætningen er således faldet fra 16,7 pct. i fjerde kvartal 2021 til 12,9 i fjerde kvartal 2022. Personaleomsætningen ligger på det laveste niveau de seneste fem år. Det konkrete tiltag med sagsomfordelingen har desuden medført, at der er blevet afgjort flere gamle skattesager, hvilket på længere sigt vil have en positiv effekt på den gennemsnitlige sagsbehandlingstid.

Faldet i personaleomsætningen er positivt i lyset af, at arbejdsmarkedet de seneste år har udfordret effekten af fastholdelse af medarbejdere. Der ses bl.a. en stigende beskæftigelse og et fleksibelt arbejdsmarked, hvor det er nemt og attraktivt at skifte arbejdsplads. Særligt de yngre generationer ønsker hyppigere nye jobmæssige udfordringer. Der er ligeledes stor efterspørgsel efter jurister.

3.2 Borgernære sager

Med Retssikkerhedspakke IV er der tilført midler til hurtigere sagsbehandling af borgernære sager, der er modtaget fra 1. januar 2019 og frem. Borgernære sager er kendetegnet ved, at en lang sagsbehandlingstid kan medføre økonomisk belastning for den enkelte borger eller virksomhed. Borgernære sager omfatter personbeskatning, motor (værdiansættelse) og visse erhvervsbeskatningssager. Sagsbehandlingsmålet er, at borgernære sager modtaget fra den 1. januar 2019 skal være afsluttet inden for 12 måneder fra klagens modtagelse.

3.2.1 Evaluering af sagsbehandlingsmål for borgernære sager

Tiltaget undersøges gennem udviklingen i de borgernære sager på baggrund af data om den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, andelen af sager, der har opfyldt sagsbehandlingsmålet og antal årsværk dedikeret til borgernære sager.

Tabel 3.4 Udviklingen i borgernære sager

	2018	2019	2020	2021	2022
Antal sager indkommet	2.019	1.637	2.076	2.282	2.323
Gennemsnitlig sagsbehandlingstid	21,8 mdr.	4,0 mdr.	6,1 mdr.	7,9 mdr.	8,6 mdr.
Andel overholdt sagsbehandlingsmål	-	-	85,9 pct.	95,9 pct.	98,3 pct.

Kilde: Skatteministeriet.

Anmærkninger: Borgernære sager, som er omfattet af sagsbehandlingsmål på maksimalt 12 måneder, blev indført fra 2019. Tallene for 2018 er beregnet for de samme sagsgrupper, som i dag ville blive kategoriseret som borgernære sager, men sagerne før 2019 er ikke omfattet af sagsbehandlingsmål. Sager med eksterne hændelser indregnes fra 2021 ikke

længere i målopfyldelsen. Eksterne hændelser er hændelser, som Skatteankestyrelsen ikke kan påvirke, der forsinker sagsbehandlingsprocessen. Eksterne hændelser omfatter, at sagen er berostillet på grund af straffesag, bero på grund af domstolssag, bero på grund af syn og skøn, at der er tale om en principiel sag, at der er anmodet om retsmøde eller klage-rens manglende medvirken.

Tallene for 2018 i tabel 3.4 omhandler borgernære sager modtaget før 2019, som dermed ikke er omfattet af sagsbehandlingsmålet om en sagsbehandlingstid på under 12 måneder. Tal fra 2019 og frem omhandler kun borgernære sager, der er modtaget efter 1. januar 2019 og dermed omfattet af sagsbehandlingsmålet. 2019 kan betragtes som et overgangså, da det først er muligt at følge op på, om sagsbehandlingsmålet er overholdt 12 måneder efter, at Skatteankestyrelsen modtog de første sager.

3.2.2 Evaluering pba. gennemsnitlig sagsbehandlingstid for borgernære sager

Det fremgår af tabel 3.4, at sagsbehandlingstiden for borgernære sager er faldet væsentligt siden indførelsen af sagsbehandlingsmålet. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var således 21,8 måneder i 2018, mens den efter indgåelsen af Retssikkerhedspakke IV er faldet til 8,6 måneder i 2022 for borgernære sager, der er modtaget efter 1. januar 2019.

3.2.3 Evaluering pba. andel borgernære sager, der har overholdt sagsbehandlingsmål

Tilsvarende har andelen af sager, som har overholdt sagsbehandlingsmålet, været stigende siden 2019. I 2022 overholdt 98,3 pct. af de borgernære sager sagsbehandlingsmålet. Det skyldes både, at færre sager reelt overskrider fristen på 12 måneder, men også at sager med eksterne hændelser fra 2021 ikke længere indregnes i målopfyldelsen.

Eksterne hændelser er hændelser, der forsinker sagsbehandlingsprocessen, og som Skatteankestyrelsen ikke kan påvirke. Det er, når sagen er berostillet på grund af straffesag, domstolssag eller syn og skøn, eller at der er tale om en principiel sag, at der er anmodet om retsmøde eller klage-rens manglende medvirken. I 2020 var sager med eksterne hændelser stadig omfattet af sagsbehandlingsmålet. Det har medvirket til, at målopfyldelsesgraden er lavere i 2020.

I 2022 overskred i alt 183 sager med eksterne hændelser sagsbehandlingsmålet. Såfremt sager med eksterne hændelser stadig talte med i målopfyldelsen, ville målopfyldelsen i 2022 have været 90,4 pct.

3.2.4 Evaluering pba. årsværksforbrug

Årsværksforbruget er opgjort på baggrund af tidsregistreringsdata. Skatteankestyrelsen har kun tidsregistreringsdata om borgernære sager fra og med 2019, hvor sagsbehandlingsmålet blev indført. Det er således ikke muligt at lave en sammenligning i årsværksforbruget for de borgernære sagsgrupper før og efter indførelsen af Retssikkerhedspakke IV.

Tabel 3.5 Udviklingen i årsværksforbrug til borgernære sager

	2018	2019	2020	2021	2022
Årsværksforbrug	-	17,6	27,9	40,1	47,8

Kilde: Skatteministeriet

Der har været et stigende årsværksforbrug til behandlingen af borgernære sager siden indførelsen i 2019, jf. tabel 3.5. Det skyldes, at Skatteankestyrelsen siden 2019 har haft et særligt fokus på udviklingen af borgernære sager og fået erfaring med ressourcebehovet i forhold til at sikre fremdriften i sagerne.

De midler, der med Retssikkerhedspakke IV blev tilføjet til hurtigere behandling af borgernære sager, har haft en væsentlig positiv betydning for alle sagsområder. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for borgernære sager er faldet væsentligt. Andelen af sager, der overholder sagsbehandlingsmålet, har været stigende siden målet blev indført.

3.2.5 Afvikling af gamle borgernære sager

Skatteankestyrelsen har fortsat fokus på at få afviklet de gamle borgernære sager, som er indkommet før 1. januar 2019 og således ikke er omfattet af sagsbehandlingsmålet. For de gamle borgernære sager er der forudsat en sagsafvikling i samme takt som før indgåelsen af Retssikkerhedspakke IV, så de gamle sager ikke stilles ringere, end før sagsbehandlingsmålet blev indført.

I den forbindelse er der udarbejdet bunkeafviklingsplaner for de gamle borgernære sager. Langt de fleste af de gamle borgernære sager er afsluttede, og det forventes, at de resterende sager stort set alle vil være afsluttede inden udgangen af 2023. Nogle få sager vil pga. sagens berostillelse først kunne afsluttes i 2024.

4. Lovgivningsmæssige tiltag

I dette kapitel gennemgås først, hvorvidt en harmonisering af klagegebyrerne har nedbragt antallet af bagatelagtige klager. Herefter undersøges, hvorvidt tiltagene vedr. målretning af specifikke sagstyper til henholdsvis skatteankenævnene og Landsskatteretten samt afskaffelsen af fritvalgsordningen har medført, at sagstyperne er blevet målrettet til afgørelsesmyndighedernes kompetencer.

4.1 Harmonisering af klagegebyr

Med implementeringen af dele af Retssikkerhedspakke IV, jf. lov nr. 1125 af 19. november 2019, er klagegebyret for skatte- og motorsager hævet fra 400 kr. til 1.100 kr. for at harmonisere gebyrerne med gebyret for klager over nye ejendomsvurderinger. Harmoniseringen af klagegebyrerne har både til formål at ensrette beløbsstørrelsen på tværs af sagsområder og nedbringe antallet af bagatelagtige klager.

4.1.1 Evaluering af harmonisering af klagegebyr

Tiltaget undersøges gennem udviklingen i antal indkomne sager før og efter harmoniseringen af klagegebyret, som trådte i kraft pr. 1. juli 2020., jf. tabel 4.1.

Tabel 4.1 Udviklingen i antal indkomne sager

	2018	2019	2020	2021	2022
Skattesager	4.638	3.842	3.785	4.146	4.202
Motorsager	859	950	1.359	1.652	1.675
Vurderingssager	1.389	1.567	2.622	6.189	2.995
I alt	6.886	6.359	7.766	11.987	8.872

Kilde: Skatteministeriet.

Det fremgår af tabel 4.1, at der generelt har været en stigende sagstilgang siden 2020 for både skatte- og motorsager, hvor klagegebyret steg som følge af harmoniseringen.

Der er mange forhold, der påvirker klage tilbøjeligheden og dermed udviklingen i sagstilgangen. For eksempel har ejere af erhverv-, skov- og landbrugsejendomme fået mulighed for at klage over de ejendomsvurderinger, der har været videreført i perioden 2013-2020, hvor vurderingerne har været suspenderet. I tabel 4.1 ovenfor fremgår dette særligt i antal indkomne vurderingssager i 2021.

4.2 Målrettelse af sagstyper til afgørelsesmyndighedernes kompetencer

Det fremgår i Retssikkerhedspakke IV, at sagstyper inden for skatteområdet skal målrettes til afgørelsesmyndighedernes kompetencer. Lovgivning herom er gennemført ved lov nr. 1125 af 19. november 2019.

Det medfører bl.a., at skatteankenævnene fra 1. juli 2020 har afgjort sager om momsskøn for fysiske personer og dødsboer, som før 1. juli 2020 blev visiteret til Landsskatteretten. Hvis klager i sager om momsskøn er en juridisk person, behandles den fortsat i Landsskatteretten. På samme tidspunkt blev sager vedrørende subjektiv skattepligt, kursgevinster og -tab samt aktieavancer- og tab for fysiske personer og dødsboer flyttet fra skatteankenævnene til Landsskatteretten. Hvis klager i de sager er visse juridiske personer, som eksempelvis et aktieselskab, blev sagen i forvejen visiteret til Landsskatteretten.

For yderligere at fremme målretningen af sagstyper til afgørelsesmyndighedernes kompetencer blev fritvalgsordningen afskaffet fra 1. juli 2020. Fritvalgsordningen indebærer, at klager frit kunne vælge, om en sag, visiteret til et skatteankenævn, i stedet skulle behandles i Landsskatteretten. Til gengæld har klager fået mulighed for direkte at indbringe sin klagesag for domstolene uden først at skulle vente seks måneder fra det tidspunkt, hvor klagen er indgivet til klagemyndigheden.

Det fremgår i Retssikkerhedspakke IV, at skatteankenævnene med aftalen samlet set forventes at få tilført flere sager med afskaffelsen af fritvalgsordningen og tilførsel af sager om momsskøn for fysiske personer.

I det følgende gennemgås først, hvorvidt sagstyperne fra 1. juli 2020 er blevet visiteret til rette myndighed. Herefter undersøges om tilførslen af momsskøn for fysiske personer og afskaffelsen af fritvalgsordningen har medført flere sager til skatteankenævnene. Afslutningsvis undersøges hvorvidt tiltagene samlet har medført, at sagstyperne er blevet målrettet afgørelsesmyndighedernes kompetencer.

4.2.1 Tilførsel af sager om momsskøn for fysiske personer til skatteankenævn

Tabel 4.2 Visitering af indkomne sager om momsskøn for fysiske personer og virksomheder

	2018	2019	1. halvår 2020	2. halvår 2020	2021	2022
Skatteankenævn	-	-	-	75	174	190
Landsskatteretten	133	134	89	33	67	74
I alt	133	134	89	108	241	264

Kilde: Skatteministeriet

Anmærkning: Tabellen indeholder også sager om "Krav til bogføring og regnskaber", som er sammenholdt med en sag om momsskøn, hvor klager er en fysisk person. Denne type sager visiteres også til skatteankenævn efter 1. juli 2020. Disse klager blev før visiteret til Landsskatteretten.

Tabel 4.2 viser, at sager om momsskøn for fysiske personer er visiteret til skatteankenævn siden 1. juli 2020, som besluttet i Retssikkerhedspakke IV. Der er dog fortsat sager om momsskøn, der tilgår Landsskatteretten. Visiteringen afhænger af indholdet af momsskønnet, herunder om afgørelsen kun vedrører momsskøn, eller om der indgår andre momsretlige spørgsmål i sagen, således at sagen som helhed skal visiteres til Landsskatteretten.

4.2.2 Tilførsel af sager om subjektiv skattepligt, kursgevinster og -tab samt aktieavancer- og tab for fysiske personer til Landsskatteretten

Fra 1. juli 2020 er alle sager om subjektiv skattepligt, kursgevinster og -tab samt aktieavancer- og tab for fysiske personer som udgangspunkt gået til Landsskatteretten. Før 1. juli 2020 var der en række borgere, som via fritvalgsordningen valgte at få deres sag afgjort i Landsskatteretten, selvom sagen var visiteret til et skatteankenævn. Sagerne, der før 1. juli 2020 blev flyttet fra

skatteankenævnene og til Landsskatteretten via fritvalgsordningen fremgår i tabel 4.3 i rækken "Landsskatteretten – valgt". Efter 1. juli 2020 er disse sager i stedet blevet visiteret direkte til Landsskatteretten.

Tabel 4.3 Visitering af indkomne sager om subjektiv skattepligt, kursgevinster og -tab samt aktieavancer- og tab

	2018	2019	1. halvår 2020	2. halvår 2020	2021	2022
Skatteankenævn	100	128	62	18	68	42
Landsskatteretten	137	105	27	174	360	332
Landsskatteretten - valgt	90	106	79	-	-	-
I alt	327	339	168	192	428	374

Kilde: Skatteministeriet.

Tabel 4.3 viser, at sager om subjektiv skattepligt, kursgevinster og -tab samt aktieavancer- og tab for fysiske personer hovedsageligt er visiteret til Landsskatteretten siden 1. juli 2020 som besluttet i Retssikkerhedspakke IV.

Trods skiftet i afgørelsesmyndighed er der stadig sager, som afgøres i skatteankenævn efter 1. juli 2020. Det gælder eksempelvis særlige sager om "kursgevinster", hvor visse sager visiteres til et skatteankenævn, hvis klageren er en person. Der kan ligeledes forekomme sager om anmodning om genoptagelse af en tidligere afgørelse fra et skatteankenævn, hvor sådanne sager visiteres til det pågældende skatteankenævn.

4.2.3 Afskaffelse af fritvalgsordningen

Med Retssikkerhedspakke IV blev fritvalgsordningen afskaffet for skattesager modtaget fra 1. juli 2020. Tiltagets formål er at sikre, at det er faglige hensyn, der ligger til grund for, hvilken afgørelsesmyndighed, der behandler en sag.

Fritvalgsordningen har i mange tilfælde medført, at sager er flyttet fra skatteankenævn til Landsskatteretten. Dette – sammenlagt med at skatteankenævne tilføres sager om momsskøn for fysiske personer – medførte en forventning om, at skatteankenævne ville få tilført flere sager. Hvorvidt det har været tilfældet, undersøges i de kommende afsnit.

Selvom fritvalgsordningen for skattesager blev afskaffet pr. 1. juli 2020, har den stadig en vis betydning i 2022. Det skyldes, at Skatteankestyrelsen fortsat afvikler gamle skattesager indkommet før 1. juli 2020. Der er således stadig sager, der på baggrund af fritvalgsordningen afgøres i Landsskatteretten. Betydningen af afskaffelsen af fritvalgsordningen kan derfor først opgøres, når alle skattesager modtaget før 1. juli 2020 er afsluttede, og der dermed ikke længere er sager, hvor borger kan vælge Landsskatteretten fremfor et skatteankenævn.

Tiltaget undersøges både ved at se på andelen af indkomne og afsluttede sager fordelt på afgørelsesmyndighed. Under fritvalgsordningen kunne klager helt frem til afgørelsestidspunktet skifte afgørelsesmyndighed. Fordelen ved at undersøge andelen af afgjorte sager er, at der tages højde for, at sagen kan være flyttet fra et skatteankenævn til Landsskatteretten, siden sagen er indkommet. Fordelen ved at undersøge andelen af indkomne sager er, at det tydeligere indikerer, hvorvidt afskaffelsen af fritvalgsordningen fra 1. juli 2020 allerede på nuværende tidspunkt har haft en betydning.

4.2.4 Evaluering af afskaffelsen af fritvalgsordningen pba. antal afsluttede sager fordelt på afgørelsesmyndighed

Tabel 4.4 Antal afsluttede skattesager fordelt på afgørelsesmyndighed

	2018	2019	1. halvår 2020	2. halvår 2020	2021	2022
Landsskatteretten	1.286 (49 pct.)	1.314 (44 pct.)	838 (56 pct.)	1.030 (61 pct.)	1.563 (57 pct.)	2.052 (68 pct.)
Landsskatteretten – valgt	595 (23 pct.)	766 (25 pct.)	360 (24 pct.)	318 (19 pct.)	412 (15 pct.)	292 (10 pct.)
Skatteankenævn	728 (28 pct.)	929 (31 pct.)	307 (20 pct.)	343 (20 pct.)	752 (28 pct.)	685 (23 pct.)
I alt	2.609 (100 pct.)	3.009 (100 pct.)	1.505 (100 pct.)	1.691 (100 pct.)	2.727 (100 pct.)	3.029 (100 pct.)

Kilde: Skatteministeriet

Tabel 4.4 viser, at antallet af afgjorte sager i skatteankenævn har ligget på et jævnt niveau før og efter indgåelsen af Retssikkerhedspakke IV. Der er flere grunde til, at antal sager afgjort i skatteankenævnene ikke er steget. Det skyldes primært, at Skatteankestyrelsen har prioriteret afviklingen af gamle sager uden at lægge vægt på afgørelsesmyndigheden, hvor en større del af sagerne har Landsskatteretten som afgørelsesmyndighed, eller hvor klager har tilvalgt afgørelse i Landsskatteretten, som følge af fritvalgsordningen.

I tabel 4.4 fremgår også antallet af skattesager, som pba. fritvalgsordningen bliver afgjort i Landsskatteretten. Afskaffelsen af fritvalgsordningen medfører, at denne type sager fremadrettet primært vil blive afgjort i skatteankenævnene. Det indikerer derfor, at afskaffelsen af fritvalgsordningen særligt på sigt vil medføre en stigning i sager til skatteankenævnene. Afskaffelsen af fritvalgsordningen har kun i mindre grad haft betydning for antallet af afgjorte sager i skatteankenævn på nuværende tidspunkt.

4.2.5 Evaluering af afskaffelsen af fritvalgsordningen pba. antal indkomne skattesager til Landsskatteretten og skatteankenævn

Tabel 4.5 er udarbejdet på baggrund af faste tal fra de årlige sagsstatistikker og tager ikke højde for, om klager efterfølgende har benyttet fritvalgsordningen til at flytte sin sag fra et skatteankenævn til Landsskatteretten. Det betyder, at antal indkomne sager til skatteankenævn før afskaffelsen af fritvalgsordningen d. 1. juli 2020 er større i tabellen end det reelle antal sager, skatteankenævnene har fået til afgørelse.

Tabel 4.5 Antal indkomne skattesager til Landsskatteretten og skatteankenævn

	2018	2019	1. halvår 2020	2. halvår 2020	2021	2022
Landsskatteretten	1.786 (55 pct.)	1.474 (59 pct.)	751 (58 pct.)	677 (54 pct.)	1.808 (64 pct.)	1.733 (64 pct.)
Landsskatteretten – valgt	569 (18 pct.)	310 (12 pct.)	193 (15 pct.)	-	-	-
Skatteankenævn	882 (27 pct.)	735 (29 pct.)	353 (27 pct.)	569 (46 pct.)	1.012 (36 pct.)	960 (36 pct.)
I alt	3.237 (100 pct.)	2.519 (100 pct.)	1.297 (100 pct.)	1.246 (100 pct.)	2.820 (100 pct.)	2.693 (100 pct.)

Kilde: Skatteministeriet.

Tabel 4.5 viser, at der er en opadgående tendens af antal indkomne sager til skatteankenævnene, hvor antallet af indkomne sager i 2021 var på over 1.000 sager, som er det højeste antal siden 2018. Det understøtter forventningen om, at skatteankenævnene på sigt vil afgøre flere sager end før Retssikkerhedspakke IV.

Antallet af indkomne skattesager til skatteankenævnene i 2022 ligger på niveau med 2021. Den procentvise fordeling mellem Landsskatteretten og skatteankenævnene indikerer, at flere sager procentvist går til skatteankenævnene fremfor Landsskatteretten sammenlignet med før 1. juli 2020.

4.2.6 Evaluering af målrettelse af sagstyper til afgørelsesmyndighedernes kompetencer

Af Retssikkerhedspakke IV fremgår et ønske om at bevare et stærkt lægmandselement i skatteankenævnene. Begrundelsen herfor er bl.a., at lokalkendskab har betydning for behandlingen af borgernære sager. Omvendt er særlige juridiske kompetencer, som Landsskatteretten besidder, afgørende i mere komplicerede virksomhedssager.

Det fremgår i KANTAR Publics afrapportering, at skatteankenævnsmemberne ikke umiddelbart har oplevet ændringer i typen af sager, medlemmerne behandler – og dermed hvorvidt, de nye sagstyper er målrettet deres kompetencer. Når medlemmerne bliver gjort bekendte med ændringerne, kan de godt mærke en mindre forskel. Skatteankenævnsmemberne oplever generelt, at de mere komplicerede virksomhedssager bliver visiteret til Landsskatteretten. Dette vurderes af nævnsmemberne at være positivt, da betydningen af lokalkendskab – og dermed lægmandsfunktionen – er mindre central for vurderingen af disse sager. Disse synspunkter er eksemplificeret ved udsagn i boks 4.1.

Boks 4.1 Citater vedr. målretning af sager til afgørelsesmyndighedernes kompetencer

"På en måde så har vi jo næsten ikke opdaget det... Det kan godt være der er nogle sager, som jeg kan huske, som har været lidt tunge, som har været svært at sætte ind i... Så der er nok nogle, der er røget direkte den vej [Til Landsskatteretten], som ikke er kommet forbi os... Men jeg har ikke tænkt over det, fordi vi får jo bare sagerne ind og behandler dem. Og jeg oplever ikke, at vi får nogle andre sager ind nu end tidligere, men hvis jeg tænker noget, så er det nok, at der har været færre komplicerede sager..."

"Muligheden for at shoppe rundt [pga. fritvalgsordningen] er blevet minimeret. Jeg mener, der er nogle typer sager, som har godt af, at det ikke er skatteankenævn, der tager sig af dem. Det er de lidt tungere sager. Jeg synes vores grundlag for at være her er de mere personlige, borgernære sager – dem synes jeg faktisk, vi er bedre til."

Kilde: KANTAR Public.

De kvalitative interviews indikerer, at tiltagene har medført, at sagstyperne til en vis grad er blevet målrettet afgørelsesmyndighedernes kompetencer.

Det må forventes, at mange af de komplicerede sager før Retssikkerhedspakke IV alligevel gik udenom skatteankenævnene, fordi klager pba. fritvalgsordningen valgte, at sagerne skulle behandles af Landsskatteretten. Det kan til dels forklare, hvorfor nogle af ankenævnsmedlemmerne ikke har oplevet et tydeligt skifte i sagernes kompleksitet efter implementeringen af Retssikkerhedspakke IV.

5. Ny ankenævnstruktur

Den nye skatteankenævnstruktur i klagesystemet indebærer, at antallet af skatteankenævn er justeret fra 19 til 22, mens antallet af medlemmer er justeret fra 132 til 176. Derudover er ankenævnstypen fælles skatte- og vurderingsankenævn blevet nedlagt. Fællesankenævn bestod af 10 nævn med 67 medlemmer og afgjorde både skatte- og vurderingssager.

I kapitlet gennemgås først, hvorvidt skatteankenævnene er repræsentative for befolkningen, og hvorvidt medlemmerne af skatteankenævn er i stand til at anvende digitale værktøjer på et simpelt brugerniveau. Herefter undersøges, om tiltaget vedr. indslusningsforløb for skatteankenævnsmember og tiltaget vedr. udpegning af 10 medlemmer med særlig indsigt i skatteområdet har styrket fagligheden i skatteankenævnene. Afslutningsvis undersøges, hvorvidt tiltaget vedr. en ny vederlagsmodel for skatteankenævn har medført, at vederlaget sættes i forhold til det arbejde, der udføres.

Den nye vurderingsankenævnstruktur evalueres ikke, eftersom justeringen af strukturen først trådte i kraft den 1. januar 2022.

5.1 Repræsentativiteten i ankenævn

Det fremgår af Retssikkerhedspakke IV, at ankenævnene skal være repræsentative for befolkningen. Tiltaget evalueres ved at undersøge køns- og aldersfordelingen før og efter Retssikkerhedspakke IV.

5.1.1 Evaluering pba. kønsfordeling i skatteankenævn

Tabel 5.1 viser, at repræsentativiteten fsva. kønsfordelingen er uændret efter indgåelsen af Retssikkerhedspakke IV i 2018. Der er i samtlige funktionsperioder omkring 80 pct. mænd og 20 pct. kvinder.

Tabel 5.1 Kønsfordeling i skatteankenævn

	2010	2014	2020	2022
Mænd	196 (80 pct.)	104 (79 pct.)	262 (78 pct.)	260 (79 pct.)
Kvinder	49 (20 pct.)	28 (21 pct.)	74 (22 pct.)	68 (21 pct.)

Kilde: Skatteministeriet

Anmærkning: Fordelingen er opgjort ved funktionsperiodens begyndelse. For 2010 og 2014 indgår kun faste medlemmer. For 2020 og 2022 indgår faste medlemmer, suppleanter og særlige medlemmer af skatteankenævn.

5.1.2 Evaluering pba. aldersfordeling i skatteankenævn

Tabel 5.2 Aldersfordeling i skatteankenævn

	2010	2014	2020	2022
18-29 år	2 (1 pct.)	3 (2 pct.)	9 (3 pct.)	8 (2 pct.)
30-39 år	15 (6 pct.)	13 (10 pct.)	22 (7 pct.)	24 (7 pct.)
40-49 år	37 (15 pct.)	20 (15 pct.)	43 (13 pct.)	43 (13 pct.)
50-59 år	79 (32 pct.)	33 (25 pct.)	84 (25 pct.)	90 (27 pct.)
60-69 år	99 (40 pct.)	42 (32 pct.)	111 (33 pct.)	98 (30 pct.)
70-79 år	13 (5 pct.)	21 (16 pct.)	67 (20 pct.)	64 (20 pct.)
80-89 år	0 (0 pct.)	0 (0 pct.)	0 (0 pct.)	1 (0 pct.)

Kilde: Skatteministeriet

Anmærkning: Samme som tabel 5.1.

Tabel 5.2 viser, at repræsentativiteten fsva. aldersfordelingen er uændret efter indgåelsen af Retssikkerhedspakke IV i 2018. Det bemærkes særligt, at udviklingen i aldersgruppen for 18-49-årige ikke er forbedret. Andelen udgør cirka 22 procent i både 2010 og i 2022. Der er således fortsat en stor andel skatteankenævnsmedlemmer i aldersgruppen 50-79 år.

Medlemmer til ankenævnene findes typisk blandt kommunalpolitikere, hvor kvinder og unge generelt er underrepræsenterede. Frem mod næste funktionsperiode 1. juli 2026 vil der fortsat blive gjort en indsats for at imødekomme målsætningen om en mere repræsentativ medlemsammensætning.

5.2 Anvendelse af digitale værktøjer

Det fremgår i Retssikkerhedspakke IV, at medlemmerne af skatteankenævnene skal kunne anvende digitale løsninger på et simpelt brugerniveau. Tiltaget evalueres ved brug af kvalitative interviews af skatteankenævnsmedlemmer.

5.2.1 Evaluering af anvendelse af digitale værktøjer

Ankenævnsmedlemmerne er overordnet godt tilfredse med brugen af digitale værktøjer. Den øgede brug af digitale værktøjer giver et godt overblik over sagerne og øger sikkerheden, da risikoen reduceres for, at dokumenter med personhenførbare oplysninger bliver væk. Flere medlemmer oplever, at arbejdet bliver mere effektivt ved brug af digitale værktøjer.

Det kommer modsat til udtryk, at nogle medlemmer har udfordringer med at navigere mellem sagsnotater og bilag. Der er ligeledes visse ankenævnsmedlemmer, der finder det vanskeligt og besværligt at håndtere de hyppige udskift af kodeord, der kræves af sikkerhedsmæssige årsager. Det kommer dog også til udtryk, at eventuelle problemer afhjælpes gennem en kompetent indsats fra Skatteankestyrelsens IT-medarbejdere og den særlige nævnssupporttelefon i Udviklings- og Forenklingsstyrelsen.

5.3 Indslusningsforløb for skatteankenævnsmedlemmer

Retssikkerhedspakke IV forudsætter, at der skal etableres et indslusningsforløb for lægmændene i ankenævnene for at øge fagligheden, fordi skatteretten tidligere i højere grad gav rum for skøns-mæssige vurderinger i de enkelte sager, end tilfældet er i dag.

Indslusningsforløbet er udarbejdet af Foreningen af Danske Skatteankenævn i samarbejde med Skatteankestyrelsen. Indslusningsforløbet blev afviklet første gang i perioden juli 2020 til december 2020 og bestod af 15 moduler med forskellige emner som eksempelvis regler for medlemmer, mødeforberedelse, beslutningsrum, IT-anvendelse og lægmandsrollen. Forløbet bestod af en kombination af fysiske møder med oplæg og drøftelse, undervisningsvideoer og digitale materialer om de forskellige emner.

5.3.1 Evaluering af indslusningsforløb for skatteankenævnsmedlemmer

Skatteankestyrelsen har evalueret indslusningsforløbet. Skatteankenævnsmedlemmerne har i evalueringen givet udtryk for, at indslusningsforløbet var en god opstart med en fin introduktion. Den generelle oplevelse af forløbet har været tilfredsstillende.

Niveauet i materialerne blev grundlæggende beskrevet som passende med et let forståeligt sprog – både hvad angår de mundtlige oplæg og de skriftlige materialer. Der var bred enighed om, at det tager tid, inden man kommer ind i arbejdet. Derfor har skatteankenævnsmedlemmerne udtrykt et behov for, at der i løbet af indslusningsforløbet bruges mere tid i det modul, der omhandler introduktion til mødeforberedelse.

5.4 Udpegning af 10 medlemmer med særlig indsigt i skatteområdet

Retssikkerhedspakke IV har til hensigt om at supplere lægmandselementet i skatteankenævnene med en styrket juridisk faglighed ved at indføre 10 særligt udpegede medlemmer med indsigt i skatteområdet, jf. lov nr. 11251125 af 19. november 2019. Hvorvidt fagligheden er styrket, undersøges ved brug af kvalitative interviews af skatteankenævnsmedlemmer, som KANTAR Public har gennemført på vegne af Skatteministeriet.

5.4.1 Evaluering af udpegning af 10 særlige medlemmer

Skatteankenævnsmedlemmerne giver udtryk for, at de særligt udpegede medlemmer bidrager til at styrke den juridiske faglighed. De særligt udpegede medlemmer indgår i arbejdet på lige fod med de øvrige medlemmer. Nogle menige medlemmer giver udtryk for, at de særligt udpegede medlemmer giver de øvrige medlemmer en større tryghed i forhold til deres afgørelser. Formandskabet i Foreningen af Danske Skatteankenævn giver omvendt udtryk for, at de bruger en del ressourcer på de særlige medlemmer, og de i bedste fald "kun giver lidt igen".

De særligt udpegede medlemmer udtrykker sig positivt ift. samarbejdet med de øvrige medlemmer og giver udtryk for, at de også opfatter de øvrige medlemmer af nævnene som kompetente, og dermed lægmandsorganisationen som en relevant og legitim instans. Ovenstående synspunkter eksemplificeret ved udsagn i boks 5.1.

Boks 5.1 Citater vedr. udpegning af 10 medlemmer med særlig indsigt i skatteområdet

"Vedkommende [særligt udpeget medlem] prøver ikke på at vise, at vedkommende har en særlig indsigt, men bidrager med det, vedkommende kan. Vi har gensidig respekt overfor hinanden, og det har været en gevinst for os. Vedkommende har indsigt i lovgivningen, og vedkommende har en kompetence, vi rigtig godt kan bruge. Vi får en bedre dialog, og samtalen er på et højere fagligt niveau."

"Jeg finder det uproblematisk, og det fungerer godt. Jeg var aldrig helt negativ, men forstod godt modstanderne. Vi har fået nogle meget positive erfaringer med et særligt udpeget medlem, og ja den juridiske faglighed bliver styrket"

Kilde: KANTAR Public.

5.5 Ny vederlagsmodel for skatteankenævn

Skatteankenævnsmedlemmernes vederlag skal fremadrettet sættes i forhold til det arbejde, der bliver udført. Vederlaget er derfor gjort delvist afhængigt af antallet af sager, der bliver afgjort i hvert nævn, jf. bekendtgørelse nr. 1041 af 22. juni 2022 om skatteankenævn. I modellen modtager medlemmerne et grundbeløb og et eventuelt tillæg baseret på antallet af afgjorte sager.

Tiltaget undersøges gennem udviklingen i antal indkomne og afgjorte sager i skatteankenævn, og hvor mange nævn der på denne baggrund har opnået et tillæg. Herefter undersøges udviklingen i omkostningseffektivitet pr. sag ved at måle udgiften til ankenævnsmedlemmer før og efter Retssikkerhedspakke IV, samt sammenligne med andre afgørelsesmyndigheder. Afslutningsvist undersøges det, om skatteankenævnsmedlemmerne oplever, at vederlaget står mål med indsatsen.

5.5.1 Den nye vederlagsmodel

Den faste del af skatteankenævnsmedlemmernes vederlag fastsættes til 10.000 kr. for menige medlemmer, 40.000 kr. for næstformænd og 60.000 kr. for formænd. Både formænd, næstformænd og menige medlemmer modtager herudover eventuelt et tillæg baseret på antal afgjorte sager i nævnet på årsbasis fordelt pr. medlem. Antallet af afgjorte sager, der skal til for udløse et tillæg, og størrelsen på tillæggene fremgår i tabel 5.3.

Tabel 5.3 Variabel del af de faste medlemmers vederlag i kroner jf. Retssikkerhedspakke IV

	3-8 sager	9-17 sager	Over 17 sager
Formænd	23.300	47.700	69.900
Næstformænd	15.900	31.800	47.700
Menige medlemmer	9.900	19.900	29.000

Kilde: Skatteministeriet og Retsinformation.dk.

Grænsen for antal afgjorte sager, som udløser et tillæg, er blevet justeret to gange siden indgåelsen af Retssikkerhedspakke IV for at fordre, at flere medlemmer modtager et tillæg. Justeringerne fremgår i tabel 5.4.

Tabel 5.4 Justeringer af vederlagsmodellen siden Retssikkerhedspakke IV

	Grundbeløb	Lille tillæg	Mellem tillæg	Stort tillæg
Aftalt i Retssikkerhedspakke IV	0-10 sager	11-17 sager	18-34 sager	Over 34 sager
Justeret 1. halvår 2020	0-5 sager	6-11 sager	12-17 sager	Over 17 sager
Justeret 1. halvår 2022	0-2 sager	3-8 sager	9-17 sager	Over 17 sager

Kilde: Skatteministeriet.

5.5.2 Besluttende led

Retssikkerhedspakke IV blev indgået på baggrund af en analyse gennemført af Deloitte fra 2017 om klagestrukturen på skatteområdet. Analysen viste bl.a., at omkostningseffektiviteten i skatteankenævnene var lav sammenlignet med Landsskatteretten og ankenævnene på vurderingsområdet og motorområdet.

Det er muligt at opdele sig i mindre beslutningsgrupper for at øge effektiviteten. Denne opdeling kaldes besluttende led. Det medfører, at det er tilstrækkeligt, at to menige medlemmer og formanden eller næstformanden er til stede for at træffe afgørelse. Eksempelvis kan et nævn med ni medlemmer dermed inddelt sig i op til fire grupper, idet formanden eller næstformanden kan indgå i alle grupper.

I et nævn med ni medlemmer, der afgør 100 sager fordelt på fire beslutningsgrupper, vil de menige medlemmer deltage i afgørelsen af 25 sager hver, mens vederlaget baseres på, at der er afgjort samlet set 100 sager i nævnet fordelt på ni medlemmer. Det vil sige, at nævnet vil have afgjort 11,11 sager pr. medlem og modtage et mellem tillæg (9-17 sager). Hvis ikke nævnet har inddelt sig i mindre beslutningsgrupper, vil hvert menigt medlem have behandlet alle 100 sager. Arbejdsbyrden vil i det tilfælde være højere, uden at det modsvares af et højere tillæg, da tillægget gives uafhængigt af, hvordan nævnet indretter sig.

5.5.3 Evaluering pba. antal indkomne sager til skatteankenævn

Ved indgåelse af Retssikkerhedspakke IV lå et skøn på 2.500 sager årligt til skatteankenævnene til grund for vederlagsmodellen. I foråret 2019 skønnede Skatteankestyrelsen, at der med forbehold for væsentlige usikkerheder ville komme en sagstilgang på ca. 1.700 sager årligt til skatteankenævnene.

Tabel 5.5 Antal indkomne skattesager til skatteankenævn

	2018	2019	2020	2021	2022
Antal sager	882	735	922	1.012	960

Kilde: Skatteministeriet.

Tabel 5.5 viser, at antal indkomne sager til skatteankenævnene har været lavere end forventet ved indgåelsen af Retssikkerhedspakke IV. I de kommende år forventes der at tilgå flere sager til skatteankenævnene i takt med, at sagsbunken omfattet af fritvalgsordningen ophører, ligesom der på Skattestyrelsens område foregår en øget indsats på kontrolområdet, der forventes at medføre flere klager, der tilgår skatteankenævnene.

Tabel 5.6 Prognose for sager til forventet afgørelse i skatteankenævnene for vederlagsperioden 2023/ 2024 og 2024/2025

	2023/2024	2024/2025
Antal sager	930	1.000

Kilde: Skatteministeriet.

Det fremgår af tabel 5.6, at selvom der forventes flere sager til afgørelse i skatteankenævnene, så er antallet væsentligt lavere end det skøn, der lå til grund for vederlagsmodellen ved indgåelse af Retssikkerhedspakke IV.

5.5.4 Evaluering pba. antal afgjorte sager i skatteankenævn

Antal indkomne sager har haft betydning for antallet af afgjorte sager i skatteankenævnene. Dette understøttes af tabel 5.7, der viser udviklingen i antal sager afgjort pr. nævn og pr. medlem for skatteankenævn.

Tabel 5.7 Antal afgjorte sager pr. nævn og medlem i skatteankenævn

	2018	2019	2020	2021	2022
Pr. nævn	38,3	48,9	31,7	34,2	31,1
Pr. medlem	5,5	7	4,2	4,3	3,9

Kilde: Skatteministeriet.

Der bliver i gennemsnit afgjort mellem 3,9 og 7,0 sager pr. medlem i skatteankenævnene. Det medfører, at det gennemsnitligt er vanskeligt for medlemmerne at opnå et større tillæg i vederlagsmodellen. Med den seneste justering af vederlagsmodellen skal et nævn minimum afgøre 3 sager pr. medlem for at kvalificere sig til et lille tillæg.

5.5.5 Antal nævn, der opnår tillæg

Vederlagsperioden for opgørelsen af skatteankenævnenes tillæg er forskudt fra medio 2020, så perioden løber fra 1. juli til 30. juni det følgende år. I vederlagsperioden 1. juli 2020 til 30. juni 2021 opnåede ét skatteankenævn et tillæg. I vederlagsperioden 1. juli 2021 til 30. juni 2022 har seks skatteankenævn opnået variabelt vederlag. Vederlagsmodellen er efterfølgende blevet justeret.

De kommende år forventes en sagstilgang på omkring 1.000 sager, jf. tabel 5.6. Dette medfører, at langt de fleste skatteankenævnsmedlemmer forventes at modtage mindst et lille tillæg med den

seneste justering af vederlagsmodellen. Det medfører, at der også er nævn, som formentligt ikke vil modtage et tillæg som følge af et begrænset antal sager til afgørelse.

5.5.6 Evaluering pba. udviklingen i omkostningseffektivitet pr. sag

I dette afsnit undersøges udviklingen i omkostningseffektivitet pr. sag ved at se på vederlagsomkostningerne til skatteankenævnsmedlemmer før og efter Retssikkerhedspakke IV sammenlignet med andre afgørelsesmyndigheder.

Tabel 5.8 Vederlagsomkostninger pr. afgjort sag (kr.) fordelt på afgørelsesmyndigheder

	2018	2019	2020	2021	2022
Skatteankenævn	11.400	9.300	10.550	6.550	7.400
Vurderingsankenævn	2.000	2.450	4.900	8.700	13.150
Motorankenævn	1.350	1.050	850	1.050	1.100
Landsskatteretten	400	650	750	750	900

Kilde: Skatteministeriet.

Anmærkninger: Vederlag pr. afgjort sag er beregnet ud fra de faktiske udgifter til vederlag for ankenævns- og retsmedlemmer i regnskabsåret. Da vederlagsperioden for skatteankenævn er forskudt og løber fra 1. juli til 30. juni i det efterfølgende år, indeholder beløbet for 2022 eksempelvis fast vederlag for 2022 og variabelt vederlag for vederlagsperioden 2021/2022, idet dette er udbetalt i 2022. Tallene er afrundet til nærmeste 50 kr. Vederlagsomkostningerne for de nu nedlagte fællesankenævn er fordelt til skatteankenævn og vurderingsankenævn. Det bemærkes, at tallene ikke er direkte sammenlignelige på tværs af afgørelsesmyndigheder, idet der i Landsskatteretten og Vurderingsankenævnene er ansatte formandskaber, som ikke modtager vederlag. En medregning af lønudgifter til disse ændrer ikke i væsentlig grad på de relative størrelsesforhold mellem afgørelsesmyndighederne.

Vederlagsomkostningerne for skatteankenævn er generelt faldet siden indgåelsen af Retssikkerhedspakke IV, særligt i 2021. I forhold til motorankenævn og Landsskatteretten er vederlagsomkostningerne pr. sag for skatteankenævn fortsat høje.

Der er sket en betydelig stigning i vederlagsomkostningerne pr. afgjort sag for vurderingsankenævnene i 2022. Det hænger sammen med den nye struktur for vurderingsankenævn, som trådte i kraft fra 1. januar 2022, og som medførte en væsentlig forøgelse af antallet af ankenævnsmedlemmer. Det forventes, at vederlagsomkostninger pr. afgjort sag i vurderingsankenævnene vil falde væsentligt i takt med, at nævnene begynder at afgøre klager i forbindelse med udsendelsen af nye ejendomsvurderinger.

5.5.7 Evaluering af ny vederlagsmodel pba. kvalitative interviews

Ankenævnsmedlemmerne opfatter den ændrede vederlagsstruktur meget negativt. De menige medlemmers vederlag kritiseres særligt for at være for lavt i forhold til indsatsen. Disse synspunkter er eksemplificeret ved udsagn i boks 5.2.

Boks 5.2 Citater vedr. vederlagsmodellen

"Min generelle betragtning er, at det arbejdsmæssigt svarer til en bestyrelsespost, så på den led er timelønnen ikke specielt høj."

"Denne model udspringer jo ikke af nogen form for virkelighed – vi får ikke sager nok ud..."

- Formandskabet i Foreningen af Danske Skatteankenævn

Kilde: KANTAR Public.

Flere skatteankenævnsmedlemmer udtrykker forståelse for, at vederlaget afhænger af, hvor mange sager man behandler, og oplever, at vederlagsmodellen er blevet lidt bedre med den

seneste justering i 1. halvår 2022. Antallet af sager, der skal til for at opnå tillæg, opleves dog fortsat som værende for højt. Flere giver udtryk for, at de ikke har mulighed for at opnå et mellem eller stort tillæg, da mængden af sager, der tilgår skatteankenævnene, er for lav. Flere ankenævnsmlemmer udtrykker, at der er meget få møder og meget få sager til behandling på hvert møde, og der er dermed langt op til, at nævnet kan opnå et større tillæg.

Skatteministeriet/Ministry of Taxation
Nicolai Eighveds Gade 28
DK 1402 – København K

Telefon +45 3392 3392

Mail skm@skm.dk

www.skm.dk

