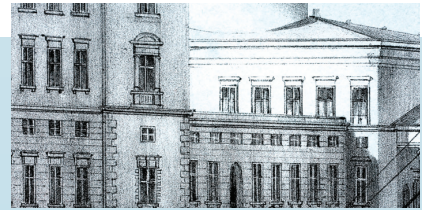


13/2012

STATSREVISORERNE



Beretning om den offentlige ejendomsvurdering



13/2012

Beretning om den offentlige ejendomsvurdering

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2013

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Skatteministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i februar 2014.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerens eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerens Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2012, som afgives i april 2014.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-409-4

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM DEN OFFENTLIGE EJENDOMSVURDERING

SKAT overtog i 2003 opgaven fra kommunerne med at vurdere ejendomme, herunder at fastsætte grundværdi og ejendomsværdi. Formålet var, at SKAT skulle øge vurderingernes kvalitet og ensartethed.

Den offentlige ejendomsvurdering har betydning for de borgere og virksomheder, som ejer de ca. 2,2 mio. ejendomme, der er i Danmark. Ejendomsvurderingerne udgør grundlaget for kommunernes og statens opkrævning af ejendoms- og boligskatter, hvis samlede provenu i 2012 var på ca. 38 mia. kr. Herudover udgør ejendomsvurderingerne grundlaget for en række andre skatter og afgifter.

Folketinget har i vurderingsloven fastsat, at SKATs vurderinger af alle ejendomme skal ske på grundlag af værdien i handel og Wandel. For ejerboliger (parcelhuse, sommerhuse og ejerlejligheder) skal SKAT endvidere tilstræbe, at vurderingerne ikke overstiger værdien i handel og Wandel, og at vurderingerne er i underkanten af handelspriseniveauet.

Statsrevisorerne påtaler skarpt, at Skatteministeriets forvaltning af den offentlige ejendomsvurdering har været i strid med Folketingets intentioner og ikke har sikret en lige og fair behandling af borgere og virksomheder, der ejer ejendomme.

Statsrevisorerne påtaler i den forbindelse skarpt:

- At kvaliteten af SKATs vurderingsarbejde har været faldende over årene. Forskellen mellem SKATs ejendomsvurderinger og de faktiske salgspriser er stor. I denne beretning sandsynliggør Rigsrevisionen bl.a., at træfsikkerheden af SKATs ejendomsvurderinger har været lav i 2011, idet 75 % af parcelhusene enten har været overvurderede eller undervurderede i forhold til salgsprisen.
- At SKATs vurderinger ikke har levet op til vurderingslovens bemærkninger om, at vurderingerne skal være i underkanten af og ikke må overstige handelspriseniveauet.

Statsrevisorerne,
den 21. august 2013

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Kristian Jensen^{*)}
Klaus Frandsen
Magnus Heunicke*

^{*)} Statsrevisor Kristian Jensen har ikke deltaget ved behandlingen af denne sag på grund af inhabilitet.

- At SKAT har behandlet knap halvdelen af klagerne over 2010- og 2011-vurderingerne i strid med de grundlæggende forvaltningsretlige regler for sagsbehandling. Fx har der manglet dokumentation for afgørelser.
- At Skatteministeriet og SKAT ikke har gjort en målrettet indsats for at øge kvaliteten og ensartetheden i ejendomsvurderingerne, på trods af at man siden 2003 har haft viden om kritiske problemer på området.

Der er således – trods indførelsen af skattestoppet i 2002 og skatteloftet i 2003 – risiko for, at nogle ejere betaler for meget i skat og andre for lidt.

Statsrevisorerne skal generelt bemærke, at politiske overvejelser om at ændre en lovgivning aldrig kan begrunde, at gældende lov ikke overholdes.



Beretning til Statsrevisorerne om den offentlige ejendomsvurdering

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	7
	A. Baggrund	8
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	11
III.	SKATs tilrettelæggelse af vurderingsopgaven.....	13
	A. Skatteministeriets og SKATs styring af vurderingsområdet.....	13
	B. SKATs tilrettelæggelse af vurderingsopgaven.....	15
IV.	Resultatet af ejendomsvurderingerne	20
	A. Vurderingernes træfsikkerhed.....	21
V.	SKATs behandling af klager over ejendomsvurderinger.....	35
	A. SKATs behandling af klager	38
	B. SKATs kvalitetssikring og sagsbehandlingstid.....	43
	C. Ekstraordinær genoptagelse af klager over fradrag for forbedringer	45
VI.	Skatteministeriets og SKATs håndtering af problemer på vurderingsområdet	46
	A. Advarsler fra Skatteministeriets Interne Revision	46
	B. Skatteministeriets og SKATs kendskab til problemerne på vurderings- området.....	48
	Bilag 1. Oversigt over parcelhusejeres betaling af ejendomsskat	52
	Bilag 2. Metode til at udtage stikprøve	53
	Bilag 3. Datagrundlaget for Rigsrevisionens spredningsanalyse.....	55
	Bilag 4. Ordliste.....	58

Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Svend Erik Hovmand: 27. november 2001 - 2. august 2004

Kristian Jensen: 2. august 2004 - 23. februar 2010

Troels Lund Poulsen: 23. februar 2010 - 8. marts 2011

Peter Christensen: 8. marts 2011 - 3. oktober 2011

Thor Möger Pedersen: 3. oktober 2011 - 16. oktober 2012

Holger K. Nielsen: 16. oktober 2012 -

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om den offentlige ejendomsvurdering. SKATs vurderinger af ejendomme berører alle borgere såvel som virksomheder, der ejer fast ejendom i Danmark, fordi vurderingerne først og fremmest danner grundlag for, hvor meget ejerne skal betale i ejendoms- og boligskatter (ejendomsskat, dækningsafgift og ejendomsværdiskat). Det samlede provenu var i 2012 på ca. 38 mia. kr.

Ud over at danne grundlag for ejendoms- og boligskatter bruger offentlige myndigheder ejendomsvurderinger i en lang række andre skatte- og afgiftsmæssige sammenhænge end selve ejendomsbeskatningen. Det drejer sig bl.a. om tinglysningsafgift, arve- og boafgift, beskatning af fri bolig, beregning af kapitalafkast og prisfastsættelse af fast ejendom ved familiehandler.

2. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt en konkret problemstilling på området i beretning nr. 2/2011 om ulovlig opkrævning af ejendomsskatter. I forlængelse af undersøgelsen opfordrede Rigsrevisionen til, at Skatteministeriet målrettet fokuserede på at forbedre forvaltningen af området. Rigsrevisionen har derfor på eget initiativ i december 2012 iværksat denne undersøgelse af den generelle forvaltning på området for ejendomsvurdering.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriet har forvaltet ejendomsvurderingsområdet tilfredsstillende. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Skatteministeriet og SKAT tilrettelagt vurderingsopgaven tilfredsstillende?
- Rammer SKATs vurderinger handelspriserne?
- Har SKAT behandlet klager over ejendomsvurderingen i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler for sagsbehandling?
- Har Skatteministeriet håndteret problemerne på området for ejendomsvurdering tilfredsstillende?

Ejendomsskat – også kaldet grundskyld – er en kommunal skat, der beregnes som en bestemt promille af ejendommens grundværdi. Skattesatsen (grundskyldspromillen) er forskellig i de enkelte kommuner. Den er ved lov fastsat til at ligge i intervallet 16-34 ‰.

Dækningsafgift er en afgift, som kommunalbestyrelsen kan pålægge offentlige ejendomme og private kontor- og forretningsejendomme, der er fritaget for ejendomsskat. Afgiften bidrager til at dække udgifter, som ejendommene påfører kommunen. Afgiften beregnes af forskellen mellem ejendomsværdien og grundværdien og kan maksimalt udgøre 10 ‰.

Ejendomsværdiskat er skat til staten, som beregnes på grundlag af ejendomsværdien af en ejerbolig. I 2012 udgjorde ejendomsværdiskatten 1 % af den del af ejendomsværdien, der ikke overstiger en grænse på 3.040.000 kr. Af ejendomsværdien over denne grænse betales 3 % i ejendomsværdiskat.

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Rigsrevisionen finder, at Skatteministeriet har forvaltet området for ejendoms-vurdering meget kritisabelt vel vidende, at området længe har været problemfyldt. Alle borgere og virksomheder er dermed ikke sikre på at få en lige og fair behandling, når SKAT vurderer deres ejendomme.

Den offentlige ejendomsvurdering er ifølge Skatteministeriet et kompliceret område at forvalte. Da SKAT skal vurdere over 1,7 mio. ejerboliger i ulige år og ca. 500.000 erhvervsejendomme mv. i lige år, er det ikke muligt for SKAT at ramme hver enkelt ejendoms eventuelle salgspris helt præcist. Der skal sættes priser på boliger og ejendomme, som måske ikke har været handlet i mange år, og der skal tages hensyn til, at ejendommenes prisniveau og prisudvikling varierer fra område til område i landet. Desuden skal SKAT vurdere værdien af hver enkelt grund i ubebygget stand, selv om de fleste grunde bliver handlet med bygninger på.

Problemerne på området har eksisteret i mange år. Skatteministeriet overtog vurderingsopgaven i 2003, bl.a. med det formål at øge kvaliteten og ensartetheden i ejendomsvurderingerne. Ministeriet har været vidende om problemerne på vurderingsområdet generelt siden 2003 og konkret siden 2007.

Undersøgelsen har vist, at Skatteministeriet og SKAT ikke har arbejdet målrettet på at forbedre forvaltningen af vurderingsområdet, fx ved at opstille mål for kvalitet og resultater. Tværtimod har SKAT forringet eller fravalgt dele af vurderingsopgaven, bl.a. ved vurderingerne i 2010 og 2011. Opgaven er desuden efter ministeriets egen opfattelse ikke i alle tilfælde udført i overensstemmelse med lovgivningen. Hertil kommer, at kammeradvokaten har vurderet, at SKATs praksis i sager om ekstraordinær genoptagelse har været klart ulovlig og ansvarspådragende.

Der er problemer med selve fundamentet for ejendomsvurderingsopgaven. Det gør efter Rigsrevisionens opfattelse SKATs vurderinger usikre. For det første er de såkaldte grundværdiområder kun inddelt korrekt i 17 ud af 98 kommuner. Det betyder, at SKAT risikerer at vurdere 2 ens grunde forskelligt. For det andet bygger vurderingerne på oplysninger om salgspriser, som ifølge SKAT ikke er pålidelige.

Rigsrevisionen har undersøgt resultatet af den offentlige ejendomsvurdering. Undersøgelsen viser, at forskellen mellem ejendomsværdier og de faktiske salgspriser er stor. I 2011 var SKATs vurdering af 3 ud af 4 parcelhuse ude af trit med de priser, som husene blev handlet til. Vurderingernes træfsikkerhed var således ikke tilfredsstillende. Andelen af overvurderede ejendomme er endvidere vokset, siden SKAT overtog området i 2003.

SKAT er uenig i, at man kan bedømme resultatet af vurderingerne ud fra de faktiske salgspriser i de enkelte salg. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at det er nødvendigt at sammenligne vurderingerne med salgspriserne på de enkelte ejendomme for at kunne bedømme, om SKAT lever op til vurderingslovens bemærkninger om, at hovedparten af ejendommene skal have beregnet en ejendomsværdi, der ligger i underkanten af prisniveauet, og at ingen vurderinger må ligge over dette niveau. SKAT bør derfor efter Rigsrevisionens opfattelse sætte mål for, hvornår vurderingernes træfsikkerhed er acceptabel set i lyset af vurderingslovens bemærkninger.

SKATs ejendomsvurderinger har direkte konsekvenser for en stor gruppe ejere – uanset indførelsen af skattestoppet i 2002 og skatteløftet i 2003. Alle ejere af erhvervsjendomme, der betaler dækningsafgift, som beregnes af forskellen mellem ejendomsværdien og grundværdien, beskattes således af SKATs seneste vurdering. Samtidig betalte op mod hver 5. parcelhusejer i 2012 kommunal ejendomsskat beregnet ud fra SKATs seneste vurdering af grundværdien, og denne andel vil stige i de kommende år. Når SKATs vurdering af grundværdien er usikker, og parcelhusejerne samtidig betaler ejendomsskat ud fra den seneste vurdering, er der stor risiko for, at nogle ejere betaler for meget i ejendomsskat, mens andre betaler for lidt.

Borgere og virksomheder kan klage over den offentlige vurdering, hvis de ikke er enige i vurderingen. Imidlertid har SKAT kun behandlet ca. halvdelen af klagerne over 2010- og 2011-vurderingerne i overensstemmelse med reglerne for sagsbehandling. SKAT overholder således ikke de grundlæggende forvaltningsretlige principper ved behandlingen af klager, og der er risiko for, at klagerne ikke er afgjort på et sagligt grundlag. Det finder Rigsrevisionen kritisk.

Vurderingsområdet genererer direkte indtægter fra ejendomsskatter i størrelsesordenen 38 mia. kr. årligt og udgør dermed en væsentlig offentlig indtægtskilde. Hertil kommer, at den offentlige ejendomsvurdering indgår i en række sammenhænge både på skatteområdet og på andre områder. Det er derfor vigtigt, at træfsikkerheden i vurderingerne er høj, og at vurderingsarbejdet i SKAT hviler på et sikkert fundament.

Skatteministeriet har fremhævet, at SKAT har taget en række initiativer – både specifikt på ejendomsvurderingsområdet og generelt i hele SKAT – som ifølge ministeriet vil forbedre forvaltningen af området. I 2012 iværksatte SKAT således en genopretningsplan for ejendomsvurderingsområdet. Planen indebærer en reorganisering af vurderingsområdet, som bl.a. skal sikre større ensartethed i SKATs vurderinger. Derudover har SKATs ledelse fra 3. kvartal 2012 taget initiativ til at forbedre SKATs interne kvalitetssikring af bl.a. klagebehandlingen. Endelig har SKAT i januar 2013 påbegyndt et arbejde med at genoprette fundamentet for vurdering af grundværdierne, ligesom SKAT i forbindelse med 2013-vurderingen vil gennemgå alle ejendomssalg enkeltvist og frasortere eventuelle fejlregistrerede salg, så grundlaget for 2013-vurderingen bliver så godt som muligt.

Det er endnu ikke muligt at vurdere resultatet af disse initiativer.

Hovedkonklusionen er baseret på følgende delkonklusioner:

Har Skatteministeriet og SKAT tilrettelagt vurderingsopgaven tilfredsstillende?

Skatteministeriet og SKAT har ikke tilrettelagt vurderingsopgaven tilfredsstillende.

Skatteministeriet og SKAT har ikke opstillet mål for kvalitet og resultater på ejendoms-vurderingsområdet. SKAT har i 2013 igangsat et arbejde med at etablere målstyring på området. Rigsrevisionen finder, at SKAT burde have etableret målstyring langt tidligere, men finder det positivt, hvis målstyringen fremover kan bidrage til, at SKAT fokuserer på kvaliteten og resultaterne af vurderingsarbejdet.

Skatteministeriet vurderer selv, at praksis for vurderingsopgaven på 2 områder ikke har fulgt loven. I 2010 lagde SKAT usaglige hensyn til grund for vurderingen af andelsboliger for at undgå klager. På tilsvarende vis indgik uvedkommende hensyn ved vurderingen af erhvervsjendomme, idet SKAT prioriterede at vurdere erhvervsjendomme i kommuner, der opkræver dækningsafgift, over øvrige kommuner. SKAT vurderer i 2013, at disse forhold er ansvarspådragende og vil kunne udløse et erstatningsansvar, hvis de enkelte ejere kan påvise en sammenhæng mellem vurderingen og et eventuelt tab.

SKAT udførte 2010- og 2011-vurderingerne med en lavere kvalitet end normalt, da dele af vurderingsopgaven blev forringet eller fravalgt. Ifølge SKAT er kvaliteten i arbejdet med vurderingerne forbedret fra 2012.

Rammer SKATs vurderinger handelspriserne?

Ejendomsvurderingernes træfsikkerhed er lav, når man sammenligner ejendomsværdien på ejerboliger med de faktiske salgspriser for de samme ejendomme. Rigsrevisionens analyse viser, at 41 % af de parcelhuse, som skiftede ejer i 2. halvår 2011, var overvurderede, idet ejendomsværdien oversteg salgsprisen. 34 % af de solgte parcelhuse var undervurderede, dvs. at vurderingen lå mere end 15 % under salgsprisen. For 25 % af de solgte parcelhuse lå vurderingen lige i underkanten af den faktiske salgspris, som den skal ifølge vurderingsloven. Analysen viser endvidere, at andelen af overvurderede ejerboliger er steget, siden SKAT overtog vurderingsopgaven.

Skatteministeriet og SKAT er principielt uenige i Rigsrevisionens analysemetode, idet de ikke mener, at man kan bedømme vurderingernes træfsikkerhed ud fra, hvor præcist en vurdering rammer salgsprisen i det enkelte salg. SKAT tager desuden generelt forbehold for, at mange af salgsplysningerne, der ligger til grund for SKATs vurderinger og salgsstatistikker, ikke er pålidelige.

Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at det er nødvendigt at sammenligne vurderingen med salgsprisen på den enkelte ejendom for at kunne bedømme, om SKAT lever op til vurderingslovens bemærkninger om, at ingen ejendomme får beregnet en vurdering, der ligger over handelsprisniveauet, og at hovedparten får en ejendomsværdi, som ligger i underkanten af dette niveau.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er vurderingernes træfsikkerhed for lav, når 3 ud af 4 ejendomme enten er overvurderede eller undervurderede. Rigsrevisionen finder ikke, at den enkelte vurdering skal ramme salgsprisen i det enkelte salg, men SKAT bør opstille mål for, hvornår træfsikkerheden er acceptabel.

Da SKATs vurderinger først og fremmest bygger på inddeling i grundværdiområder og på oplysninger om salgspriser, finder Rigsrevisionen endvidere, at SKAT snarest bør få afsluttet det igangsatte arbejde med at genoprette grundværdiområderne og – i samarbejde med Tinglysningsretten – tage initiativ til at få forbedret salgsoplysningernes kvalitet.

Har SKAT behandlet klager over ejendomsvurderingen i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler for sagsbehandling?

SKATs behandling af klager over 2010- og 2011-vurderingerne er ikke sket i overensstemmelse med de grundlæggende forvaltningsretlige regler for sagsbehandling.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i knap halvdelen af klagesagerne ikke findes dokumentation for den afgørelse, som SKAT har truffet, og at et af hovedprincipperne inden for forvaltningsretten – officialprincippet – er tilsidesat. Det er i sådanne sager ikke muligt at vurdere, om SKAT har taget saglige hensyn i klagebehandlingen. Hertil kommer, at SKAT begrundede afgørelserne mangelfuldt i mange sager, og at SKAT i ca. 2 ud af 5 klagesager overskred fristen på 16 uger til sagsbehandlingen. Endelig kunne Rigsrevisionen konstatere, at dokumentationsmateriale – herunder ind- og udgående breve – kun var journaliseret i knap hver 5. klagesag.

SKAT har et kvalitetssikringssystem, der skal sikre, at klager behandles korrekt, men det har ikke sikret den nødvendige kvalitet i klagebehandlingen. SKAT har fra efteråret 2012 taget flere initiativer for at forbedre kvaliteten i klagebehandlingen.

Har Skatteministeriet håndteret problemerne på området for ejendomsvurdering tilfredsstillende?

Rigsrevisionen finder det kritisabelt, at Skatteministeriet ikke har håndteret og rettet op på forholdene på ejendomsvurderingsområdet vel vidende, at der har været mange problemer på området.

Skatteministeriet vidste allerede i 2003, da SKAT overtog opgaven fra kommunerne, at der generelt var problemer med vurderingsopgaven, herunder grundværdiernes rigtighed. Skatteministeriets Interne Revision har fra 2004 og frem i flere rapporter påvist problematiske – og hvad angår 2010-vurderingen kritiske – forhold på vurderingsområdet, som ministeriet ikke har fulgt tilstrækkeligt op på.

Skatteministeriet og SKAT har udarbejdet forskellige forslag til, hvordan opgaven med vurdering af ejendomme kan ændres eller afskaffes. Derigennem har ministeriet og SKAT i hvert fald siden 2007 haft kendskab til konkrete problemer på området – uden dog at handle herpå. Ministeriet har oplyst, at der ikke er blevet igangsat tiltag, der kunne forbedre ejendomsvurderingen, da der i perioden 2008-2011 var politiske overvejelser om at ændre og eventuelt afskaffe ejendomsvurderingen. Ministeriet har videre oplyst, at ministeriet i 2012 genoptog overvejelserne om at modernisere ejendomsvurderingens it-systemer og forenkle reglerne på vurderingsområdet.

Rigsrevisionen finder, at Skatteministeriet – uanset at der i perioden 2008-2011 var politiske overvejelser om at ændre eller afskaffe ejendomsvurderingen – burde have forvaltet ejendomsvurderingsområdet som forudsat i den lovgivning, Folketinget har besluttet. Var dette ikke muligt, var alternativet at få ændret lovgrundlaget.

II. Indledning

4. Denne beretning handler om den offentlige ejendomsvurdering. SKATs vurderinger af ejendomme berører alle borgere såvel som virksomheder, der ejer fast ejendom i Danmark, fordi vurderingerne først og fremmest danner grundlag for, hvor meget ejerne skal betale i ejendoms- og boligskat (ejendomsskat, dækningsafgift og ejendomsværdiskat). Undersøgelsen er igangsat på eget initiativ i december 2012.

Ved en ejendomsvurdering fastsætter SKAT ejendommens værdi, grundens værdi og eventuelle fradrag for forbedringer. I SKATs arbejde med at vurdere ejendomme er det vigtigt, at SKAT både tager hensyn til ensartetheden i vurderingerne og til borgernes retssikkerhed, fordi ejendomsvurderingerne danner grundlag for opkrævning af ejendoms- og boligskat. I øvrigt anvendes ejendomsvurderinger i en lang række andre skatte- og afgiftsmæssige sammenhænge end selve ejendomsbeskatningen. Det drejer sig bl.a. om tinglysningsafgift og arve- og boafgift, beskatning af fri bolig, beregning af kapitalafkast og prisfastsættelse af fast ejendom ved familiehandler.

I 2011 var der 2,2 mio. ejendomme i Danmark. Alle faste ejendomme vurderes hvert 2. år. I ulige år vurderer SKAT de ca. 1,7 mio. ejerboliger, og i lige år vurderer SKAT de ca. 500.000 erhvervsjendomme mv.

5. Når SKAT fastsætter en grunds værdi, får det betydning for kommunerne i Danmark. Grundværdien danner grundlag for kommunernes beregning af ejendomsskatten, og dermed påvirker grundværdien, hvor meget kommunerne kan opkræve i ejendomsskat. Kommunerne beregner ejendomsskatten ud fra grundværdien. På grund af skatteloftet beregnes ejendomsskatten dog i mange tilfælde af en lavere værdi. Skatteloftet medfører nemlig, at der kun kan ske en begrænset stigning i ejendomsskatten fra år til år. Fradrag for forbedringer påvirker ejendomsskatten, fordi fradraget trækkes fra grundværdien.

Kommunerne beregner dækningsafgift af erhvervsjendomme ud fra forskellen mellem aktuel ejendomsværdi og aktuel grundværdi. Kommunerne beslutter selv, om de vil opkræve dækningsafgift af erhvervsjendomme, og omkring halvdelen af kommunerne – fortrinsvis i og omkring hovedstaden og i trekantsområdet – opkræver afgiften.

Ejendomsværdiskatten er en statslig ejendomsskat, som beregnes på grundlag af ejendomsværdien. Staten opkræver ejendomsværdiskatten over den personlige skat (forskudsopgørelsen), og den opgøres endeligt på årsopgørelsen. Ejendomsværdiskatten er omfattet af et skattestop indført i 2002 og beregnes derfor på grundlag af vurderingerne i 2001 eller 2002. Er den aktuelle vurdering lavere, anvendes denne.

Lovgrundlag

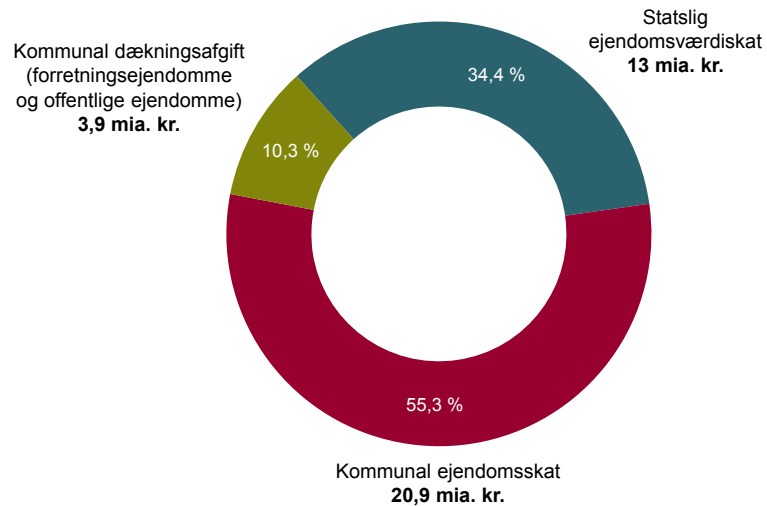
Ejendomsvurderingen reguleres af bekendtgørelse af lov om vurdering af landets faste ejendomme – **vurderingsloven** (lovbekendtgørelse nr. 740 af 3. september 2002 med senere ændringer). Loven hører under Skatteministeriet med SKAT som vurderingsmyndighed.

Opkrævningen af ejendomsskat og dækningsafgift reguleres af bekendtgørelse af lov om kommunal ejendomsskat – **ejendomsbeskatningsloven** (lovbekendtgørelse nr. 1006 af 26. oktober 2009), som hører under Økonomi- og Indenrigsministeriet og forvaltes af kommunerne.

Opkrævningen af ejendomsværdiskat reguleres af **ejendomsværdiskatteloven** (lovbekendtgørelse nr. 486 af 14. maj 2013), der hører under Skatteministeriet.

Det samlede provenu fra statslig ejendomsværdiskat, kommunal ejendomsskat og kommunal dækningsafgift var i 2012 på 37,8 mia. kr., jf. figur 1.

Figur 1. Samlet provenu fra statslig ejendomsværdiskat, kommunal ejendomsskat og kommunal dækningsafgift i 2012



Note: Der er ikke tale om regnskabstal. Provenuet fra den statslige ejendomsværdiskat er baseret på Skatteministeriets skøn i finanslovsforslaget for 2013, mens Danmarks Statistiks skøn over provenuet fra den kommunale ejendomsskat og dækningsafgift er baseret på de udskrevne skatter.

Kilde: Danmarks Statistik og Skatteministeriet.

Det fremgår af figur 1, at kommunernes indtægter fra ejendomsskatten med 20,9 mia. kr. udgjorde mere end halvdelen af det samlede provenu fra ejendomsbeskatningen i 2012. Stans provenu fra ejendomsværdiskatten udgjorde 13 mia. kr. (skøn) eller ca. 1/3 af de samlede indtægter fra beskatning af fast ejendom. Dækningsafgiften til kommunerne udgjorde 3,9 mia. kr.

A. Baggrund

6. Skatteministeriet overtog ansvaret for vurderingsopgaven fra kommunerne i 2003. Inden overtagelsen havde et udvalg, som skatteministeren nedsatte i 1996, analyseret området for ejendomsvurderinger. Udvalget kom i 1999 med betænkning nr. 1378 om vurdering af fast ejendom. Årsagen til udvalgsarbejdet var bl.a. en kritik af vurderingerne, herunder om kommunerne beregnede grundværdierne rigtigt og tilrettelagde vurderingsopgaven effektivt.

Ved at overføre opgaven til statsligt regi ønskede man at opnå mere ensartede vurderinger af ejendomme i Danmark. Lovændringen indførte vurderinger hvert 2. år – mod tidligere årlige vurderinger – og SKAT skulle løse vurderingsopgaven med halvt så mange medarbejdere, som da kommunerne løste opgaven. Reduktionen blev bl.a. begrundet med, at SKAT ikke skulle vurdere ejendommene så hyppigt.

7. Skatteministeriet placerede vurderingsopgaven i hovedparten af de 30 daværende told- og skatteregioner af hensyn til ønsket om lokalkendskab. Efterfølgende har ministeriet løbende centraliseret vurderingsområdet, og i 2009 oprettede ministeriet den landsdækkende enhed SKAT Ejendomsvurdering, som organisatorisk blev tilknyttet region Midt- og Sydsjælland. Enheden bestod pr. 1. januar 2013 af 5 afdelinger, der er fordelt i hele landet. Afdelingernes primære opgave er at vurdere ejendomme og behandle klager. Derudover er der et

I den undersøgte periode skifter SKAT navn. For enkeltheds skyld har Rigsrevisionen valgt at bruge SKAT som benævnelse for det tidligere Told- og Skattestyrelsen og Told+Skat.

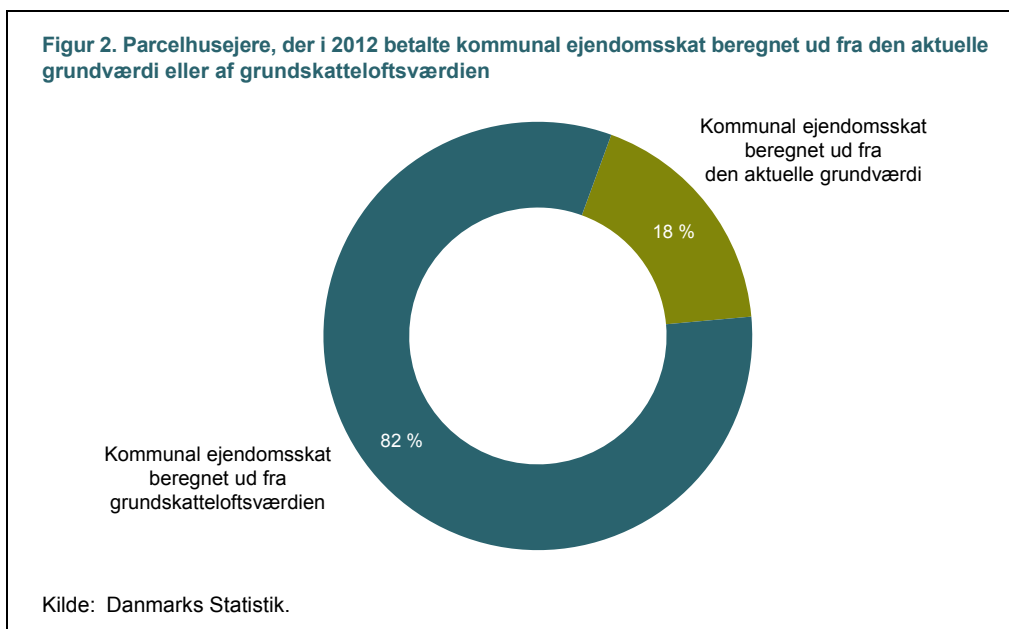
kompetencecenter (nu Ejendomsvurderingskontoret), der koordinerer og vejleder vurderingsafdelingerne. Kompetencecentret styrer vurderingsprocessen tidsmæssigt og udarbejder forslag til vurdering af ejerboliger. Kompetencecentret varetager ca. 80 % af arbejdet inden for vurdering af ejerboliger, men næsten ingenting inden for vurdering af erhvervsjendomme mv. SKAT har oplyst, at der pr. 1. april 2013 er gennemført en strukturændring, hvor der er lagt afgørende vægt på en klar og entydig ledelsesmæssig ansvarsplacering for SKATs enkelte forretningsområder, herunder også SKAT Ejendomsvurdering.

Indførelsen af skattestop og skatteloft

8. Folketinget indførte ejendomsværdiskattestoppet i 2002. Det betyder som udgangspunkt, at boligejerne i dag betaler den samme ejendomsværdiskat i kroner og øre som i 2001 eller 2002. Det betyder også, at en eventuel fejlagtig vurdering af ejendomsværdien i hovedparten af tilfældene ikke får konsekvenser for den ejendomsværdiskat, den enkelte ejer skal betale. Men det har som allerede nævnt betydning i en række andre tilfælde, hvor ejendomsvurderingen indgår.

9. Folketinget indførte grundskatteløftet i 2003 for at begrænse, hvor meget den enkelte ejers ejendomsskat kan stige fra år til år. Stigningen kan maksimalt udgøre 7 % årligt. Den kommunale ejendomsskat er dermed ikke fastfrosset på 2002-niveau i kroner og øre, og det er derfor muligt, at grundskatteløftet – det beløb, ejendomsskatten beregnes af – kan "indhente" den aktuelle grundværdi, hvis prisudviklingen på ejendomsmarkedet stagnerer eller er negativ. Derved vil eventuelle fejlagtige vurderinger få direkte betydning for den ejendomsskat, som grundejerne betaler.

10. Danmarks Statistik har på foranledning af Rigsrevisionen beregnet, hvor mange ejere der i 2012 betalte kommunal ejendomsskat af den aktuelle grundværdi eller af grundskatteløftsværdien. Andelen af parcelhusejere, der betalte ejendomsskat beregnet ud fra den aktuelle grundværdi og ud fra grundskatteløftsværdien, er vist i figur 2.



Det fremgår af figur 2, at 18 % af parcelhusejerne i hele landet i 2012 betalte ejendomsskat beregnet på grundlag af den aktuelle grundværdi. 82 % af parcelhusejerne betalte ejendomsskat beregnet ud fra grundskatteløftsværdien. SKATs vurderinger af grundværdien har således direkte betydning for knap hver 5. parcelhusejer.

Beregningen viste endvidere, at 10 % af parcelhusejerne betalte ejendomsskat af et beløb (grundskatteloftsværdi), der lå lige under SKATs aktuelle vurdering (0-7 % under grundværdien). For denne gruppe vil grundskatteloftet alt andet lige "indhente" den aktuelle grundværdi i 2013, idet grundskatteloftet er blevet forhøjet med 7 %. Andelen af parcelhusejere, som beskattes af den aktuelle grundværdi, vil dermed alt andet lige stige med 10 procentpoint til 28 % i 2013, svarende til godt hver 4. parcelhusejer. Bilag 1 viser, hvor stor en andel af parcelhusejerne der betalte ejendomsskat beregnet ud fra SKATs seneste vurdering fordelt på landets kommuner.

Andelen, der betalte skat af den aktuelle grundværdi i 2012, varierer for de forskellige ejendomstyper. På landsplan var det 2 % af landbrugsejendommene, der i 2012 betalte ejendomsskat af den aktuelle vurdering. For sommerhuse var andelen 5 %, mens den for erhvervsejendomme var 40 %.

11. Loftet over ejendomsskatten og ejendomsværdiskattestoppet har ingen betydning for de virksomheder mv., der betaler dækningsafgift. Fejlagte vurderinger vil således have en direkte konsekvens for alle, der betaler denne afgift. Det skyldes, at dækningsafgiften altid beregnes af forskellen mellem ejendomsværdien og grundværdien ud fra SKATs seneste vurdering.

Det har ikke været muligt at udarbejde en opgørelse, der viser, hvor mange ejere der trods skattestop betaler ejendomsværdiskat beregnet ud fra den seneste ejendomsvurdering. Det skyldes, at Danmarks Statistik ikke har oplysninger om den enkelte ejendom for så vidt angår ejendomsværdiskat.

Overvejelser om at afskaffe ejendomsvurderingerne

12. Den tidligere regering udtrykte politisk ønske om at afskaffe ejendomsvurderingen. I 2008 udtalte skatteministeren, at han ønskede at afskaffe ejendomsvurderingen, og i en periode herefter arbejdede Skatteministeriet på forskellige modeller for vurderingsopgaven. I juni 2011 vedtog Folketinget et beslutningsforslag (B 140) om et enklere grundlag for beskatning af fast ejendom. Ifølge forslaget skulle grundskatteloftet opretholdes, men sådan at det endelige grundskatteloft blev fastsat ud fra grundværdien ved den seneste ejendomsvurdering. Efter valget og regeringsskiftet i efteråret 2011 blev beslutningsforslaget gennemført, men det blev forkastet af det nye Folketing i december 2011.

Lovgivning om fradrag i grundværdien for forbedringer

13. Fradrag i grundværdien for forbedringer blev indført allerede i 1922. Ejere kunne i op til 30 år få fradrag i grundværdien for dokumenterede udgifter til forbedringer. Ønsket var at friholde disse forbedringer for beskatning.

SKATs medarbejdere erfarede i 2005, at kommunerne havde administreret dette område forskelligt. For det første havde en meget lille del af kommunerne administreret efter gældende lovgivning og ansat fradrag ud fra dokumenterede udgifter til forbedringer. For det andet havde den overvejende del af kommunerne tilsyneladende ansat fradrag på baggrund af skøn og ikke dokumenterede udgifter. For det tredje havde en del kommuner ikke haft kendskab til reglerne om fradrag for forbedringer.

Reglerne om fradrag for forbedringer er komplicerede og har vist sig vanskelige at administrere. Det har forårsaget tvivl om reglerne og givet anledning til mange klagesager samt mange sager om genoptagelse og heraf følgende lange sagsbehandlingstider. En ændring i vurderingsloven i 2001 åbnede op for, at ejerne kunne klage over deres meddelte fradrag for forbedringer på et hvilket som helst tidspunkt inden for den 30-årige periode. Lovændringen betød, at SKAT modtog et stort antal sager om genoptagelse i 2003 og 2004, da virkningen af ændringen slog igennem.

Fradrag i grundværdien for forbedringer

Folketinget afskaffede fradraget pr. 1. januar 2013 for nye ejendomme. Fradraget blev tidligere typisk givet for udgifter til hovedledninger til vand-, el- og gasforsyning, kloakering og anlæggelse af vej. Fradrag for forbedringer opstår bl.a., når en grund byggemodnes, og grunden derved bliver mere værd. Fradraget modsvarer forøgelsen af grundens værdi – dog højst den faktisk afholdte udgift – og gælder i 30 år fra byggemodningen.

Reglerne medførte samtidig et uforholdsmæssigt stort resurseforbrug hos SKAT og en stor budgetmæssig usikkerhed for kommunerne, som baserer den kommunale ejendomsskat på vurderingerne. Folketinget vedtog derfor i 2012 at afskaffe fradrag for forbedringer for nye ejendomme med virkning fra den 1. januar 2013. På grund af det store antal klager, som ejere allerede har indgivet til vurderingsankenævnene, og det store antal sager, SKAT behandler, vil lovændringen ikke frigøre ressourcer på området i nær fremtid.

Rigsrevisionens tidligere undersøgelse

14. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt området for ejendomsvurdering i beretning nr. 2/2011 om ulovlig opkrævning af ejendomsskatter. Beretningen var iværksat på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne. Beretningen viste, at kommunerne i en årrække havde opkrævet for meget i ejendomsskat, bl.a. i de tilfælde, hvor et ændret fradrag for forbedringer blev omberegnet i forhold til grundskatteloftet. Da Folketinget vedtog lov nr. 1605 af 22. december 2010 om ændring af lov om kommunal ejendomsskat, blev SKATs hidtidige praksis lovliggjort. Der er i 2013 stadig udeståender, og Rigsrevisionen følger separat op herpå.

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

15. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriet har forvaltet ejendomsvurderingsområdet tilfredsstillende. Det har vi undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Skatteministeriet og SKAT tilrettelagt vurderingsopgaven tilfredsstillende?
- Rammer SKATs vurderinger handelspriserne?
- Har SKAT behandlet klager over ejendomsvurderingen i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler for sagsbehandling?
- Har Skatteministeriet håndteret problemerne på området for ejendomsvurdering tilfredsstillende?

Afgrænsning

16. Undersøgelsen fokuserer på, hvordan SKAT løser sine opgaver i forhold til vurderingsloven, og handler primært om SKATs arbejde med at vurdere ejendomme, herunder at fastsætte grundværdi og ejendomsværdi.

Rigsrevisionens undersøgelse omfatter ikke de sager om fradrag for forbedringer, der skal omregnes i forhold til ejendomsskatteloven, da vi behandlede den problemstilling i beretning nr. 2/2011 om ulovlig opkrævning af ejendomsskatter.

17. Undersøgelsen har særligt fokus på vurderingerne i 2010 og 2011 med efterfølgende behandling af klager i 2011 og 2012. Tidligere år inddrages i tabeller og figurer, hvor der skal vises en udvikling over tid.

Beretningen handler i kap. IV om vurderinger af ejerboliger – især enfamiliehuse (parcel- og rækkehuse) – idet denne gruppe omfatter ca. 60 % af alle ejendomme og beløbsmæssigt bidrager med den største del af ejendomsskatterne. For enkelthedens skyld omtaler vi disse ejendomme som parcelhuse, der altså herefter er en samlebetegnelse for både parcel- og rækkehuse. Vi inddrager kun vurderinger af erhvervejendomme mv. i mindre omfang.

18. Rigsrevisionens undersøgelse omfatter alene vurderingsopgaven og sagsbehandlingen i SKAT. Vi har ikke undersøgt sagsbehandlingen i de tilfælde, hvor SKAT har sendt en klage direkte videre til behandling i et vurderingsankenævn og således ikke selv har behandlet klagen. Rigsrevisionens undersøgelse omfatter heller ikke sager behandlet i Landsskatretten, der er øverste administrative klageinstans ved ejendomsvurderinger.

Rigsrevisionen er bekendt med, at Ombudsmanden i en undersøgelse fra december 2011 har undersøgt sagsbehandlingstiden i landets 15 vurderingsankenævne. Ifølge Ombudsmanden overskrider vurderingsankenævnenes sagsbehandlingstider det acceptable, og selv om antallet af ophobede sager er blevet mindre, er der stadig lang vej igen. Ombudsmanden har derfor bedt SKAT Ankecenter om at underrette Ombudsmanden om, hvordan vurderingsankenævnene fortsat afvikler sagspuklen. Da Ombudsmanden følger sagsbehandlingstiden i vurderingsankenævnene, indgår dette ikke i Rigsrevisionens undersøgelse.

Metode

19. Rigsrevisionen har gennemgået udvalgt materiale, fx notater, redegørelser, ministerforelæggelser, ledelsesudmeldinger og referater indhentet hos Skatteministeriet og SKAT. Vi har endvidere fået adgang til SKATs data over salg af ejendomme (salgsudsøgningssystemet) til brug for beregninger i kap. IV og til SKATs journalsystem Captia til brug for gennemgangen af klagesager i kap. V.

20. Til kap. V om SKATs klagebehandling har vi gennemgået 101 klagesager udtaget som en tilfældigt udvalgt stikprøve på 140 klagesager over afsluttede sager fra 2010-vurderingen over erhvervsejendomme mv. og fra 2011-vurderingen over ejerboliger. Rigsrevisionen har frasorteret 39 sager, der ikke er blevet sagsbehandlet i SKAT, men videresendt direkte til et vurderingsankenævn. Vores gennemgang fokuserer på processen omkring SKATs behandling af klager og efterprøver ikke, om de enkelte sager er afgjort korrekt i henhold til vurderingsloven. Da stikprøven er udtaget tilfældigt og ud fra statistiske principper, kan vi bruge resultaterne til at sige noget om hele populationen af klagesager, dvs. at vi kan udtale os om alle klagesager vedrørende 2010- og 2011-vurderingerne. Rigsrevisionen har i forbindelse med gennemgangen af klagesager fået en ekstern ekspert i statistik til at kvalitetssikre den anvendte metode. Metoden er nærmere beskrevet i bilag 2. I bilag 3 beskrives den metode, der er anvendt i kap. IV i forbindelse med analysen af vurderingernes træfsikkerhed.

21. En medarbejder fra Skatteministeriets Interne Revision, som har været med til den interne revisions undersøgelser på vurderingsområdet, har været udlånt til Rigsrevisionen for at assistere i undersøgelsen. Undersøgelsens resultater er alene Rigsrevisionens ansvar.

22. Beretningen har i udkast været forelagt Skatteministeriet og SKAT, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

23. Bilag 4 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

III. SKATs tilrettelæggelse af vurderingsopgaven

Skatteministeriet og SKAT har ikke tilrettelagt vurderingsopgaven tilfredsstillende.

Skatteministeriet og SKAT har ikke opstillet mål for kvalitet og resultater på ejendoms-vurderingsområdet. SKAT har i 2013 igangsat et arbejde med at etablere målstyring på området. Rigsrevisionen finder, at SKAT burde have etableret målstyring langt tidligere, men finder det positivt, hvis målstyringen fremover kan bidrage til, at SKAT fokuserer på kvaliteten og resultaterne af vurderingsarbejdet.

Skatteministeriet vurderer selv, at praksis for vurderingsopgaven på 2 områder ikke har fulgt loven. I 2010 lagde SKAT usaglige hensyn til grund for vurderingen af andelsboliger for at undgå klager. På tilsvarende vis indgik uvedkommende hensyn ved vurderingen af erhvervsjendomme, idet SKAT prioriterede at vurdere erhvervsjendomme i kommuner, der opkræver dækningsafgift, over øvrige kommuner. SKAT vurderer i 2013, at disse forhold er ansvarspådragende og vil kunne udløse et erstatningsansvar, hvis de enkelte ejere kan påvise en sammenhæng mellem vurderingen og et eventuelt tab.

SKAT udførte 2010- og 2011-vurderingerne med en lavere kvalitet end normalt, da dele af vurderingsopgaven blev forringet eller fravalgt. Ifølge SKAT er kvaliteten i arbejdet med vurderingerne forbedret fra 2012.

A. Skatteministeriets og SKATs styring af vurderingsområdet

24. Rigsrevisionens undersøgelse af Skatteministeriets og SKATs styring af vurderingsområdet har vist følgende:

- Skatteministeriet har lagt de overordnede rammer for området i form af budget og tilde-ling af personale. SKATs personaleforbrug svarer stort set til den udmeldte ramme i den undersøgte periode.
- Skatteministeriet har ikke opstillet nogen overordnede mål for kvalitet og resultater af ejendoms-vurderingerne. Ministeriet har oplyst, at ministeriet i 2013 har iværksat et ar-bejde med at etablere målstyring. Rigsrevisionen finder, at SKAT burde have etableret målstyring langt tidligere, men finder det positivt, hvis målstyringen fremover kan bidra-ge til, at SKAT fokuserer på kvalitet og resultater i vurderingsarbejdet.

SKATs udvidede direktion består af departementschefen og 13 direktører. Den udvidede direktion har et fælles ansvar for målene i virksomhedsplanen.

Mål for SKAT Ejendomsvurdering

25. Skatteministeriets strategiplan er en 3-årig plan, som angiver de overordnede strategiske mål for ministerområdet og udstikker kursen for de kommende års arbejde. Ministeriet har ikke opstillet nogen specifikke mål for SKAT Ejendomsvurdering i strategiplanerne for 2007-2010 og 2010-2013. Ministeriet har oplyst, at det forhold, at SKAT Ejendomsvurdering ikke er omtalt i strategiplanen, ikke kan tages som udtryk for en nedprioritering af området.

26. Virksomhedsplanen udmønter strategiplanen i en årlig plan, der indeholder nogle få målsætninger for Skatteministeriets højst prioriterede områder, som den udvidede direktion har udvalgt. SKAT Ejendomsvurdering har ikke været et prioriteret område i virksomhedsplanen i perioden 2009-2012.

27. SKAT udmønter Skatteministeriets strategi- og virksomhedsplaner i centrale og regionale planer. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at SKATs produktionsplaner afspejler årets gang i SKAT Ejendomsvurdering og har karakter af en tidsplan. SKAT har ikke formuleret faglige mål for fx kvaliteten af ejendomsvurderingerne eller mål for produktionen mv.

28. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet i 2013 er i færd med at etablere målstyring for hele SKATs produktion. Ministeriet vil opstille succeskriterier for alle enheder, herunder SKAT Ejendomsvurdering.

Tildeling og forbrug af medarbejderressurser (årsværk)

29. Skatteministeriet og SKAT opstiller hvert år mål for resurseforbruget i SKATs enheder. Da SKAT i 2003 overtog vurderingsopgaven fra kommunerne, blev antallet af medarbejdere reduceret fra ca. 270 til 150 årsværk, bl.a. fordi ejendommene fremover kun skulle vurderes hvert 2. år i stedet for som hidtil hvert år. Ministeriet og SKAT afsatte 140 årsværk til opgaven og tilførte efterfølgende yderligere 10 årsværk, efter at Folketinget indførte grundskatteløftet. Hertil kom 25 årsværk til at betjene sekretariatet for vurderingsankenævnene, dvs. i alt 175 årsværk.

I 2009 oprettede Skatteministeriet som nævnt den landsdækkende enhed SKAT Ejendomsvurdering. Skatteministeriets budgettering af antallet af medarbejdere (årsværk) i SKAT Ejendomsvurdering i perioden 2009-2012 er vist i tabel 1. Arbejdet med vurdering af ejendomme udgør den største post, dernæst behandlingen af klager.

Tabel 1. Budgetterede årsværk i SKAT Ejendomsvurdering (alle vurderingsafdelinger og kompetencecentret) (Antal)

	2009 ¹⁾	2010	2011	2012 ²⁾
Behandling af klager	-	34	18	16
Vurdering af ejendomme	-	93	135	139
Andet	-	14	6	6
I alt	160	141	159	161

¹⁾ Opgørelsen i 2009 viste ikke underkategorier.

²⁾ SKAT overgik i 2011 til at afrapportere efter et nettoprincip og har derfor omregnet de budgetterede årsværk i 2012 til bruttoårsværk for at kunne sammenligne med tidligere år.

Kilde: Rigsrevisionens gengivelse af SKATs dimensioneringsplaner for 2009-2012 og SKATs besvarelse af 3. maj 2013.

Det fremgår af tabel 1, at Skatteministeriet budgetterede med 160 årsværk til SKAT Ejendomsvurdering i 2009. Derefter faldt de budgetterede årsværk med 12 % til 141 årsværk i 2010. I 2011 og 2012 steg det budgetterede antal årsværk til henholdsvis 159 og 161 årsværk. Det budgetterede antal årsværk til opgaven med at vurdere ejendomme har i perioden 2010-2012 svinget mellem 93 og 139 årsværk. Antallet af årsværk øremærket til behandling af klagesager blev næsten halveret fra 2010 (34 årsværk) til 2011 (18 årsværk).

30. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at forbruget af årsværk i perioden 2009-2012 nogenlunde har matchet det budgetterede antal årsværk, bortset fra 2010, hvor SKAT havde et overforbrug på ca. 20 årsværk. Forbruget var stort set uændret i forhold til året før, men SKAT havde budgetteret med færre medarbejdere.

B. SKATs tilrettelæggelse af vurderingsopgaven

31. Rigsrevisionens undersøgelse af SKATs tilrettelæggelse af vurderingsopgaven har vist følgende:

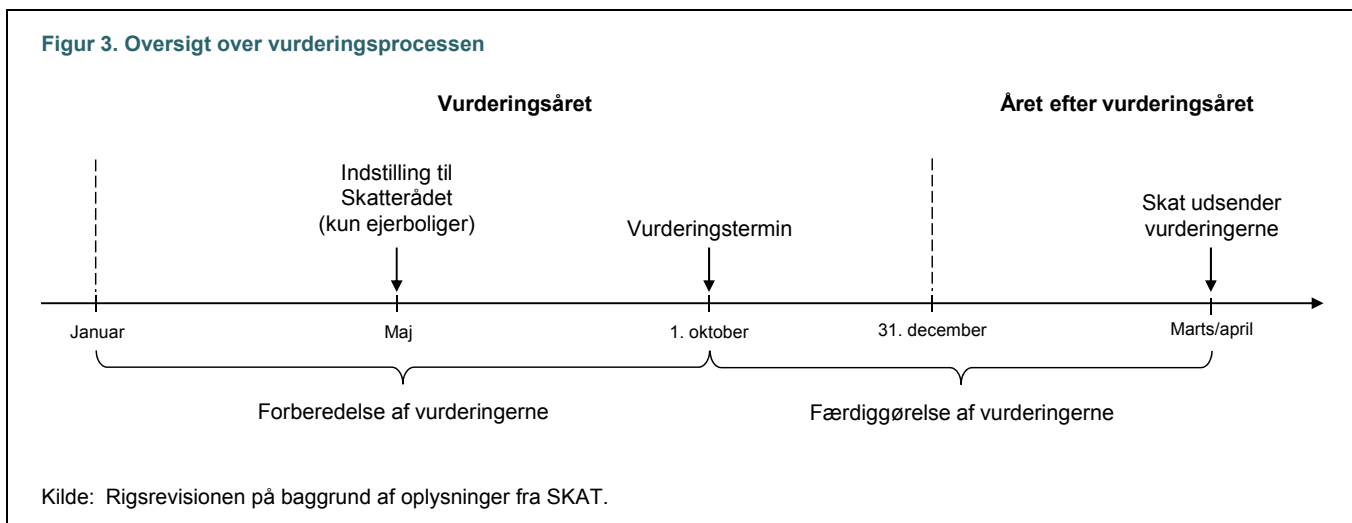
- Ved SKATs vurdering af ejendomme i 2010 og 2011 blev delopgaver ved vurderingsarbejdet nedprioriteret. Ved 2010-vurderingen besluttede SKAT at nedprioritere vurderingsarbejdet i de kommuner, som ikke opkræver dækningsafgift. Hertil kom, at SKAT vurderede andelsboliger og andre beboelsesejendomme på en anden måde end øvrige erhvervsjendomme. Disse prioriteringer var baseret på usaglige hensyn, og forholdene vil ifølge SKAT kunne udløse et erstatningsansvar.
- SKAT har ved 2012-vurderingen forsøgt at forbedre ejendomsvurderingerne. Resultatet foreligger først i løbet af 2013.

32. SKAT vurderer de forskellige ejendomsstyper hvert 2. år. I ulige år vurderer SKAT ejerboliger (parcelhuse, ejerlejligheder og sommerhuse), og i lige år vurderer SKAT erhvervsjendomme mv. (andelsboligejendomme, landbrugsejendomme, erhvervsjendomme, udlejningsejendomme og lignende ejendomme). Vurderingsterminen er den 1. oktober i det år, hvori vurderingen foretages. Ved vurderingen tager SKAT bl.a. udgangspunkt i salgsoplysninger.

På baggrund af SKATs analyser af salgsoplysningerne fastlægger SKAT niveauet for ejendoms- og grundværdier. Niveauet skal fastlægges tidligt i vurderingsprocessen, hvis SKAT skal kunne nå at færdiggøre vurderingerne inden vurderingsterminen. Det betyder, at de statistisk baserede vurderingsforslag ikke kan baseres på alle salg indtil oktober, men kun på salg frem til og med 2. kvartal (juni) i det pågældende år. Efter indstilling fra SKAT skal Skatterådet godkende fremskrivningen af prisniveauet for ejerboliger frem til den 1. oktober. I såvel 2009 og 2011 godkendte Skatterådet en reduktion på 5 % ved fremskrivningen af prisniveauet for grundværdier og ejendomsværdier.

Skatterådet er sammen med SKAT landets øverste administrative ligningsmyndighed. Skatterådet er et kollegialt lægmandsorgan, der består af 19 medlemmer, som sammen behandler og træffer afgørelse i de sager, der forelægges rådet. Skatterådet afgør sager, som SKAT forelægger for rådet til afgørelse, fx skatteansættelser og ejendomsvurderinger.

Vurderingerne sendes til ejerne af fast ejendom i marts eller april året efter. Oversigt over vurderingsprocessen er vist i figur 3.



Tilrettelæggelse af ejendomsvurderingerne i perioden 2010-2012

Vurderingen af erhvervsjendomme mv. i 2010

33. Erhvervsjendommens handelsværdi er bestemt af forventninger til afkastet. SKAT kan bl.a. vurdere erhvervsjendommens afkast/rentabilitet ud fra oplysninger om ejendommene i registre, ved at besigtige ejendommene og ved at indhente oplysninger om lejeindtægter.

34. Ved tilrettelæggelsen af vurderingen af erhvervsjendomme mv. i 2010 gav ledelsen i SKAT Ejendomsvurdering i november 2009 faggrupperne vedrørende erhvervsjendomme til opgave at komme med oplæg til, hvordan SKAT kunne effektivisere og prioritere arbejdet, samtidig med at der kunne fastlægges et passende grundværdiniveau, som afspejlede handelspriserne.

SKAT Ejendomsvurdering udarbejdede en handleplan til formålet, der indeholdt de hovedpunkter, som er vist i tabel 2.

Der er 5 faggrupper i SKAT Ejendomsvurdering: erhvervs-, landbrugs-, skov-, grundværdi- og forslagsgruppen (ejerboliger). Grupperne videndeler og drøfter vurderingsarbejdet på hvert sit område.

Tabel 2. Hovedpunkter i SKAT Ejendomsvurderings handleplan

	Godkendt af SKATs ledelse
A. Læringshjul med det mål at nedsætte andelen af klager, der går videre til vurderingsankenævnene	Ja
B. Anvendelse af nedslag uden begrundelse	Nej
C. Længere frist for kvitteringsbrev ved klager	Nej
D. Begrænset brug af besigtigelser	Ja
E. Nedprioritering af vurdering af erhvervsjendomme pr. 1. oktober 2010	Ja
F. Opprioritering af genoptagelsessager over fradrag for forbedringer mv.	Ja

Kilde: SKAT Ejendomsvurdering.

Det fremgår af tabel 2, at ledelsen i SKAT (dvs. Produktionsforum) godkendte handleplanens pkt. A, D, E og F. Det skete i februar 2010. SKAT har oplyst, at planens pkt. B og C ikke kunne stå for en nærmere vurdering af de lovgivningsmæssige og retssikkerhedsmæssige aspekter og derfor udgik af handleplanen.

Godkendelsen af handleplanen betød, at SKAT Ejendomsvurdering skulle udføre 2010-vurderingen på et minimumsniveau, og det indebar færre besigtigelser og mindre analysearbejde, fx ved ikke at indhente oplysninger om afkast, lejeindtægter mv. SKAT udarbejdede såkaldte light-modeller til brug for vurderingen af erhvervsjendomme, landbrug og skovbrug. Endvidere besluttede SKAT, at den aftalte light-model betød, at SKAT skulle prioritere analysearbejdet først i kommuner med dækningsafgift, dernæst kommuner med forventet mulig dækningsafgift og til sidst kommuner uden dækningsafgift.

35. Ledelsen i SKAT Ejendomsvurdering udstak herefter retningslinjer for vurderingsarbejdet til alle medarbejdere i enheden. Uddrag af retningslinjerne er vist i boks 1.

BOKS 1. UDDRAG AF SKAT EJENDOMSVURDERINGS RETNINGSLINJER TIL MEDARBEJDERNE

"Der er en række forhold, som gør det nødvendigt at lægge et mere forsigtigt niveau ved 2010-vurderingen, end vi plejer:

[...]

- *vi ønsker at få så få klager som muligt, sådan at vi kan bruge kræfterne på at lave vurderinger fremadrettet.*
- *det forhold, at Produktionsforum i februar 2010 godkendte, at 2010-vurderingen primært gennemføres som en fremskrivningsøvelse uden besigtigelser mv., dvs. med en lavere kvalitet end normalt.*

[...]

Jeg ved godt, at mange af jer er kede af den sænkning af kvaliteten, som ledelsen har besluttet for i år. Men den er nødvendig for at holde os inden for de rammer, der er lagt for vores arbejde. Vi er nødt til at planlægge arbejdet, så vi kan nå det med de ressourcer, der er – og sådan, at vi kan forebygge at få mange klager til vurderingsankenævnene, som også koster ressourcer i SKAT".

SKAT Ejendomsvurderings regionale afdelinger blev bedt om følgende:

"[...] at I ved fremskrivningen af niveauerne skal trække ekstra 10 % fra i forhold til det niveau, som I ville lægge efter en normal forsigtig analyse af salgstillene. Vi går altså både med livrem og seler: Først laver vi en forsigtig salgsanalyse, og dernæst trækker vi 10 % ekstra fra.

Undtagelsen fra denne norm er andelsboliger og andre beboelsesejendomme (VMT 3), hvor et forsigtigt vurderingsniveau erfaringsmæssigt giver mange klager fra andelsboligforeningerne. Vedrørende disse ejendomme skal I ikke trække de ekstra 10 pct. fra".

Kilde: SKAT Ejendomsvurdering.

Det fremgår af boks 1, at SKAT Ejendomsvurdering skulle vurdere andelsboliger og andre beboelsesejendomme på en anden måde end de øvrige erhvervsjendomme. Andelsboligforeninger kan vælge at opgøre foreningens formue efter anskaffelsesprisen, den kontante handelsværdi fastsat af en valuar eller den seneste offentlige vurdering. Ved bevidst at fastholde en høj vurdering forsøgte SKAT at undgå klager fra andelsboligforeninger, der lægger den offentlige vurdering til grund ved formueopgørelsen.

Produktionsforum er et udvalg i SKAT, der består af en række direktører og ledes af produktionsdirektøren.

Produktionsforum drøfter, planlægger og tilrettelægger den løbende drift og produktion i SKAT. Produktionsforum skal sikre sammenhæng og koordination af drift og produktion på tværs af geografi og opgaver, herunder at SKAT løser sine opgaver fagligt korrekt. Produktionsforum skal udfylde de rammer, der opstilles af direktionen, som er Skatteministeriets øverste ledelseslag, hvor departementschefen er formand.

36. Skatteministeriets Interne Revision (SIR) tog i sin revision SKAT Ejendomsvurderings handleplan op og konkluderede, at SKATs indstillinger vedrørende 2010-vurderingen ikke var tilfredsstillende. Da SIR's undersøgelse af handleplanen indeholdt meget kritik, blev undersøgelsen i maj 2011 fremsendt som et forvarsel til Skatteministeriet, fordi SIR fandt, at SKAT Ejendomsvurderings handleplan medførte risiko for lovbrud. SIR's resultater gav anledning til en række kommentarer fra Skatteministeriet, jf. boks 2.

BOKS 2. SKATTEMINISTERIETS KOMMENTARER TIL SIR'S UNDERSØGELSE

- Skatteministeriet var enig med SIR i, at der ikke var lovhjemmel til, at SKAT Ejendomsvurdering i sin prioritering af vurderingsarbejdet tog hensyn til, om der i en kommune opkræves dækningsafgift eller ej.
- Skatteministeriet tog SIR's kritik af, at SKAT ved ansættelserne af grundværdier ikke havde gennemgået alle beregningslister, til efterretning. Det medførte, at ikke alle ejendomme fik beregnet en korrekt grundværdi.
- For at undgå klager blev andelsboliger mv. i 2010 vurderet højere end øvrige erhvervsjendomme, og Skatteministeriet var enig med SIR i, at der manglede hjemmel til at vurdere andelsboliger mv. på en anden måde end øvrige erhvervsjendomme. Ministeriet og SIR var også enige om, at hensynet til at undgå klager af resurshensyn ikke var et sagligt hensyn ved vurderingen af fast ejendom.
- Skatteministeriet var enig med SIR i, at SKAT Ejendomsvurdering ved 2010-vurderingen ikke generelt kunne fremskrive 2008-vurderingen og derefter foretage et generelt procentnedslag på fx 10 % under, hvad en forsigtig salgsanalyse tilsagde, for at undgå klagesager. Ifølge SIR øgede det risikoen for, at vurderingen ikke afspejlede ejendommenes værdi i handel og vandel, og ministeriet var enig i, at vurderingen skulle ramme ejendommenes værdi i handel og vandel, så vidt det overhovedet var muligt. Hensynet til resurssituationen og til at undgå klager var således ikke saglige hensyn i forhold til at vurdere fast ejendom. Det var ministeriets opfattelse, at det forsigtighedsprincip, der gælder for ejerboliger, også overordnet må gælde for erhvervsjendomme.

37. Først i oktober 2012 var der enighed mellem SKATs øverste ledelse og SIR om konklusionerne vedrørende 2010-vurderingen. SKAT har efterfølgende oplyst, at SKAT i vurderingsplanen for 2012 har rettet op på de forhold, der er blevet kritiseret af SIR.

SKAT har på Rigsrevisionens foranledning i maj 2013 vurderet, om den måde, hvorpå SKAT har vurderet andelsboliger og prioriteret kommuner med dækningsafgift i 2010, kan være ansvarspådragende. SKAT har på baggrund af Rigsrevisionens oplysninger umiddelbart vurderet, at:

"[...] de grundlæggende forvaltningsretlige principper for forvaltningsretlige afgørelser ikke har været fulgt. Således synes lighedsgrundsætningen, legalitetsgrundsætningen, forbuddet mod at sætte skøn under regel og kravet om saglighed at være tilsidesat. Objektivt vil dette kunne udløse et erstatningsansvar.

Forudsætningen er imidlertid, at der foreligger adækvans og årsagssammenhæng mellem det ansvarspådragende forhold og et påstået tab, og at der kan dokumenteres et tab.

Det kan ikke på det foreliggende grundlag vurderes, om der foreligger tab, som vil kunne gøres gældende mod SKAT. Dette vil forudsætte en konkret bedømmelse af de enkelte sager.

Det er dog vores opfattelse, at det i praksis næppe vil være muligt at finde sager, hvor der er lidt et tab".

Vurderingen af ejerboliger i 2011

38. Ved vurderingen af ejerboliger skal SKAT vurdere, om ejerboligerne har det rette prisniveau i forhold til sammenlignelige ejendomme i området. Det kan SKAT bl.a. gøre ved hjælp af salgsanalyser og ved at indhente udbuds- og salgspriser fra boligportaler mv.

39. Ved tilrettelæggelsen af vurderingen af ejerboliger i 2011 pålagde ledelsen i SKAT Ejendomsvurdering faggruppen, der arbejdede med ejerboliger, at udarbejde et notat med spæreforslag, da det kunne forventes, at der skulle bruges færre resurser til opgaven.

I notatet gennemgår faggruppen forskellige delprocesser i vurderingen, og om det var muligt at nedprioritere delopgaver. Det fremgår bl.a. af notatet, at fx opgaven med at indhente og analysere handelspriser efter faggruppens opfattelse allerede på daværende tidspunkt var nedprioriteret til et minimum.

Ledelsen i SKAT Ejendomsvurdering besluttede at gennemføre 2011-vurderingen med færre aktiviteter end normalt.

Vurderingen af erhvervsejendomme mv. i 2012

40. På baggrund af Rigsrevisionens beretning nr. 2/2011 om ulovlig opkrævning af ejendomsskatter og SIR's undersøgelser iværksatte SKAT i 2012 en plan for genopretning af SKAT Ejendomsvurdering, herunder arbejdet med grundværdier og ejendomsværdier. Formålet med planen var dels at sikre, at alle relevante delopgaver fik den nødvendige prioritering, dels at arbejdet blev dokumenteret uden at tilføre ekstra resurser til området.

41. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det på et ledermøde i SKAT Ejendomsvurdering i august 2012 blev slået fast, at light-modeller ikke længere eksisterede, men at der stadig ville være opgaver, som blev nedprioriteret. I forberedelsen af den kommende vurdering skulle SKAT lokalt indsamle oplysninger om udbudspriser, salgspriser og lejeoplysninger, og analyserne til brug for vurdering af niveauer af grundværdier og ejendomsværdier skulle dokumenteres i SKATs journalsystem Captia. SKAT har oplyst, at det arbejde, der er foretaget, sikrer et ensartet grundlag for klagebehandlingen, idet den nødvendige dokumentation er til stede.

42. Da salgsstatistikken for 2. halvår 2012 p.t. (medio august 2013) ikke foreligger, og da klagebehandlingen endnu ikke er afsluttet, kan det ifølge SKAT ikke endeligt konstateres, om handleplanen for 2012-vurderingen har forbedret vurderingerne.

Vurdering af ejerboliger

De lokale vurderingsafdelinger gennemgår og justerer kompetencecentrets forslag til ejendomsværdi og grundværdi. Det vurderes, om ejendommene har det rette prisniveau i forhold til sammenlignelige ejendomme i området, bl.a. ved hjælp af salgsanalyser. Endvidere justerer den lokale vurderingsafdeling ejendomsværdierne ved fx ombygninger og nybyggeri.

IV. Resultatet af ejendomsvurderingerne

Ejendomsvurderingernes træfsikkerhed er lav, når man sammenligner ejendomsværdien på ejerboliger med de faktiske salgspriser for de samme ejendomme. Rigsrevisionens analyse viser, at 41 % af de parcelhuse, som skiftede ejer i 2. halvår 2011, var overvurderede, idet ejendomsværdien oversteg salgsprisen. 34 % af de solgte parcelhuse var undervurderede, dvs. at vurderingen lå mere end 15 % under salgsprisen. For 25 % af de solgte parcelhuse lå vurderingen lige i underkanten af den faktiske salgspris, som den skal ifølge vurderingsloven. Analysen viser endvidere, at andelen af overvurderede ejerboliger er steget, siden SKAT overtog vurderingsopgaven.

Skatteministeriet og SKAT er principielt uenige i Rigsrevisionens analysemetode, idet de ikke mener, at man kan bedømme vurderingernes træfsikkerhed ud fra, hvor præcist en vurdering rammer salgsprisen i det enkelte salg. SKAT tager desuden generelt forbehold for, at mange af salgsoplysningerne, der ligger til grund for SKATs vurderinger og salgsstatistikker, ikke er pålidelige.

Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at det er nødvendigt at sammenligne vurderingen med salgsprisen på den enkelte ejendom for at kunne bedømme, om SKAT lever op til vurderingslovens bemærkninger om, at ingen ejendomme får beregnet en vurdering, der ligger over handelsprisniveauet, og at hovedparten får en ejendomsværdi, som ligger i underkanten af dette niveau.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er vurderingernes træfsikkerhed for lav, når 3 ud af 4 ejendomme enten er overvurderede eller undervurderede. Rigsrevisionen finder ikke, at den enkelte vurdering skal ramme salgsprisen i det enkelte salg, men SKAT bør opstille mål for, hvornår træfsikkerheden er acceptabel.

Da SKATs vurderinger først og fremmest bygger på inddeling i grundværdiområder og på oplysninger om salgspriser, finder Rigsrevisionen endvidere, at SKAT snarest bør få afsluttet det igangsatte arbejde med at genoprette grundværdiområderne og – i samarbejde med Tinglysningsretten – tage initiativ til at få forbedret salgsoplysningernes kvalitet.

A. Vurderingernes træfsikkerhed

43. Rigsrevisionens undersøgelse af vurderingernes træfsikkerhed har vist følgende:

- Ifølge vurderingsloven skal SKAT vurdere ejendommene på grundlag af værdien i handel ogandel. SKATs vurdering skal endvidere for hovedparten af ejerboligerne ligge i underkanten af handelsprisniveauet. Vurderingen må ikke overstige værdien i handel ogandel.
- SKAT følger ikke op på, om vurderingerne lever op til vurderingslovens bemærkninger. SKAT opgør alene den gennemsnitlige forskel mellem salgspriser og vurderinger, men undersøger ikke, hvor præcist vurderingerne rammer salgspriserne for de enkelte ejendomme.
- SKAT bør opstille relevante mål for vurderingsarbejdet, som gør det muligt at bedømme, i hvilket omfang SKATs vurderinger lever op til lovens bemærkninger.
- Rigsrevisionen har undersøgt den offentlige ejendomsvurderings træfsikkerhed ved at sammenligne salgsprisen på enkeltejendomme med SKATs vurdering af de samme ejendomme. Analysen viser, at vurderingernes træfsikkerhed er lav, idet mange ejendomme er overvurderede eller undervurderede. Fx var 41 % af de parcelhuse, der blev solgt i 2. halvår 2011, overvurderede, mens 34 % var undervurderede, dvs. at vurderingen lå mere end 15 % under salgsprisen. For kun 25 % af de solgte parcelhuse lå den offentlige vurdering i underkanten af handelsprisniveauet. Generelt lever vurderingerne dermed ikke op til vurderingslovens bemærkninger om, at den overvejende del af ejendommene skal have en ejendomsværdi, der ligger i underkanten af handelsprisniveauet, og at vurderingen ikke kan overstige værdien i handel ogandel. Andelen af overvurderede ejendomme er i øvrigt forøget, siden SKAT overtog vurderingsopgaven.
- SKAT er uenig i den metode – spredningsanalysen – som Rigsrevisionen anvender til at bedømme vurderingernes træfsikkerhed. SKAT skønnede dog selv i 2002, 2007 og 2011, at mange ejendomme havde en forkert vurdering – dvs. en for høj eller for lav vurdering – baseret på den samme metode, som Rigsrevisionen anvender i denne undersøgelse.
- SKAT tager generelt forbehold for, at mange af de oplysninger om salgspriser, som bruges i SKATs vurderingsarbejde og i Rigsrevisionens analyse, er behæftede med fejl. Salgsoplysningerne kan dermed ifølge SKAT ikke bruges til at vurdere vurderingernes kvalitet. På trods af visse dataproblemer finder Rigsrevisionen, at analysen sandsynliggør en lav træfsikkerhed.
- Da SKAT overtog vurderingsopgaven i 2003, var grundværdierne fastsat meget uensartet. SKAT har i perioden 2003-2012 ikke systematisk gennemgået grundværdierne for at rette op herpå. Hvis inddelingen i grundværdiområder ikke er pålidelig, har det efter Rigsrevisionens opfattelse den konsekvens, at grundværdierne i et eller andet omfang kan være fejlagtige. SKAT har i 2013 igangsat et arbejde med at genoprette grundværdierne. Resultatet heraf kan endnu ikke vurderes.
- Da oplysninger om salg og en korrekt inddeling i grundværdiområder udgør fundamentet for SKATs vurderingsopgave, finder Rigsrevisionen, at SKAT snarest bør få afsluttet arbejdet med at rette op på grundværdiinddelingen og – i samarbejde med Tinglysningsretten – tage initiativ til at få forbedret salgsoplysningernes kvalitet.

Værdien i handel ogandel er, hvad en fornuftig køber ville have givet for ejendommen på det frie marked.

Ændring af vurderingsloven

Folketinget behandlede en ændring af vurderingsloven i foråret 2002 (2001/2 LSF 180 – Forslag til lov om ændring af vurderingsloven, skattestyrelsesloven og andre skattelove (Forenkling og modernisering af vurderingsorganisationen og vurderingsprocessen m.v.)).

Forslagssystemet er et maskinelt vurderings-system, som SKAT indførte i 1981 og bruger som hjælpemiddel ved vurderingen, jf. vurderingsloven § 39, stk. 1.

Lovgrundlaget

44. Vurderingsloven blev ændret i 2002 med det formål at forenkle og modernisere vurderingsorganisationen og -processen. Med lovændringen overtog SKAT ansvaret for vurderingerne fra de kommunale vurderingsråd, hvilket ifølge Skatteministeriet betød, at vurderingsmyndigheden dækkede et større geografisk område og fik bedre mulighed for at opbygge et godt fagligt miljø og gøre vurderingerne mere ensartede.

Rammerne for SKATs vurdering af ejendomme er fastsat i vurderingsloven. Af lovens § 6 fremgår det:

"Vurderingen foretages på grundlag af værdien i handel og vandel, såfremt købesummen skulle erlægges kontant".

I forbindelse med lovændringen ønskede Skatteministeriet at gøre det tydeligt, at der anvendes gennemsnitsberegninger ved vurderingen af ejerboliger. Følgende passus blev derfor indføjlet i loven:

"For ejerboliger, jf. § 1, 2. pkt., fastlægges vurderingen med udgangspunkt i den gennemsnitlige handelspris for ejendomme af samme størrelse, alder, stand og beliggenhed i et sammenligneligt område".

Skatteministeren præciserede i forbindelse med lovbehandlingen, at ændringen var uden praktisk betydning, idet der også før lovændringen blev opereret med gennemsnitsberegninger. Det eneste nye var, at det blev tydeliggjort i lovtæksten.

Ved vurderingen af ejerboliger anvendes et it-system (forslagssystemet), der maskinelt beregner en ejendomsværdi for den enkelte ejendom. Denne beregning er dels baseret på individuelle oplysninger om ejendommens størrelse, alder, beliggenhed mv., dels på statistiske analyser af frie salg af ejendomme i det pågældende område.

Beregningsresultaterne er baseret på det gennemsnitlige handelsprisniveau i lokalområdet. Oplysninger om salgspriser fremgår af det såkaldte salgsudsøgningsystem og anvendes i salgsstatistikkerne, som viser, hvordan priserne udvikler sig i de forskellige områder af landet, og derfor kan hovedparten af ejerboligerne vurderes alene ved hjælp af de statistisk baserede forslagsberegninger.

Imidlertid kan SKAT ikke altid kun basere vurderingerne på forslagssystemets beregninger. Næste fase i vurderingsarbejdet er derfor ifølge lovbemærkningerne, at SKAT skal vurdere, om der kan være behov for at justere resultatet af forslagssystemets beregninger med et tillæg eller fradrag, så ejendomsværdien skønnes passende og ikke overstiger handelsværdien.

Følgende uddybning af vurderingslovens § 6 fremgår af bemærkningerne i lovforslaget (Rigsrevisionens understregninger):

"For at få et forsigtigt og forsvarligt niveau for gennemsnitsberegningerne indlægges en 5 pct. reduktion af analysetallene. Derved sikres det, at den overvejende del af ejendommene får beregnet en ejendomsværdi, som ligger i underkanten af handelsprisniveauet. Således lå vurderingsniveauet for enfamiliehuse i både 2000 og 2001 8 pct. under handelsprisniveauet. Den ekstra reduktion i forhold til de 5 pct. fremkommer som følge af vurderingsmyndighedernes nedsættelser samt nedrundinger [...].

I forbindelse hermed foreslås det tydeliggjort i vurderingsloven, at vurderingsmyndighederne anvender gennemsnitsberegninger ved fastlæggelse af vurderinger af disse ejerboliger. Vurderingen kan dog fortsat ikke overstige værdien i handel og vandel".

Disse 2 uddybninger af vurderingslovens § 6 kalder SKAT "forsigtighedsprincippet", og formålet er, at ejendomsværdien ikke overstiger handelsprisniveauet.

45. Det fremgår af bemærkningerne i lovforslaget, at visse ejerboliger afviger så meget fra gennemsnittet, at de ikke kan vurderes med udgangspunkt i en statistisk analyse af den gennemsnitlige handelspris for tilsvarende solgte ejendomme i området. Det gælder fx de såkaldte liebhaverejendomme, hvor antallet af sammenlignelige salg er meget lille. Sådanne ejerboliger vurderes derfor – og vil forsat blive vurderet – ud fra et mere direkte skøn, så ejendomsværdien står i et passende forhold til sammenlignelige ejendomme.

46. I modsætning til ejerboliger findes der ingen bestemmelser eller bemærkninger i vurderingsloven, der beskriver, hvordan SKAT skal vurdere erhvervsjendomme mv. Det betyder, at SKAT skal vurdere disse ejendomme ud fra værdien i handel og vandel for en tilsvarende ejendom, jf. vurderingslovens § 6.

SKATs opgørelser over forskelle mellem ejendomsvurderinger og salgspriser (salgsstatistikken)

47. SKAT baserer sin viden om resultaterne af vurderingsarbejdet på oplysninger om vurderinger og salgspriser. Oplysningerne findes i salgsudsøgningssystemet og stammer fra registeroplysninger om vurderinger og salg fra andre myndigheder og fra SKATs egne registre (it-systemer).

48. SKAT offentliggør 2 gange årligt den gennemsnitlige forskel mellem salgspriser og vurderinger for alle vurderede ejendomme i sine salgsstatistikker. Denne forskel opgøres som et procenttal kaldet afstandsprocenten, jf. boks 3.

BOKS 3. AFSTANDSPROCENT

Forskellen mellem SKATs ejendomsvurderinger og de faktiske salgspriser måles ved hjælp af en afstandsprocent.

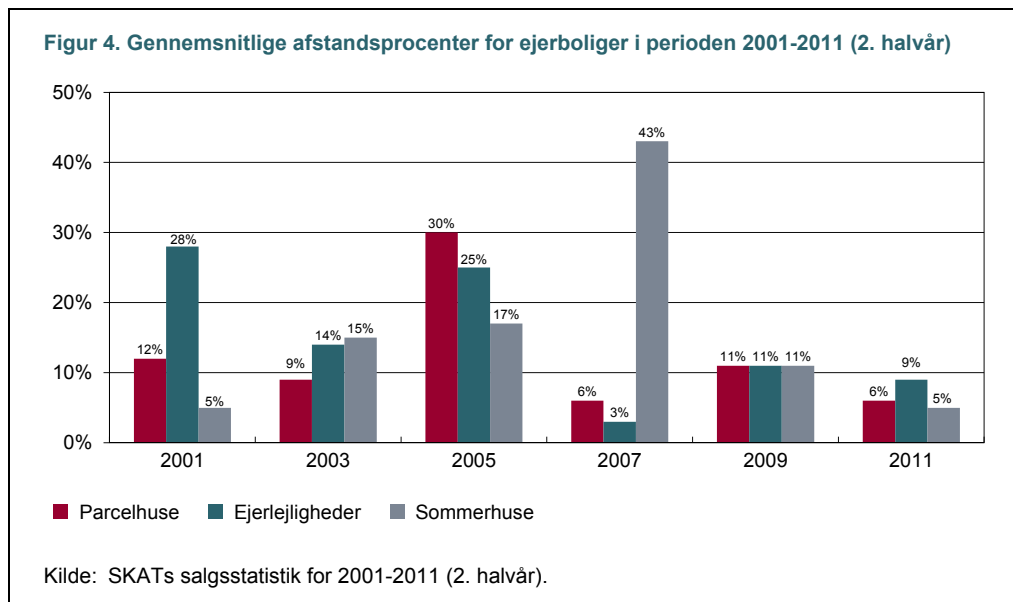
En positiv afstandsprocent betyder, at ejendomme i gennemsnit er solgt til en kontantpris, der er højere end SKATs vurdering af ejendommen. En negativ afstandsprocent viser omvendt, at ejendomme i gennemsnit er blevet solgt til en lavere pris end vurderingen.

Afstandsprocenten i SKATs salgsstatistik er beregnet som et simpelt gennemsnit af kontantprisen for alle solgte ejendomme og gennemsnittet af vurderinger for alle vurderede ejendomme for en given ejendomstype og periode. Negative og positive afstandsprocenter opvejer derved hinanden, hvilket påvirker gennemsnitstallet.

Salgsudsøgningssystemet indeholder mere end 100 forskellige oplysninger om hvert ejendomssalg, fx:

- salgsdato
- kontantpris
- adresse
- offentligt vurderet ejendoms- og grundværdi
- frit salg, familiesalg eller tvangsauktion
- ejendommens grund- og bygningsarealer
- byggeår.

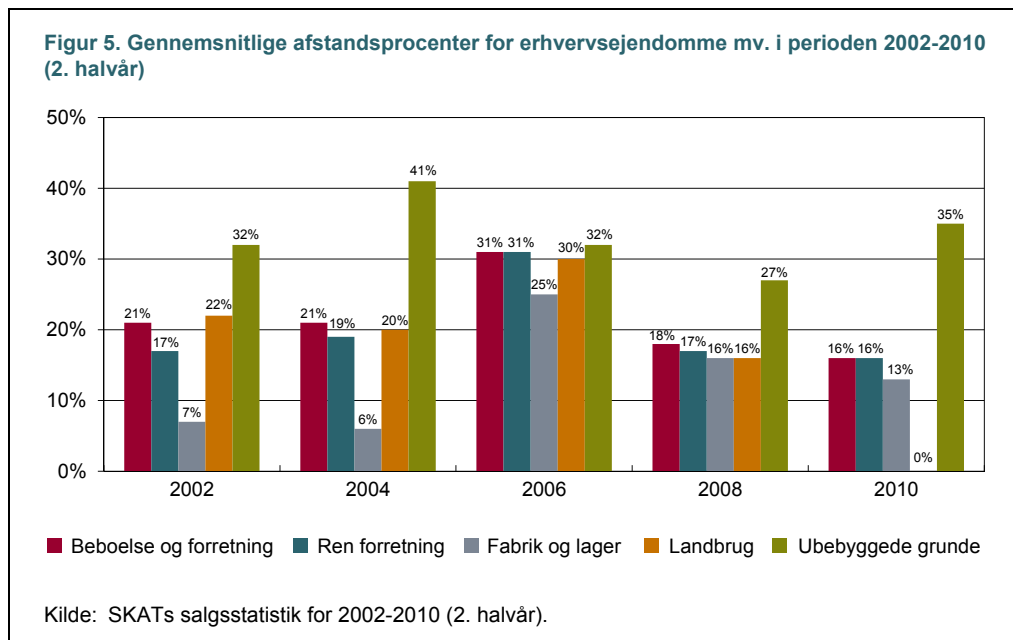
49. Figur 4 viser forskelle mellem salgspriser og vurderinger målt som de gennemsnitlige afstandsprocenter for parcelhuse, ejerlejligheder og sommerhuse på landsplan i perioden 2001-2011. Disse ejendoms typer vurderes i ulige år.



Det fremgår af figur 4, at salgspriserne på ejerboliger i gennemsnit lå over SKATs vurderinger gennem hele perioden, og at forskellen mellem salgspriser og vurderinger gennemsnitligt er blevet mindre i den undersøgte periode. Afstandsprocenten for sommerhuse afveg fra det generelle billede i 2007, hvor den var på sit højeste (43 %). I 2011 var afstandsprocenten for de 3 typer ejerboliger 5-9 %.

Ifølge vurderingslovens forsigtighedsprincip skal vurderingen af hovedparten af ejendomme som nævnt ligge i underkanten af handelsprisniveauet. Da afstandsprocenten i 2011 var 5-9 %, var SKAT ud fra en gennemsnitsbetragtning tættere på at opfylde kravet i lovbemærkningerne end i de foregående år.

50. Figur 5 viser tilsvarende de gennemsnitlige afstandsprocenter for erhvervsjendomme mv. (ejendomstyperne beboelse og forretning, ren forretning, fabrik og lager, landbrug og ubebyggede grunde) i perioden 2002-2010. Disse ejendomstyper vurderes i lige år.



Det fremgår af figur 5, at salgspriserne på erhvervsjendomme mv. i gennemsnit lå 0-41 % over vurderingerne. Forskellen mellem SKATs vurderinger og salgspriserne var altså generelt markant større for erhvervsjendomme mv. end for ejerboliger. Også for erhvervsjendomme mv. faldt de gennemsnitlige afstandsprocenter dog i den undersøgte periode, bortset fra ubebyggede grunde, hvor afstandsprocenten i 2010 steg til 35 %.

51. Erhvervsjendomme mv. skal – modsat ejerboliger – ikke vurderes ud fra gennemsnitsberegninger. Erhvervsjendomme mv. er heller ikke omfattet af forsigtighedsprincippet, men SKAT har dog hidtil arbejdet ud fra den antagelse, at princippet også gælder ved vurderingen af disse ejendomme. Forskellen mellem vurderinger og salgspriser burde derfor være mindre for erhvervsjendomme mv. end for ejerboliger. Da der imidlertid er væsentligt færre af disse ejendomstyper, og de er væsentligt mere uensartede end ejerboliger, vil der dog være en større usikkerhed i vurderingerne af dem. SKAT har hertil bemærket, at det vil kræve en noget nær individuel vurdering af hver enkelt erhvervsjendom, hvilket ikke er muligt i praksis. Rigsrevisionen kan konstatere, at vurderingen af erhvervsjendomme mv. ikke ud fra en gennemsnitsbetragtning rammer handelsprisniveauet særligt godt.

SKATs 4 principper for at beregne grundværdier

Principperne fungerer som en støtte til grundprisanalysesystemet.

Byggeretsværdiprincippet anvendes typisk til at vurdere parcelhuse, rækkehuse og sommerhuse grundværdi. Grundværdien beregnes som summen af en arealværdi og byggeretsværdien (værdien af, at der må opføres fx 1, 2 eller flere huse på grunden).

Etagearealprincippet anvendes til at vurdere erhvervsjendommers grundværdi mv. Grundværdien beregnes ved hjælp af denne formel: maksimalt tilladte bebyggelsesprocent x kvadratmeterprisen på at opføre etagebyggeri x grundens faktiske kvadratmeterareal.

Ved **kvadratmeterprincippet** beregnes grundværdien alene ud fra grundens størrelse. Princippet anvendes, når byggeretsprincippet og etagearealprincippet ikke kan bruges, fx når SKAT skal fastsætte grundværdien for en fabrik i et villakvarter.

Hektarprincippet er en særlig metode til at fastsætte grundværdien for landbrug.

Grundværdier

52. Da SKAT overtog vurderingsopgaven fra de 224 vurderingsråd i 2003, var grundværdierne fastsat meget uensartet. Et af formålene med at flytte opgaven til SKAT var derfor at skabe større ensartethed på tværs af hele Danmark.

Alle ejendomme skal have fastsat en grundværdi. SKATs metoder til at fastsætte grundværdierne er teknisk komplicerede og varierer afhængigt af ejendomstype. Ved vurderingen af grundværdien skal SKAT fastsætte, hvad en grund er værd i ubebygget tilstand. For bebyggede grunde skal der således ansættes en fiktiv grundværdi. Grundens værdi er først og fremmest bestemt af grundens beliggenhed, anvendelsesmuligheder (fx bolig og erhverv) og størrelse.

53. Når SKAT skal vurdere grundens værdi, har SKAT kun oplysninger om salgsprisen på ubebyggede grunde og såkaldte nedrivningssalg at støtte sig til. Det er derfor nødvendigt at bruge en indirekte metode, når salgspriserne på ubebyggede grunde skal danne grundlag for beregningen af bebyggede grundens værdi. Det statistiske grundlag er imidlertid meget begrænset, da der sælges relativt få ubebyggede grunde. Findes der i ét område ingen salg, må salg i andre områder udgøre grundlaget for SKATs fastsættelse af grundværdier, selv om områderne ikke nødvendigvis er sammenlignelige i alle henseender.

Vurderingen af grundværdierne er baseret på langt færre salg end ved vurderingen af ejendomsværdier. Det medfører, at den statistiske usikkerhed i vurderingsskønnet vedrørende grundværdierne således må være større end for ejendomsværdierne. Selve beregningen af grundværdierne foregår centralt i et it-system – det såkaldte grundprisanalysesystem. SKAT har oplyst, at vurderingsmedarbejderne herefter kan tilpasse grundprisanalysesystemets beregnede grundværdier, i det omfang der er dokumentation for at fravige systemets forslag. I arbejdet med at fastsætte grundværdier er der ad flere omgange manuelle processer, der varetages af vurderingsmedarbejdere. Ifølge proceduren drejer det sig om at gennemgå grundsalg, fastlægge og koordinere priser, udarbejde dokumentation, søge supplerende salgsoplysninger for eventuelt at justere priser og tilrette enkeltejendomme i henhold til beregnings- og fejllister.

Inddeling i grundværdiområder

54. SKAT har inddelt landet i grundværdiområder. Det skal være med til at sikre, at grundværdierne fastsættes på en ensartet og rimelig måde. Alle ejendomme i et grundværdiområde skal være nogenlunde ensartede, hvad angår ejendomstype, prisniveau og den forventede prisudvikling på grunde. Desuden skal området ejendomme ligge i et geografisk sammenhængende område i den samme kommune eller vurderingskreds.

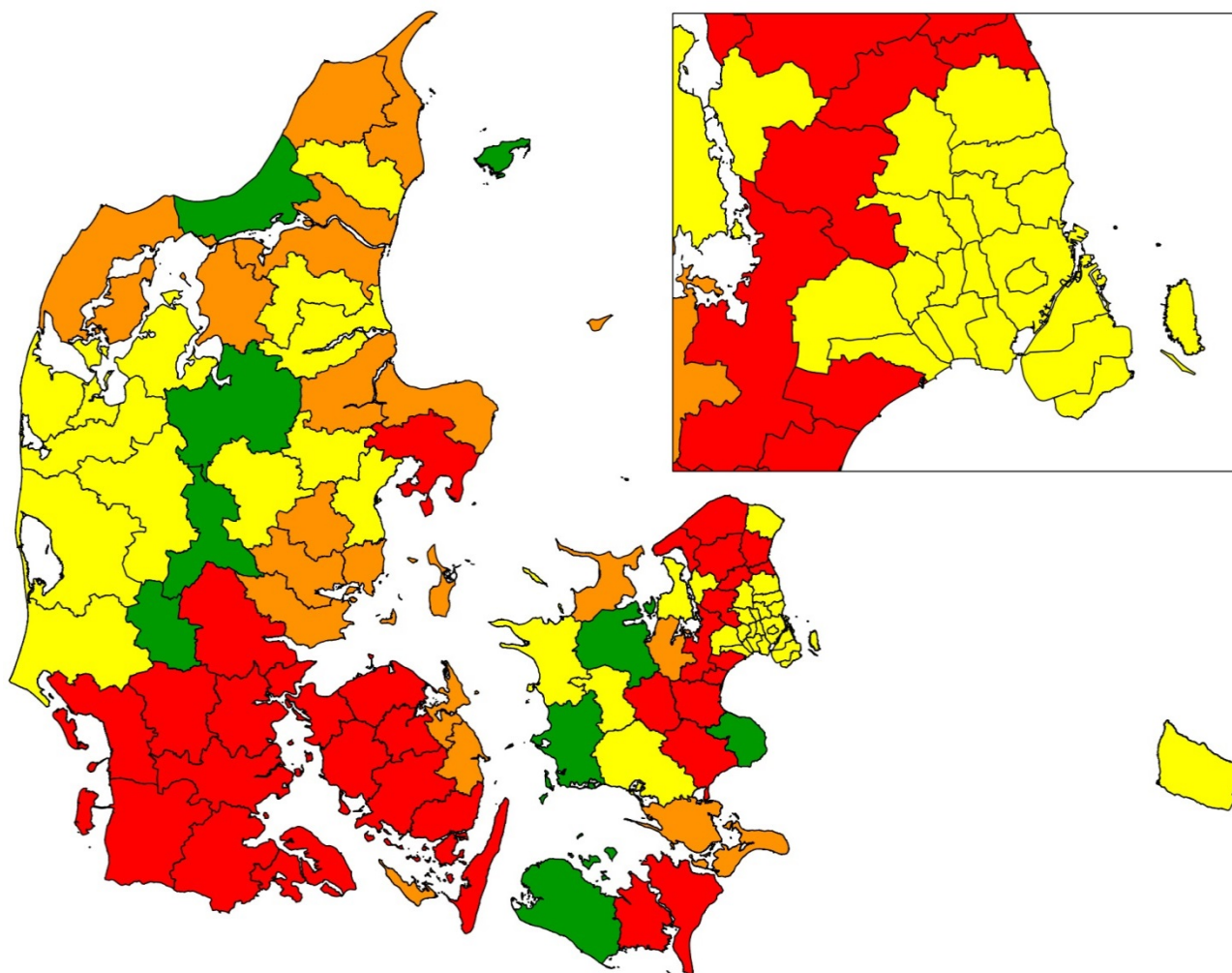
Det er afgørende for kvaliteten af vurderingen af grundværdier, men også for vurderingen af ejendomsværdierne, at SKATs inddeling i grundværdiområder er pålidelig. Ellers er der risiko for, at den enkelte ejendom får beregnet en forkert grundværdi, fordi vurderingen er baseret på salg af grunde, som ikke kan sammenlignes med den pågældende ejendom. Fx skal strandvejsgrunden ikke vurderes som grunden med udsigt til en gylletank.

55. For første gang, siden SKAT overtog vurderingsopgaven, gennemgik SKAT i 2012 systematisk inddelingen i grundværdiområder i alle landets kommuner. Som led i forberedelsen af 2013-vurderingen ønskede SKAT at få et overblik over kvaliteten af inddelingen i grundværdiområder. SKAT har oplyst, at arbejdet hidtil har været lokalt forankret i de enkelte vurderingsafdelinger, hvilket også har betydet, at opgaven har været prioriteret forskelligt.

SKATs gennemgang afdækkede, at grundværdiområderne i december 2012 kun var korrekte i 9 ud af 98 kommuner. I 38 kommuner var der kun mindre problemer med inddelingen i grundværdiområder. SKAT vurderede, at inddelingen i 51 kommuner var enten generelt eller delvist upålidelig.

56. Figur 6 viser resultatet af SKATs afdækning af grundværdiområderne i landets 98 kommuner, da SKAT gennemgik inddelingen i 2012.

Figur 6. Kvaliteten af SKATs inddeling i grundværdiområder



- Inddelingen i grundværdiområder er korrekt og skal blot vedligeholdes. Inddelingen kan bruges til at fastsætte grundværdier.
- Der er mindre fejl i SKATs inddeling i grundværdiområder med undtagelse af enkelte ejendomme. Inddelingen kan med enkelte undtagelser bruges til at fastsætte grundværdier.
- Dele af kommunens grundværdiområder er inddelt forkert (fx bycentre, eller fordi der ikke tages hensyn til særlige forhold såsom ejendommenes udsigt mv.). Inddelingen kan – på nær i de problematiske områder – bruges til at fastsætte grundværdier.
- Inddelingen i grundværdiområder er kritisk. Det vil kræve et stort arbejde at oprette grundværdiområderne, og selv da vil vurderingerne være meget usikre.
- Inddelingen i grundværdiområder er så dårlig, at man slet ikke kan bruge inddelingen. Denne kategori er ikke anvendt.

Kilde: SKAT.

Det fremgår af figur 6, at SKAT kategoriserede inddelingen i grundværdiområderne i Syddjylland og på Fyn, men også i en del sjællandske kommuner, som kritisk. Kommuner, hvor SKAT kategoriserede grundværdiområderne som delvist forkerte, og kommuner med mindre problemer og kommuner, der betegnes som stort set korrekte, fordelte sig bredt ud over landet.

57. SKAT Ejendomsvurdering orienterede i januar 2013 SKATs ledelse (Produktionsforum) om, at inddelingen i grundværdiområder var kritisk – dvs. at den ikke havde den fornødne kvalitet – og at det ville tage flere år at genoprette områderne. SKAT forventer at bruge 8,5 årsværk i 2013 på arbejdet, hvor de mest kritiske områder vil blive gennemgået først.

SKAT har i juli 2013 oplyst, at SKAT Ejendomsvurdering i forbindelse med forberedelsen af 2013-vurderingen har haft ”nye øjne” på kategoriseringen af grundværdiområderne. Det har betydet en ændring, så grundværdiinddelingen nu kategoriseres som korrekt i 17 ud af 98 kommuner. Grundværdiinddelingen kategoriseres som enten helt eller delvist upålidelig i 31 kommuner, og i de resterende 50 kommuner er der ifølge SKAT kun mindre problemer.

Fejlkilder i datagrundlaget

58. For de mest almindelige ejendomstyper, nemlig parcelhuse, ejerlejligheder og sommerhuse, beregner SKAT som nævnt i første omgang ejendomsværdien ved hjælp af et it-system (forslagssystemet). Systemet bruges ikke til at beregne ejendomsværdien for erhvervs-ejendomme, udlejningsejendomme, landbrug mv. Forslagssystemet trækker bl.a. data fra registre (it-systemer), der administreres og ajourføres af andre myndigheder. Det drejer sig om Det Fælleskommunale Ejendomsstamregister (ESR), Bygnings- og Boligregistret (BBR) og Den Digitale Tingbog (eTinglysning). Kvaliteten af de ejendomsværdier, som forslagssystemet beregner, er afhængig af, at de data, der indgår, har en høj kvalitet. Registerne beskrives i tabel 3.

Tabel 3. Data fra andre myndigheder, der føder ind til ejendomsvurderingerne

Register	Oplysninger i registret	Ansvarlig myndighed
Det Fælleskommunale Ejendomsstamregister (ESR)	Oplysninger til identifikation af ejendomme, herunder bl.a. nummer for ejendomsregistrering, matrikelnummer, adresse, ejerforhold, ejers cpr.-nummer og grundareal.	Kommunerne
Den Digitale Tingbog (eTinglysning)	Oplysninger om ejendomshandler. Leveret digitalt siden september 2009.	Tinglysningsretten
Bygnings- og Boligregistret (BBR)	Oplysninger om alle landets ejendomme, herunder oplysninger om ejendommens areal, anvendelse, opførsels- og ombygningsår mv.	Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter fører tilsyn med kommunernes kontrol med BBR-oplysningerne

Kilde: Rigsrevisionen.

59. Kommunerne har ansvaret for at kontrollere kvaliteten af data i ESR og BBR, mens ejerne selv har ansvaret for, at oplysningerne i BBR er opdaterede. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter fører tilsyn med kommunernes kontrol med BBR-oplysningerne. Ifølge ministeriets tilsynsrapporter er der fejl i mange kommuners BBR-oplysninger. Fejl i BBR-oplysninger – fx fejl i det oplyste boligareal – kan medføre, at den enkelte boligejer får sin ejendom vurderet forkert i forhold til sammenlignelige ejendomme. Tinglysningsretten har ansvaret for kvaliteten af data i eTinglysning.

I 2012 indgik staten og kommunerne en politisk aftale om at gennemføre den fællesoffentlige forretningsmodel ”Effektiv ejendomsforvaltning og genbrug af ejendomsdata”. Målet er, at alle myndigheder skal anvende de samme offentlige data om ejere og ejendomme i stedet for at opbygge egne parallelregistre, og at data skal være så korrekte, fyldestgørende og opdaterede, som det er praktisk muligt. Et problem med de nuværende it-registre på ejendomsområdet er fx, at registrene ofte indeholder de samme typer oplysninger, men at disse oplysninger ikke altid stemmer overens.

60. SKAT har oplyst, at SKAT har konstateret omfattende problemer med datakvaliteten i de salgsoplysninger, som SKAT modtager fra eTinglysning, og som udgør grundlaget for SKATs salgsstatistik og vurderingsarbejdet. En meget betydelig del af de salgsdata, der indgår i SKATs vurderingsarbejde, er ifølge SKAT fejlregistrerede. SKAT har uddybende forklaret, at SKAT efter overgangen til eTinglysning i september 2009 har konstateret, at mange salg, som ikke burde indgå i SKATs salgsstatistik, fejlregistreres som frie salg. Dermed er salgsoplysningerne ikke pålidelige. SKAT har bl.a. fremlagt opgørelser, der viser, at andelen af delsalg for nogle ejendomstyper er faldet meget siden 2009, hvilket kan indikere, at delsalg registreres som helsalg.

61. Tinglysningens retten har på Rigsrevisionens forespørgsel oplyst, at retten ikke kender til omfanget af eventuelle fejl i de registreringer, som borgere foretager, men at det umiddelbart er rettens indtryk, at der ikke er tale om noget større problem.

62. SKAT har oplyst, at SKAT Ejendomsvurdering i forbindelse med forberedelsen af 2013-vurderingen af ejerboliger manuelt vil gennemgå hvert enkelt salg af ejerboliger tilbage til 2011-vurderingen. Formålet med gennemgangen er at frasortere salg, der ikke er sket på frie markedsvilkår, men som måtte være registreret som frie salg, for at undgå, at disse salg medfører fejl i vurderingerne.

63. Rigsrevisionen finder, at det er vigtigt, at SKAT har valide salgsdata, da de udgør grundlaget for SKATs vurderinger. Derfor er det uheldigt, hvis så mange salgsoplysninger er fejlregistrerede, som SKAT anslår. Rigsrevisionen finder derfor, at SKAT bør tage initiativ til sammen med Tinglysningens retten at kortlægge disse fejlkilder og deres omfang for at få forbedret salgsoplysningernes kvalitet.

Rigsrevisionens analyse af vurderingernes træfsikkerhed

64. Rigsrevisionen har analyseret vurderingernes træfsikkerhed ved hjælp af en spredningsanalyse. Dette skyldes, at SKATs salgsstatistikker alene opgør den gennemsnitlige forskel mellem vurderinger og salgspriser. I bemærkningerne til vurderingsloven står der imidlertid ikke noget om, hvor godt SKATs vurderinger skal ramme i gennemsnit. Derimod fremgår det af lovbemærkningerne, at hovedparten af ejendommene skal have beregnet en ejendomsværdi, som ligger i underkanten af og ikke må overstige handelspriseniveauet. Dermed kan SKATs salgsstatistikker ikke bruges til at vurdere, om SKAT opfylder lovbemærkningernes krav til vurderingernes træfsikkerhed.

For det første kan den gennemsnitlige afstandsprocent, som SKAT selv beregner og offentliggør, og hvor fx et stort udsving til den ene side (undervurdering) opvejes af et tilsvarende stort udsving til den anden side (overvurdering), med fordel suppleres af en spredningsanalyse. Spredningsmål karakteriserer uensartetheden i et datasæt og fortæller om afstanden mellem top og bund, og om data – salgsoplysninger og vurderinger – ligner hinanden meget eller er meget forskellige. Med andre ord vil en spredningsanalyse kunne kvalificere afstandsprocenten og bedre belyse resultaterne af vurderingsarbejdet.

For det andet er det vigtigt, at træfsikkerheden er så høj som muligt, idet SKAT ellers risikerer flere (berettigede) klager over vurderingen.

For det tredje kan Rigsrevisionen konstatere, at SKAT selv har arbejdet med spredningsanalyser ved at sammenligne den offentlige vurdering med de faktiske salgspriser.

Rigsrevisionen har derfor analyseret spredningen i afstandsprocenterne. Formålet med spredningsanalysen er at bedømme, om SKATs vurderinger lever op til vurderingslovens bemærkninger om, at hovedparten af vurderingerne skal ligge i underkanten af handelspriseniveauet, og at de ikke må overstige dette niveau.

Spredningsanalyse

Rigsrevisionen har undersøgt træfsikkerheden i SKATs vurderinger – forskellen mellem SKATs vurdering og handelsprisen i de enkelte salg – ved hjælp af en spredningsanalyse. Analysen har haft fokus på, hvor stor en andel af de solgte parcelhuse der sælges til priser, som ligger under SKATs vurdering. Desuden er det undersøgt, i hvor stor en del af salgene SKATs vurdering lå lige i underkanten af den faktiske salgpris.

Formålet med spredningsanalysen er at få et mere nuanceret billede af vurderingernes træfsikkerhed ved at se på de enkelte salg, der ligger til grund for de gennemsnitlige afstandsprocenter, som er beregnet i SKATs salgsstatistik.

65. Rigsrevisionen har anvendt de samme data i analysen, som SKAT selv anvender til at fastsætte ejendomsværdier. Rigsrevisionen sammenligner de priser, som parcelhuse er solgt til i fri handel, med, hvad den offentlige ejendomsvurdering var på de samme ejendomme.

Rigsrevisionen har udsøgt de salg, der indgår i spredningsanalysen, så de er i overensstemmelse med de data, som ligger til grund for beregningerne af SKATs egne salgsstatistikker og afstandsprocenter. Der er dog mindre afvigelser. Analysen omfatter alle frie salg i 2. halvår af vurderingsåret. På den måde har det været hensigten at frasortere salg, der ikke er sket på markedsvilkår, og salg, der ligger langt fra vurderingsterminen. I bilag 3 er der nærmere redegjort for, hvilke salg Rigsrevisionen har frasorteret mv.

Rigsrevisionens analyse viser bl.a., at der er en betydelig spredning i afstandsprocenterne i de enkelte salg. Bl.a. forekommer der for alle ejendomsstyper enkeltsalg med afstandsprocenter på op til 200 % og ned til ± 60 %, dvs. ejendomme, der er solgt for op til 3 gange så meget som ejendomsværdien og ned til 60 % under den offentlige ejendomsvurdering.

Boks 4 viser eksempler på konkrete salg i 2011, der er udtrukket i forbindelse med analysen. Eksemplerne viser, at nogle ejere oplever, at SKATs vurderinger ligger markant under og over salgspriserne i de enkelte salg.

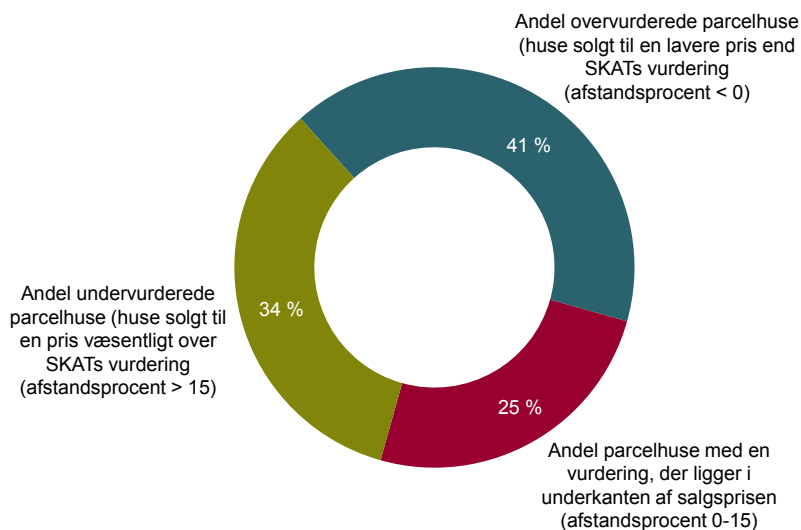
BOKS 4. EKSEMPLER PÅ FORSKELLE MELLEML SALGSPRIS OG VURDERINGER PÅ ENKELT-EJENDOMME

- Ejendom solgt til en pris på 3.900.000 kr. Vurderet til 3.150.000 kr. Forskel på 23,8 %.
- Ejendom solgt til en pris på 5.495.000 kr. Vurderet til 3.700.000 kr. Forskel på 48,5 %.
- Ejendom solgt til en pris på 1.096.033 kr. Vurderet til 2.450.000 kr. Forskel på $\pm 55,3$ %.
- Ejendom solgt til en pris på 1.660.000 kr. Vurderet til 2.200.000 kr. Forskel på $\pm 24,5$ %.

Kilde: SKATs salgsudsøgningsystem.

66. Figur 7 viser, hvor præcist SKATs vurdering pr. 1. oktober 2011 ramte de faktiske salgspriser på parcelhuse i 2. halvår 2011. Der var i alt 16.515 salg af parcelhuse i 2. halvår 2011, svarende til ca. 33.000 på årsplan eller 2,8 % af landets knap 1,2 mio. parcelhuse. Af de 16.515 salg blev ca. 12.000 (73 %) registreret som frie salg og indgår i Rigsrevisionens analyse.

Figur 7. Spredningen i afstandsprocenter for parcelhuse i 2. halvår 2011



Note: Rigsrevisionen har beregnet andelen af under- og overvurderede ejendomme. Ifølge vurderingsloven skal den overvejende del af ejendomme have beregnet en ejendomsværdi, som ligger i underkanten af handelspriseniveauet, mens ingen ejendomme må vurderes over handelspriseniveauet. En tidligere skatteminister har over for Folketinget karakteriseret ejendomme som undervurderede, hvis vurderingen ligger mere end 15 % under salgsprisen. Rigsrevisionen har derfor anvendt samme definition.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra SKATs salgsudsøgningssystem.

Overvurderede ejendomme er ejendomme, hvor salgsprisen ligger under vurderingen, dvs. ejendomme med en negativ afstandsprocent.

Undervurderede ejendomme er ejendomme, hvor salgsprisen ligger over vurderingen. Rigsrevisionen kategoriserer ejendomme som undervurderede, hvis vurderingen ligger mere end 15 % under salgsprisen.

Det fremgår af figur 7, at 25 % af de solgte parcelhuse havde en vurdering, der – som bemærkningerne til vurderingsloven lægger op til – lå lige i underkanten af salgsprisen. For 41 % af de solgte parcelhuse lå SKATs vurdering over den faktiske salgspris. De sidste 34 % var undervurderede, idet vurderingen lå mere end 15 % under salgsprisen. Analysen viser således, at den offentlige vurderings træfsikkerhed i 2011 var lav.

67. Tabel 4 viser udviklingen i andelen af overvurderede ejerboliger i perioden 2001-2011, dvs. andelen af ejerboliger solgt til priser, som ligger under den offentlige ejendomsvurdering.

Tabel 4. Andel af ejerboliger solgt til priser, som ligger under den offentlige ejendomsvurdering i perioden 2001-2011 (2. halvår)

	2001	2003	2005	2007	2009	2011
Parcelhuse	26 %	29 %	19 %	34 %	32 %	41 %
Ejerlejligheder	11 %	23 %	14 %	40 %	24 %	30 %
Sommerhuse	26 %	25 %	22 %	36 %	35 %	47 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra SKATs salgsudsøgningssystem.

Det fremgår af tabel 4, at andelen af ejerboliger, der blev solgt til priser under vurderingen, voksede i perioden 2001-2011 og særligt siden 2005.

68. SKAT har til Rigsrevisionens spredningsanalyser generelt bemærket, at mange salg er fejlregistrerede, især efter ibrugtagningen af eTinglysning i 2009. Man kan derfor ifølge SKAT ikke konkludere, at SKATs vurderinger er blevet dårligere i den undersøgte periode på baggrund af tallene i tabel 4.

Som det fremgår af tabel 4, var andelen af overvurderede ejerboliger allerede stor før 2009. Andelen af overvurderede parcelhuse var fx højere i 2007 end i 2009. På trods af visse data-problemer finder Rigsrevisionen, at spredningsanalysen sandsynliggør, at en stor andel af ejendommene er overvurderede, og at andelen af overvurderede ejendomme er forøget, siden SKAT overtog vurderingsopgaven i 2003.

69. SKAT har desuden bemærket, at SKAT principielt er uenig i, at man kan bruge afstandsprocenten i det enkelte salg til at bedømme kvaliteten af vurderingerne, herunder om SKAT lever op til vurderingslovens bemærkninger. SKAT støtter dette synspunkt på, at vurderingerne ifølge lovgrundlaget skal ramme værdien i handel ogandel og handelsprisniveauet, dvs. ikke salgsprisen i det enkelte salg. Dermed er spredningsanalyser af afstandsprocenten som dem, Rigsrevisionen har foretaget, ifølge SKAT ikke relevante.

SKAT har uddybende forklaret, at vurderingslovens krav om, at vurderingerne skal foretages på grundlag af værdien i handel ogandel, ikke betyder, at vurderingerne skal ramme salgsprisen på den enkelte ejendom. Værdien i handel ogandel skal således ifølge SKAT forstås som markedsværdien, der ikke er lig med salgsprisen på den enkelte ejendom. Før man kan bedømme, om en ejendom er solgt på markedsvilkår, skal en række krav være opfyldt, fx at køber er fornuftig, at ejendomsmarkedet er åbent og konkurrenceudsat, og at både køber og sælger har råd til at vente på det rigtige tilbud. Det er ifølge SKAT ikke muligt at afgøre, om disse krav er opfyldt i det enkelte salg, og derfor kan salgsprisen ikke sættes lig markedsværdien. Endvidere vil salgsprisen i det enkelte salg – selv i de tilfælde, hvor disse krav er opfyldt, og hvor der er tale om identiske ejendomme – svinge tilfældigt omkring en gennemsnitspris. Det er denne gennemsnitspris – ikke kontantprisen i det enkelte salg – der ifølge SKAT udgør markedsværdien, og som SKATs vurderinger skal bedømmes imod. Salgsprisen i de enkelte salg vil variere omkring markedsværdien (gennemsnitsprisen), og denne naturlige variation er endvidere ifølge SKAT ukendt. Derfor er det ifølge SKAT ikke muligt at afgøre, om afstandsprocenten i det enkelte salg er for høj, for lav eller acceptabel.

70. Rigsrevisionen er enig i, at SKATs vurderinger ikke præcist skal ramme salgsprisen på den enkelte ejendom. Ifølge Rigsrevisionens opfattelse tager vurderingslovens bemærkninger dog netop højde for, at der vil forekomme en vis naturlig variation i salgspriserne. Ved at trække 5 % fra forslagssystemets foreslåede ejendomsværdi skal det således sikres, at vurderingerne får et forsigtigt og forsvarligt niveau, så den overvejende del af ejendommene får beregnet en ejendomsværdi, der ligger i underkanten af og ikke overstiger handelsprisniveauet.

71. Rigsrevisionen finder samlet set, at andelen af overvurderede og undervurderede ejendomme, som fremgår af figur 7 og tabel 4, er for stor. For kun 25 % af de parcelhuse, der blev solgt i 2. halvår 2011, lå vurderingen i underkanten af salgsprisen, og det er således et mindretal, som lever op til vurderingslovens bemærkninger, idet 75 % enten var overvurderede eller undervurderede.

På den baggrund finder Rigsrevisionen, at SKAT bør arbejde med at forbedre vurderingernes træfsikkerhed, så de lever op til vurderingslovens bemærkninger. Et naturligt første trin vil være at opstille mål for vurderingernes træfsikkerhed, som gør det muligt at bedømme resultaterne af SKATs vurderinger.

72. Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at hvis man accepterer SKATs præmisser, så vil det pr. definition aldrig kunne afgøres, om en vurdering er for høj, passende eller for lav. Det skyldes, at man i så fald må acceptere, at alle salgspriser – og dermed alle afstandsprocenter – kan være udtryk for en naturlig variation omkring markedsprisen. En yderligere konsekvens er, at det ikke kan bedømmes, om SKAT lever op til vurderingslovens bemærkninger om, at hovedparten af ejendommene skal have beregnet en vurdering, der ligger i underkanten af handelsværdien, og at vurderingerne ikke må overstige værdien i handel ogandel.

73. Dette skal også ses i sammenhæng med SKATs egne målinger af kvaliteten af vurderingsarbejdet. Rigsrevisionen har således i forbindelse med undersøgelsen fået udleveret et omfattende dokumentationsmateriale om SKATs vurderingsarbejde. Ved gennemgangen af materialet er Rigsrevisionen ikke stødt på dokumenter e.l., hvor SKAT anvender eller omtaler andre metoder til at bedømme resultaterne af SKATs vurderinger end spredningsanalyser. Rigsrevisionen er heller ikke stødt på dokumenter, der anfægter brugen af spredningsanalyser. SKATs indsigelse mod at anvende metoden er således første gang fremkommet i forbindelse med denne undersøgelse.

Rigsrevisionen kan konstatere, at både Skatteministeriet og SKAT ved 3 lejligheder – i 2002, 2007 og 2011 – har konkluderet, at mange ejendomme var vurderet for højt eller for lavt. Disse konklusioner har i alle 3 tilfælde taget afsæt i den samme metode, som Rigsrevisionen har anvendt i sine spredningsanalyser – nemlig at sammenligne SKATs vurderinger med salgspriser i enkelt salg.

74. I forbindelse med lovændringen i 2002 blev der i et svar på spørgsmål 106 og 107 vedrørende lovforslag LSF 180 redegjort for andelen af undervurderede ejendomme:

”Ansættelserne efter vurderingsloven er skønsmæssige, det vil sige at vurderingsrådene – og i fremtiden told- og skatteregionerne – skal skønne over, hvilken pris en ejendom kan indbringe på det frie marked, eller hvad en fornuftig køber vil give for ejendommen på vurderingstidspunktet. [...] Told- og Skattestyrelsen har i anden forbindelse til brug for en generel evaluering af forslagssystemet sammenlignet salgspriserne for parcelhuse og ejerlejligheder i perioden juli 1997 til juli 2001 med vurderingerne af de samme ejendomme pr. 1. januar 2001”.

Undersøgelsen viste, at 24 % af parcelhusene og 26 % af ejerlejlighederne var vurderet mere end 15 % under handelsprisen. Det fremgår også af svaret, at Skatteministeriet anvendte den samme metode som Rigsrevisionen:

”I forhold hertil anser vurderingsmyndighederne normalt en ejendom for at være undervurderet, hvis den ligger 10 pct. lavere, altså 15 pct. under en konstateret handelspris. Denne usikkerhed accepteres på de almindelige ejendomme, men usikkerheden stiger med stigende salgspriser. Når det drejer sig om liebhaverejendomme, bliver den væsentlig større, måske op til 30-40 procent”.

75. Det fremgår af et internt notat (projektbeskrivelse) fra 2007, at SKAT i en analyse af vurderingsområdet skønnede over omfanget af fejl i vurderingerne. Det hedder således:

”En foreløbig analyse viser, at over halvdelen af ejendommene kan være vurderet væsentligt for lavt eller højt”.

Det blev i projektbeskrivelsen fra 2007 foreslået at opstille et mål for ejendomsvurderingen om, at forskellen (spredningen) mellem den offentlige vurdering og de faktiske handelspriser skulle mindskes med 10 %.

76. Af et høringssvar af 18. august 2011 fra SKAT Ejendomsvurdering til SIR fremgår det:

”Endvidere viser SKATs interne undersøgelser, at der siden SKATs overtagelse af vurderingsopgaven i 2003 er sket et kvalitetsfald i vurderingen af de enkelte ejendomme, som giver sig udslag i, at andelen af ejendomme, der vurderes for højt, er steget (målt ved at sammenligne de faktiske salgspriser med vurderingen for de ejendomme, der sælges). Dette kvalitetsfald er med til at understrege behovet for at anvende et forsigtighedsprincip i ejendomsvurderingen, idet der bliver behov for en større sikkerhedsmargin, når kvaliteten af den enkelte vurdering falder”.

77. Rigsrevisionen finder, at de 3 eksempler understøtter, at kvaliteten af vurderingsarbejdet kan bedømmes ved hjælp af den gennemførte spredningsanalyse, og dermed også understøtter konklusionen om, at kvaliteten af SKATs vurderingsarbejde er faldet over årene. SKAT lever dermed – efter Rigsrevisionens opfattelse – ikke op til vurderingslovens bemærkninger, idet spredningen mellem vurderinger og faktiske salgspriser er for stor.

78. Som tidligere nævnt har det direkte konsekvens for en grundejers betaling af ejendomsskat, hvis vurderingen af *grundværdien* er fejlagtig, men også eventuelle fejlagtige *ejendomsværdier* kan have skatte- og afgiftsmæssige konsekvenser. Den enkelte ejer af en fast ejendom, der er *overvurderet*, risikerer således – uanset skattestop og skatteloft – at komme til at betale en for høj skat eller afgift. Afgift kan fx være i form af tinglysningsafgift, der beregnes af købesummen, dog således, at hvis den (seneste) offentlige ejendomsværdi imidlertid er højere end købesummen (salgsprisen), skal tinglysningsafgiften beregnes ved at bruge SKATs vurdering i stedet for salgsprisen.

Da den kommunale dækningsafgift beregnes af forskellen mellem grundværdi og ejendomsværdi, vil en for høj ejendomsværdi også kunne have indflydelse på dækningsafgiften.

En fejlagtig offentlig ejendomsvurdering kan også have indflydelse på størrelsen af den statslige ejendomsværdiskat. Ejendomsværdiskatten bliver beregnet på grundlag af den laveste af følgende værdier:

- ejendomsværdien pr. 1. oktober i det aktuelle år
- ejendomsværdien pr. 1. januar 2001 tillagt 5 %
- ejendomsværdien pr. 1. januar 2002.

Rigsrevisionen har ikke kunnet opgøre, hvor mange parcelhusejere der i 2012 betalte ejendomsværdiskat ud fra den aktuelle ejendomsværdi, ud fra 2001-vurderingen eller ud fra 2002-vurderingen. Imidlertid kan det, jf. tabel 4, konstateres, at fx 26 % af de parcelhuse, der blev solgt i 2. halvår 2001, blev solgt til en pris, som lå under den offentlige vurdering. Da ejendomsværdiskatten som udgangspunkt er beregnet ud fra den offentlige vurdering, har det alt andet lige haft den konsekvens, at deres ejendomsværdiskat er beregnet af et højere beløb end købesummen.

Omvendt har det også konsekvenser, hvis en ejendom er *undervurderet*, idet det offentlige – stat og/eller kommune – da eventuelt går glip af en indtægt.

V. SKATs behandling af klager over ejendoms- vurderinger

SKATs behandling af klager over 2010- og 2011-vurderingerne er ikke sket i overensstemmelse med de grundlæggende forvaltningsretlige regler for sagsbehandling.

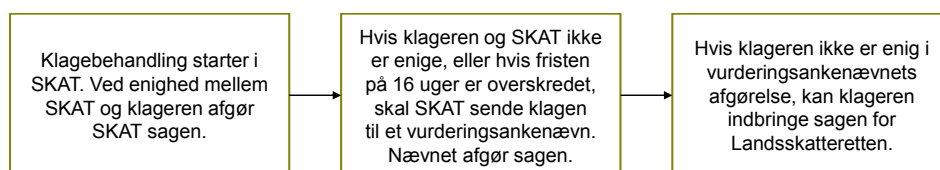
Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i knap halvdelen af klagesagerne ikke findes dokumentation for den afgørelse, som SKAT har truffet, og at et af hovedprincipperne inden for forvaltningsretten – officialprincippet – er tilsidesat. Det er i sådanne sager ikke muligt at vurdere, om SKAT har taget saglige hensyn i klagebehandlingen. Hertil kommer, at SKAT begrundede afgørelserne mangelfuldt i mange sager, og at SKAT i ca. 2 ud af 5 klagesager overskred fristen på 16 uger til sagsbehandlingen. Endelig kunne Rigsrevisionen konstatere, at dokumentationsmateriale – herunder ind- og udgående breve – kun var journaliseret i knap hver 5. klagesag.

SKAT har et kvalitetssikringssystem, der skal sikre, at klager behandles korrekt, men det har ikke sikret den nødvendige kvalitet i klagebehandlingen. SKAT har fra efteråret 2012 taget flere initiativer for at forbedre kvaliteten i klagebehandlingen.

Klagegangen og klagebehandlingen

79. Er ejere af fast ejendom ikke enige i SKATs ejendomsvurderinger, har de mulighed for at klage til et vurderingsankenævn. Klagegangen er vist i figur 8.

Figur 8. Klagegangen i SKAT, vurderingsankenævnene og Landsskatteretten



Note: En ny klagestruktur træder i kraft pr. 1. januar 2014.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT.

Der er 15 **vurderingsankenævne**. Ankenævnene er den første klageinstans, der behandler klager over SKATs ejendomsvurderinger. Ankenævnenes sekretariater er af retssikkerhedsmæssige grunde udskilt fra den øvrige del af SKAT. Organisatorisk er sekretariaterne samlet under SKAT Ankecenter.

Ejere skal sende klagen til SKAT. Når SKAT behandler klagen, er det vigtigt, at alle relevante oplysninger er til stede, så afgørelsen kan træffes på et sagligt relevant grundlag.

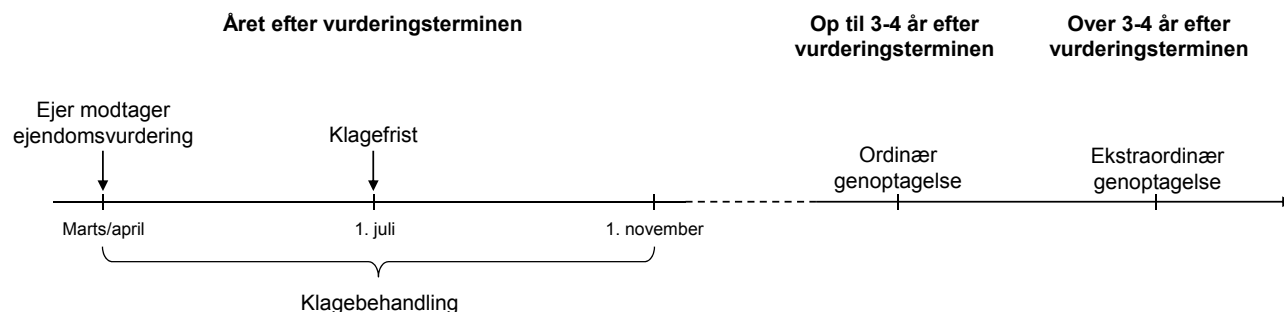
Landsskatteretten er den øverste administrative klageinstans på skatteområdet og behandler bl.a. klager over afgørelser truffet af SKAT, Skatterådet og vurderingsankenævne. Landsskatteretten er en del af Skatteministeriets koncern, men afgør sager uafhængigt af SKAT.

80. Hvis SKAT på grundlag af klagen finder anledning til at ændre vurderingen, kan det ske, hvis borgeren eller virksomheden er enig (remonstration). Kan SKAT og klageren ikke opnå enighed, eller er SKATs sagsbehandlingsfrist på 16 uger overskredet, skal SKAT sende klagen videre til et vurderingsankenævn, som er første klageinstans. Er klageren ikke enig i vurderingsankenævnets afgørelse, kan klageren indbringe sagen for Landsskatteretten, som er øverste administrative klageinstans på skatteområdet.

81. Ejere af fast ejendom modtager deres ejendomsvurdering i marts eller april året efter vurderingsterminen, og de kan klage over vurderingen indtil den 1. juli. SKAT har 16 uger fra modtagelsen af den enkelte klage, til et forslag til afgørelse skal sendes.

Det tidsmæssige forløb over klagegangen i SKAT er vist i figur 9.

Figur 9. Det tidsmæssige forløb over klagegangen i SKAT



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT.

Når den almindelige klagefrist er overskredet, kan man som ejer ikke længere klage over og få ændret sin ejendomsvurdering, alene fordi man mener, at vurderingsskønnet er forkert, dvs. at ens ejendom er vurderet for lavt eller for højt. Hvis der derimod er objektive fejl i vurderingsgrundlaget, fx fordi det oplyste areal er forkert, kan man søge om at få genoptaget vurderingen. Tidsfristen for ordinær genoptagelse er 3-4 år fra vurderingsterminen. Under helt særlige omstændigheder kan ejeren endvidere søge om ekstraordinær genoptagelse. I de tilfælde er der ingen tidsfrist. Der er ingen faste betingelser for, hvornår SKAT ekstraordinært kan genoptage en vurdering, men kravene er større end ved ordinær genoptagelse. SKAT skal vurdere hver anmodning om ekstraordinær genoptagelse individuelt.

Antallet af klager over ejendomsvurderinger

82. Antallet af klager, som ejendomsjere har indgivet over 2010- og 2011-vurderingerne er vist i tabel 5.

Tabel 5. Omfanget af klager over 2010- og 2011-vurderingerne (Antal)

	2010	2011
Vurderede ejendomme	477.165	1.700.694
Tilgang af klager	8.015	6.251
Klager i % af vurderede ejendomme	1,67 %	0,36 %

Note: I ulige vurderingsår vurderes ejerboliger, og i lige vurderingsår vurderes erhvervs-ejendomme mv.

Kilde: SKAT.

Det fremgår af tabel 5, at SKAT vurderede 477.165 erhvervs-ejendomme mv. i 2010. SKAT modtog 8.015 klager over vurderingen, svarende til ca. 1,7 % af de vurderede erhvervs-ejendomme mv. I 2011 vurderede SKAT 1.700.694 ejerboliger. SKAT modtog 6.251 klager over vurderingen, svarende til ca. 0,4 % af de vurderede ejerboliger.

Resultatet af klagebehandlingen

83. SKAT registrerer ikke resultatet (udfaldet) af de behandlede klagesager i journalsystemet Captia. SKAT kan opgøre, hvor mange klager der er sendt til vurderingsankenævnene, dvs. sager, hvor SKAT ikke har nået til – eller ikke forventer at nå til – enighed med klageren. Deraf kan SKAT udlede, i hvor mange klagesager SKAT er blevet enig med klageren. SKAT kan ikke opgøre, i hvor mange af disse sager SKAT har givet klageren fuldt eller delvist medhold.

SKAT har efterfølgende oplyst, at det fra 2012 er muligt at opgøre, i hvor mange tilfælde klageren har fået fuldt eller delvist medhold, og SKAT vil fremover registrere udfaldet. Fra 2012 er det ligeledes muligt at opgøre antallet af klager inden for den enkelte klage-type, dvs. om det var klager over ejendomsvurderingen, anmodninger om genoptagelser eller klager over fradrag for forbedringer.

84. Ved klager over vurderingen af erhvervs-ejendomme mv. i 2010 blev SKAT enig med ca. 52 % af klagerne, mens ca. 48 % af klagerne blev videresendt til vurderingsankenævnene. Ved klager over 2011-vurderingen blev SKAT enig med ca. 57 % af klagerne, mens ca. 43 % af klagerne blev videresendt til vurderingsankenævnene.

I klager over ejendomsvurderinger fik 47 % af klagerne i 2011 medhold i vurderingsankenævnene. I Landsskatteretten fik klagerne nedsættelse i ca. 77 % af klagerne i 2011. En stor del af disse klager vedrørte dog fradrag for forbedringer.

Officialprincippet

Offentlige myndigheder har pligt til at indhente alle relevante oplysninger i en sag, før de træffer en afgørelse. Princippet kaldes også undersøgelsesprincippet og er en uskrevet forvaltningsretlig regel.

A. SKATs behandling af klager

85. Rigsrevisionens undersøgelse af SKATs behandling af klager har vist følgende:

- SKAT har pligt til at indhente alle relevante oplysninger i en sag, før SKAT afgør sagen, så afgørelsen bliver truffet på et sagligt relevant grundlag, jf. officialprincippet. I ca. halvdelen af klagesagerne (47 %) er der ikke dokumentation for, at SKAT har belyst sagen, inden SKAT traf sin afgørelse.
- I godt hver 10. klagesag (12 %) har SKAT truffet en afgørelse, som er i overensstemmelse med klagerens ønske om et konkret beløb, uden at forklaringen på, hvordan SKAT nåede frem til dette, fremgår af sagen.
- SKAT har kun journaliseret dokumentationsmateriale i knap hver 5. klagesag (18 %).
- I knap hver 5. klagesag (17 %) var afgørelsen ikke begrundet på nogen måde, selv om klageren ikke fik fuldt medhold. I hovedparten af sagerne (73 %) var der en begrundelse med afgørelsen, men i mange tilfælde var begrundelsen ganske kort i form af en enkelt sætning.

86. Rigsrevisionen har gennemgået en stikprøve på 101 klagesager for at vurdere kvaliteten af SKATs behandling af klager. Gennemgangen fokuserer på processen omkring SKATs behandling af klager og ikke på, om de enkelte sager er afgjort korrekt i henhold til vurderingsloven.

Efter SKATs opfattelse er det usikkert, om den anvendte stikprøve er repræsentativ for hele populationen af sager, og SKAT har videre anført, at hvis den er, er det med et ukonventionelt stort konfidensinterval. Rigsrevisionen har – som anført i metodeafsnittet – fået en ekstern ekspert i statistik til at kvalitetssikre den anvendte metode. På den baggrund er Rigsrevisionen ikke enig med SKAT og finder fortsat, at man på baggrund af stikprøven kan udtale sig om alle SKATs klagesager vedrørende 2010- og 2011-vurderingerne. Se bilag 2 for nærmere beskrivelse af metoden.

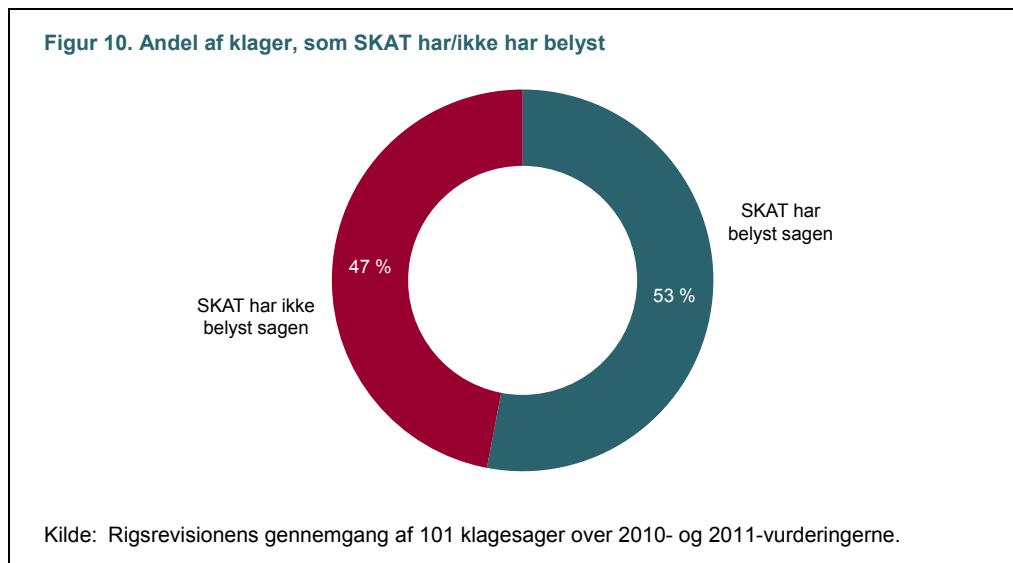
SKATs belysning af klager

87. Når SKAT modtager en klage, har SKAT pligt til at sikre, at alle relevante oplysninger i sagen er indhentet og inddrages, så der kan træffes afgørelse på et sagligt relevant grundlag. SKAT kan kontrollere de oplysninger, som klageren har medsendt, og/eller SKAT kan selv belyse sagen forud for afgørelsen af klagen. Hvis SKAT ikke belyser sagen tilstrækkeligt, kan det medføre, at afgørelsen er ugyldig. SKATs sagsbehandling skal afspejle, hvordan SKAT er kommet frem til et givent resultat.

En klage handler ofte om at få nedsat ejendomsvurderingen til et lavere beløb, og i nogle tilfælde foreslår klageren et konkret beløb, fx den pris, klageren har betalt for ejendommen. I ca. 1/3 af sagerne havde klageren medsendt dokumentation til støtte for oplysningerne i klagen, fx billeder af ejendommen eller en rapport fra en ejendomsmægler, der havde besøgt ejendommen i forbindelse med et potentielt salg.

Ved behandling af klagesager skal SKAT søge sagen oplyst ved at kontrollere (efterprøve) klagerens oplysninger og/eller ved selv at indhente oplysninger om sagen. For enkeltheds skyld kalder Rigsrevisionen det "at belyse sagen".

88. Figur 10 viser, hvor mange klagesager SKAT har/ikke har belyst.



Når 47 % af klagerne (jf. figur 10) ikke er belyst, kan det på grund af den statistiske usikkerhed betyde, at der i den samlede population af klagesager er færre eller flere sager, der ikke er belyst, svarende til intervallet 37-57 % af alle klagesagerne.

Det fremgår af figur 10, at der i knap halvdelen af klagesagerne (47 %) ikke er dokumentation for, at SKAT har belyst sagen, inden der blev truffet en afgørelse. Der kan derfor sættes spørgsmålstejn ved, om SKAT har truffet den rigtige afgørelse i disse sager, da grundlaget for at bedømme, om der er taget saglige hensyn, ikke er til stede.

I lidt over halvdelen af de gennemgåede sager (53 %) har SKAT belyst sagen. Det fremgår fx af den dokumentation, der ligger på sagen, af de hovedhensyn, som er nævnt i afgørelsen, eller af referatet i sagen. Gennemgangen har vist, at der er store forskelle på, hvilke og hvor mange redskaber SKAT anvender for at belyse en klagesag. I den halvdel af sagerne, som SKAT har belyst, var det mest anvendte redskab salgsanalyser, dernæst vurderingsanalyser.

Det fremgår af SKATs interne vejledninger, at SKAT har en række redskaber, som kan "bruges fra skrivebordet", til at belyse sagen, jf. boks 5.

En **salgsanalyse** er en analyse af solgte ejendomme i samme område eller for samme type ejendom.

En **vurderingsanalyse** er en analyse af vurderinger af sammenlignelige ejendomme.

BOKS 5. SKATS REDSKABER TIL AT SØGE OPLYSNINGER OM EJENDOMME

- kortmateriale/oversigter, der viser:
 - salg af parcelhuse, rækkehuse, sommerhuse og ubebyggede grunde
 - vurderingsanalyser: grundværdiområder/ejendomslokalkorrekationer
 - fotos
 - topografiske kort
- hjemmesider: Arealinfo.dk, PlansystemDK, Krak.dk's skråfotos og Google Street View
- salgsanalyser: priseniveauer og salgsstatistikker for området
- omkostninger til nyopførte bygninger og ejendomme (Boligsiden, Boliga, Den Blå Avis og Boligportalen)
- eventuel sagsbehandling fra tidligere år
- tilstands- og energimærkningsrapporter.

Kilde: SKAT Ejendomsvurderings procesbeskrivelse om besigtigelser opdateret den 14. marts 2012.

SKAT kan også belyse en klagesag ved at tage på besigtigelse, dvs. at en medarbejder fra SKAT besøger den pågældende ejendom, som klagen vedrører, for at få viden om ejendommens vedligeholdelsesstand, moderniseringer mv. Besigtigelse af ejendommen kan ske enten udvendigt fra vejen eller indvendigt på selve grunden.

I 10 % af de gennemgåede klagesager har SKAT besigtiget ejendommen fra enten vejen (2 %) eller via adgang til selve ejendommen (8 %). I 90 % af sagerne har SKAT ikke besigtiget de påklagede ejendomme. I nogle tilfælde vil en besigtigelse dog være unødvendig, fx hvor der er tale om en teknisk rettelse såsom ændring af et areal, eller hvor klageren har medsendt fotos af ejendommen. Ifølge SKATs egen statistik har SKAT besigtiget langt færre ejendomme i 2011-2012 end i 2006-2007 – henholdsvis ca. 500 og knap 4.000 besigtigelser. Siden SKAT overtog vurderingsopgaven i 2003, er der dog også kommet nye og bedre elektroniske redskaber i sagsbehandlingen. Det medfører, at det ikke i alle tilfælde er nødvendigt at besigtige ejendommen ved behandlingen af klagen.

89. SKAT har i godt hver 10. sag (12 %) givet nedslag til et konkret beløb, som er i fuld overensstemmelse med klagerens ønske, uden at forklaringen på, hvorfor klagerens ønske imødekommes, fremgår af sagen.

Boks 6 viser eksempler fra Rigsrevisionens gennemgang, hvor der er givet nedslag uden dokumentation for, at klagesagen er belyst.

BOKS 6. EKSEMPLER PÅ NEDSLAG I VURDERINGEN UDEN DOKUMENTATION FOR BELYSNING AF KLAGESAGEN I SKAT

Klager over erhvervsejendomme ved 2010-vurderingen

- Klagerens repræsentant klager over ejendomsværdien, der ønskes nedsat fra 56 mio. kr. til 16 mio. kr. Ejendomsværdien nedsættes til 25.500.000 kr. med begrundelsen: *"Den nu foretagne ansættelse anses at være i overensstemmelse med tilsvarende ejendomme i Storkøbenhavn"*. Der er ingen dokumentation i sagen for, at SKAT har belyst sagen.
- En virksomheds repræsentant klager over ejendomsværdien på 23,4 mio. kr. Der gives fuldt medhold og nedslag på 7 mio. kr. i ejendomsværdien. Der er ingen dokumentation i sagen for, at SKAT har belyst sagen.

Klager over ejerboliger ved 2011-vurderingen

- En ejer af et parcelhus i hovedstadsområdet klager over ejendomsvurderingen i 2011. Klageren ønsker vurderingen sat ned. Ejendomsværdien sættes ned fra 7,4 mio. kr. til 4,75 mio. kr. Der er ingen dokumentation i sagen for, at SKAT har belyst sagen.
- En ejer af et sommerhus i Jylland klager over ejendomsvurderingen i 2011. Klageren ønsker vurderingen sat ned. Ejendomsværdien sættes ned fra 1,85 mio. kr. til 1,1 mio. kr. Der er ingen dokumentation i sagen for, at SKAT har belyst sagen.

Journalisering af oplysninger

90. I sager, hvor SKAT træffer afgørelse, skal de oplysninger, der er af betydning for sagens afgørelse, kunne findes i de pågældende sager, jf. notatpligten. Det kan fx være for ind- og udgående breve og dokumentation for, at sagsbehandleren har undersøgt klagen. Formålet med korrekt journalisering fremgår af boks 7.

BOKS 7. FORMÅLET MED KORREKT JOURNALISERING

- at sikre bevis for modtagelsen og afsendelsen af ind- og udgående breve mv.
- at der kan gives aktindsigt i overensstemmelse med offentlighedsloven og forvaltningsloven
- at anvende journalsystemet Captia til effektiv sagsstyring, herunder at SKAT kan udarbejde statistik over sagstyper, sagsbehandlingstider mv.

Notatpligten

Det følger af offentlighedslovens § 6, at offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat i de sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, medmindre oplysningerne fremgår af sagens dokumenter i øvrigt.

Fra 2011 har proceduren været, at når SKAT modtager en klage, registreres den i journalsystemet Captia. Klager over ejendomsvurderingen og klager over genoptagelser registreres under samme kategori. Før 2011 registrerede SKAT ikke konsekvent alle klagesager i Captia.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at SKAT blot i hver 5. sag journaliserede dokumentation (18 %) og alle ind- og udgående breve (20 %) på sagen. Rigsrevisionen kan således konstatere, at SKATs journalisering har været mangelfuld i langt hovedparten af de gennemgæede klagesager. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

91. SKAT har i forbindelse med undersøgelsen taget Rigsrevisionens kritik til efterretning og har i forbindelse med den efterfølgende klagebehandling præciseret og skærpet kravene til journalisering i forhold til tidligere år.

SKATs begrundelse ved afgørelser

92. Det er væsentligt, at SKAT giver klageren en begrundelse, hvis klageren ikke får fuldt medhold. En afgørelse, der giver klageren afslag, eller som ikke imødekommer klagen fuldt ud, skal ifølge forvaltningsloven indeholde en begrundelse. Begrundelsen skal forklare, hvorfor klageren ikke (fuldt ud) har fået medhold, herunder hvilke konkrete forhold sagsbehandleren har tillagt betydning, jf. boks 8.

BOKS 8. FORVALTNINGSLOVENS §§ 22 OG 24 OM BEGRUNDELSER VED AFGØRELSER

Forvaltningslovens § 22: En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, ledsages af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Forvaltningslovens § 24 stiller følgende mere konkrete krav til indholdet af en begrundelse:

- Der skal være en henvisning til de retsregler, afgørelsen er truffet efter.
- Hvis afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen angive de hovedhensyn, der har ligget til grund for skønnet.
- Om fornødent skal der være en kort redegørelse for de oplysninger om sagens faktiske forhold, som myndigheden har tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

93. Hvis klageren ikke er enig i SKATs forslag til afgørelse, skal SKAT sende klagen videre til afgørelse i et af vurderingsankenævnene. Da klageren skal tage stilling til, om klagen skal videresendes til vurderingsankenævnet, er det vigtigt, at det er tydeligt for klageren, hvilke hovedhensyn SKAT har lagt vægt på i afgørelsen.

94. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at SKAT i knap hver 5. klagesag (17 %) ikke havde begrundet afgørelsen på nogen måde, selv om klageren ikke fik fuldt medhold. Derudover kom et antal sager, hvor der heller ingen begrundelse var, men da klageren fik fuldt medhold, skal afgørelsen ikke begrundes. I hovedparten af sagerne (73 %) var der en begrundelse med afgørelsen, men i mange tilfælde var begrundelsen ganske kortfattet i form af en enkelt sætning. Boks 9 viser eksempler på begrundelser fra SKATs forslag til afgørelser.

BOKS 9. EKSEMPLER PÅ BEGRUNDELSER FRA SKATS KLAGEBEHANDLING VEDRØRENDE 2010- OG 2011-VURDERINGERNE

- Ejendommens vedligeholdelsesstand er dårlig.
- Ved afgørelsen er der taget hensyn til det i klagen oplyste.
- Ejendomsværdien er nedsat, idet denne var for høj i forhold til en eventuel handelspris.
- Grundværdien er tilrettet områdets priser.
- Der er givet et tillæg for ejendommens generelle tilstand. Dette tillæg er slettet, da der umiddelbart ikke er noget, der tyder på, at ejendommens generelle tilstand er så meget bedre end gennemsnittet af ejendomme i grundværdiområdet.

Det er disse enkelte sætninger – fx at boligen er i dårlig stand, eller at vurderingen er tilpasset områdets grundværdier – som klageren får som grundlag for at vurdere, om klageren er enig med SKAT eller vil lade klagen gå videre til et vurderingsankenævn.

95. Når sagsbehandleren har behandlet sagen, dannes der systemmæssigt en foreløbig afgørelse, der indeholder oplysninger, som helt præcist viser, hvordan det nye forslag til henholdsvis ejendomsværdi og grundværdi er beregnet. Den sendes dog ikke til klageren i hovedparten af sagerne, jf. SKATs procesbeskrivelser, og klageren får dermed ikke de detaljerede oplysninger. I stedet udsender SKAT et såkaldt begrundelsesbrev med de ofte kortfattede forklaringer.

96. SKAT har i forbindelse med undersøgelsen taget Rigsrevisionens kritik til efterretning og har præciseret og skærpet kravene til begrundelse i vurderingsmedarbejdernes behandling af klager.

SKAT har oplyst, at der allerede er sket en markant forbedring af kvaliteten af behandlingen af klager fra 2010-vurderingen til 2011-vurderingen. SKATs gennemgang af de samme sager, som indgår i Rigsrevisionens stikprøve, har således ifølge SKAT vist, at kvaliteten i behandlingen af klager over 2011-vurderingen er øget i forhold til, at sagen er belyst, at oplysninger ligger på sagen, og at hovedhensyn fremgår af afgørelsen.

Rigsrevisionens stikprøve på 101 sager giver imidlertid ikke mulighed for at konkludere, om behandlingen af klager er forbedret fra 2010-vurderingen til 2011-vurderingen. Det skyldes, at klager over 2010- og 2011-vurderingerne er udtaget som en samlet stikprøve. For at kunne konkludere, om der er sket en reel forbedring af klagebehandlingen fra det ene år til det andet, ville det kræve en anden type stikprøve.

B. SKATs kvalitetssikring og sagsbehandlingstid

97. Rigsrevisionens undersøgelse af SKATs kvalitetssikring og sagsbehandlingstid har vist følgende:

- SKAT har et internt system for kvalitetssikring. Det har dog ikke sikret, at sagsbehandlingen af klager over 2010- og 2011-vurderingerne har levet op til de grundlæggende forvaltningsretlige regler for sagsbehandling, herunder i forhold til at belyse sagen, inden SKAT træffer afgørelse.
- SKAT styrer ikke i tilstrækkelig grad efter fristen for oversendelse til vurderingsankenævne, og resultatet er, at den tilladte sagsbehandlingstid på 16 uger overskrides. Rigsrevisionens gennemgang viser, at SKAT overskrider fristen i mere end 2 ud af 5 klagesager (44 %).

SKATs kvalitetssikring af klagebehandlingen

98. SKAT har et internt kvalitetsstyringssystem. På undersøgelsens tidspunkt var systemet beskrevet i en procedure fra august 2011. Det fremgår af proceduren, at direktøren for regionen har det overordnede ansvar for at gennemføre den interne kvalitetssikring for hele regionen. Kvalitetssikringen indgår således som et ledelsesværktøj i regionens samlede risikoledeelse.

SKAT har delegeret ansvaret for at gennemføre den interne kvalitetssikring til skattedirektøren for SKAT Ejendomsvurdering og afdelingslederne i de enkelte vurderingsafdelinger. Afdelingslederen er ansvarlig for at gennemføre, afrapportere og dokumentere den interne kvalitetssikring i sin egen afdeling.

99. Kvalitetssikringen i SKAT Ejendomsvurdering omfatter udelukkende afgørelser, herunder klager over ejendomsvurderinger. SKAT skal som et led i den interne kvalitetssikring kontrollere 5 % af alle afsluttede sager hvert kvartal. Boks 10 viser SKATs kontrolpunkter i kvalitetssikringen.

BOKS 10. SKATs KONTROLPUNKTER, SOM SKAL GENNEMFØRES I SKAT EJENDOMSVURDERING

- Klageren er blevet hørt i sagen.
- Afgørelsen er begrundet.
- Der er henvist til relevant lovgivning.
- Der er redegjort for hovedhensyn ved det udøvede skøn.
- Der er redegjort for de faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for afgørelsen.
- Der er henvist til klagevejledning.

Det fremgår videre af proceduren, at hvis ikke kontrolpunkterne efterleves, risikerer borgerne at blive beskattet uden at vide hvorfor og uden at have fået mulighed for at fremkomme med deres synspunkter og oplysninger. Hvis ikke de enkelte kontrolpunkter bliver overholdt, kan det resultere i, at afgørelserne er ugyldige.

SKATs interne kvalitetssikring skal bl.a. forebygge og modvirke fejl i administrationen af SKATs kerneområder. Den kan også ses i sammenhæng med SKATs vision om at tænke retssikkerhed ind i alt, hvad SKAT gør, og at alle borgere og virksomheder skal behandles lige og fair – også med hensyn til deres ejendomsvurdering.

100. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at SKAT i perioden 1. april 2011 - 30. september 2012 (dvs. gennem 1½ år) i gennemsnit har udtaget 6 % af de afsluttede sager vedrørende ejendomsvurdering til kontrol. Af disse kontrolsager vedrørte 40 % (svarende til 410 sager) klager over ejendomsvurderingen. Blandt disse fandt SKAT anledning til bemærkninger i godt 3 % (svarende til 14 sager). Det fremgår af bemærkningerne, at SKAT kontrollerede, om der var sket partshøring, og om der var sendt et kvitteringsbrev. Selve indholdet i afgørelserne er ikke kontrolleret, fx om sagsbehandleren har begrundet afgørelsen, eller om sagsbehandleren i afgørelsen har anvist de hovedhensyn, der lå til grund for skønnet, som ellers er kontrolpunkter. Bemærkningerne i kontrollen fører hyppigst til, at afdelingslederen drøfter sagen med den enkelte sagsbehandler.

SKAT har oplyst, at der i perioden 1. oktober 2010 - 30. september 2012 har været i alt 69 fejl vedrørende kvitteringsbreve på sager. Blandt øvrige noterede fejltypenævnes mangelfulde begrundelser i 2. og 3. kvartal 2011 og mangelfuld dokumentation i 1. kvartal 2012.

101. Ifølge det interne kvalitetssikringssystem har SKAT mulighed for at udføre andre kontroller end de obligatoriske, hvis SKAT lokalt finder et behov for det. Rigsrevisionen kan konstatere, at SKAT Ejendomsvurdering ikke har udført valgfrie kontroller af klagesager i 2011 og 2012. Således har SKAT Ejendomsvurdering fx ikke kontrolleret, om klagerne er belyst, dvs. om officialprincippet er overholdt.

102. Rigsrevisionen kan konstatere, at SKATs interne kvalitetssikringssystem ikke har sikret, at behandlingen af klager over 2010- og 2011-vurderingerne har levet op til de krav, som fremgår af SKATs egne procedurer.

103. SKAT har oplyst, at regionsdirektionen kvartalsvist har behandlet resultatet af de interne kontroller på møder. Ved afrapporteringen af kontroller i 3. kvartal 2012 fremhævede regionsdirektionen, at alle afdelinger skulle gennemgå punktet om begrundelse, partshøring og klagevejledning for at sætte fokus på kvaliteten og reducere antal fejl fremadrettet. SKATs ledelse har ligeledes kvartalsvist behandlet resultatet af den interne kvalitetssikring i SKAT.

SKATs styring af sagsbehandlingstiden for klager

104. SKAT har ifølge loven 16 uger til at behandle klager over ejendomsvurderingerne, den såkaldte remonstrationsfrist. Hvis SKAT ikke kan nå at behandle sagen inden da, skal klagen sendes til et vurderingsankenævn, medmindre SKAT beder ankenævnet om at få fristen udsat.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at SKAT overskred fristen på de 16 uger i ca. 2 ud af 5 klagesager (44 %). SKAT sendte kun få af disse sager videre til vurderingsankenævne, idet de i stedet blev behandlet i SKAT, på trods af at fristen var overskredet. I sager, der blev videresendt til vurderingsankenævne, var der ingen oplysninger om, at det skyldtes, at SKAT havde overskredet tidsfristen for sagsbehandlingen. SKAT fik kun forlænget tidsfristen i enkelte af de gennemgåede klagesager.

SKAT har efterfølgende oplyst, at SKAT fremadrettet vil følge op på sagsbehandlingstiderne for bl.a. klagesager og sikre, at fristerne overholdes.

Frist for klagebehandling

SKAT skal sende forslag til afgørelse til klageren inden 8 uger, fra SKAT har modtaget klagen. Hvis klagen vedrører ejendomsvurderingen, har SKAT yderligere 8 uger til at sende et forslag til afgørelse til klageren, dvs. i alt 16 uger til sagsbehandling.

Fristen fremgår af bekendtgørelse nr. 1058 af 10. november 2009 af forretningsorden for skatteankenævn, vurderingsankenævn, fælles skatte- og vurderingsankenævn samt motorankenævn, kap. 5, § 15. Fristen på 16 uger blev indført med virkning fra den 1. juni 2010.

C. Ekstraordinær genoptagelse af klager over fradrag for forbedringer

105. Rigsrevisionens undersøgelse af ekstraordinær genoptagelse af klager over fradrag for forbedringer har vist følgende:

- SKAT bad i september 2012 kammeradvokaten om at vurdere, om SKATs praksis vedrørende ekstraordinær genoptagelse i sager, der handler om fradrag for forbedringer, var lovlig. Kammeradvokaten konkluderede, at praksis efter hans opfattelse var klart ulovlig og ansvarspådragende.
- SKAT skal ifølge kammeradvokatens vurdering gennemgå genoptagelsessager 10 år tilbage. Skatteministeriet skønner, at det svarer til 25.000-30.000 ejendomme.

106. Ud over den almindelige klagefrist kan en ejer anmode om at få genoptaget sin sag op til 3-4 år efter vurderingsterminen. I særlige tilfælde kan ejeren endvidere anmode om ekstraordinær genoptagelse. Ekstraordinær genoptagelse kan kun ske, når Skatterådet giver tilladelse hertil.

SKAT har i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse oplyst, at SKAT i september 2012 bad kammeradvokaten om at vurdere, om SKATs praksis vedrørende ekstraordinær genoptagelse i sager, der handler om fradrag for forbedringer, har været lovlig.

107. Kammeradvokaten konkluderede i november 2012:

”SKATs praksis, hvorefter der altid nægtes ekstraordinær vurdering for fradrag i grundværdien for forbedringer, er efter min opfattelse klart ulovlig og ansvarspådragende. Dette gælder såvel i relation til de grundejere, der har anmodet om ekstraordinær vurdering, som de grundejere, der alene har anmodet om ordinær vurdering. SKAT har en vejledningspligt for de sidstnævnte grundejere”.

108. Som følge af den hidtidige praksis skal SKAT ifølge kammeradvokatens vurdering gennemgå genoptagelsessager 10 år tilbage. Skatteministeriet skønner, at det svarer til 25.000-30.000 ejendomme. SKAT har besluttet at oprette 2 midlertidige enheder til at forestå dette genopretningsarbejde, som starter op i henholdsvis juni og juli 2013. SKAT forventer at bruge ca. 40 fuldtidsstillinger (årsværk) indtil årsskiftet 2014/15 hertil. SKAT har orienteret Folketingets Skatteudvalg om situationen den 25. januar 2013 og har besvaret et § 20-spørgsmål om sagen den 8. marts 2013.

Skatteforvaltningslovens § 33, stk. 1-3, fastsætter reglerne om SKATs klagebehandling.

Ordinær genoptagelse

Hvis der foreligger objektive fejl, kan ejeren anmode om genoptagelse senest den 1. maj i det 4. år efter udløbet af det kalenderår, hvor SKAT første gang har vurderet ejendommen. Det kræver, at der er tale om objektive fejl, fx myndighedsfejl eller fejlagtige arealoplysninger.

Ekstraordinær genoptagelse

I særlige tilfælde kan ejere anmode om ekstraordinær genoptagelse ud over fristerne for påklage og ordinær genoptagelse. Der er ingen faste kriterier for ekstraordinær genoptagelse. SKAT skal vurdere anmodningen individuelt, og Skatterådet skal tillade, at sagen genoptages.

VI. Skatteministeriets og SKATs håndtering af problemer på vurderingsområdet

Rigsrevisionen finder det kritisabelt, at Skatteministeriet ikke har håndteret og rettet op på forholdene på ejendomsvurderingsområdet vel vidende, at der har været mange problemer på området.

Skatteministeriet vidste allerede i 2003, da SKAT overtog opgaven fra kommunerne, at der generelt var problemer med vurderingsopgaven, herunder grundværdiernes rigtighed. Skatteministeriets Interne Revision har fra 2004 og frem i flere rapporter påvist problematiske – og hvad angår 2010-vurderingen kritiske – forhold på vurderingsområdet, som ministeriet ikke har fulgt tilstrækkeligt op på.

Skatteministeriet og SKAT har udarbejdet forskellige forslag til, hvordan opgaven med vurdering af ejendomme kan ændres eller afskaffes. Derigennem har ministeriet og SKAT i hvert fald siden 2007 haft kendskab til konkrete problemer på området – uden dog at handle herpå. Ministeriet har oplyst, at der ikke er blevet igangsat tiltag, der kunne forbedre ejendomsvurderingen, da der i perioden 2008-2011 var politiske overvejelser om at ændre og eventuelt afskaffe ejendomsvurderingen. Ministeriet har videre oplyst, at ministeriet i 2012 genoptog overvejelserne om at modernisere ejendomsvurderingens it-systemer og forenkle reglerne på vurderingsområdet.

Rigsrevisionen finder, at Skatteministeriet – uanset at der i perioden 2008-2011 var politiske overvejelser om at ændre eller afskaffe ejendomsvurderingen – burde have forvaltet ejendomsvurderingsområdet som forudsat i den lovgivning, Folketinget har besluttet. Var dette ikke muligt, var alternativet at få ændret lovgrundlaget.

A. Advarsler fra Skatteministeriets Interne Revision

109. Rigsrevisionens gennemgang af Skatteministeriets Interne Revisions (SIR) undersøgelser har vist følgende:

- SIR har i 8 rapporter om vurderingsområdet afgivet i perioden 2004-2011 gentagne gange advaret om, at SKATs behandling af klagesager på vurderingsområdet har været i strid med gældende regler. Desuden har SIR påpeget, at vurderingen i 2010 på væsentlige punkter ikke var lovmedholdelig, og det har SKAT efterfølgende erklæret sig enig i.
- SKAT har ikke systematisk fulgt op på SIR's rapporter og sikret, at de nødvendige tiltag er blevet gennemført. Skatteministeriet og SKAT handlede først på SIR's advarsler, da Rigsrevisionen begyndte at undersøge sagen, og forhold af ældre dato er endnu ikke håndteret.

110. SIR har i perioden 2004-2011 gennemført 8 undersøgelser på området for ejendoms-vurdering. Undersøgelsernes emner og SIR's vurderinger er vist i boks 11.

BOKS 11. SIR'S RAPPORTER OM SKAT EJENDOMSVURDERING I PERIODEN 2004-2011

- **2004:** Implementering af den nye ejendomsvurderingsorganisation i Told•Skat.
Vurdering: generelt tilfredsstillende.
- **2005:** Told•Skat Østjyllands behandling af anmodninger om aktindsigt og anmodninger om genoptagelse af tidligere vurderinger vedrørende fradrag for forbedringer.
Vurdering: ikke tilfredsstillende.
- **2005:** Tværgående undersøgelse vedrørende genoptagelse af tidligere vurderingssager.
Vurdering: ikke tilfredsstillende.
- **2006:** Revision af delprocesser vedrørende vurderingen af erhvervsejendomme ved 2004-vurderingen.
Vurdering: ikke helt tilfredsstillende.
- **2009:** Revision af journalsystemers anvendelse i udvalgte enheder i SKAT, herunder SKAT Ejendoms-vurdering.
Vurdering: ikke helt tilfredsstillende.
- **2011:** Revision af handleplanen for SKAT Ejendoms-vurdering.
Vurdering: ikke tilfredsstillende.
- **2011:** Gennemgang af sagsbehandlingen på ejendomsvurderingsområdet for så vidt angår fra-drag for forbedringer.
Vurdering: samlet set tilfredsstillende.
- **2011:** Opfølgning på journalsystemers anvendelse i udvalgte enheder i SKAT, herunder SKAT Ejendoms-vurdering.
Vurdering: ikke helt tilfredsstillende.

Det fremgår af boks 11, at SIR i 3 undersøgelser overordnet vurderede, at SKATs praksis var "ikke tilfredsstillende". I 3 undersøgelser var SIR's bedømmelse "ikke helt tilfredsstillende", og i de 2 sidste undersøgelser gav SIR karakteren "generelt tilfredsstillende" og "samlet set tilfredsstillende".

5 af SIR's undersøgelser behandler SKATs manglende begrundelser for SKATs afgørelser og manglende dokumentation i klage- og genoptagelsessager. Undersøgelserne viser bl.a., at SKAT ikke har levet op til kravet om, at SKAT skal belyse alle relevante forhold, før SKAT træffer afgørelse, og at SKAT i vidt omfang forsømmer at dokumentere sine afgørelser. SKAT overholdt således ikke sin notatpligt og kunne ikke give borgere aktindsigt i deres egne sager, hvis de anmodede om det. Selv om SIR flere gange har kritiseret SKAT for de samme forhold, viser de førnævnte undersøgelser, at SKAT ikke har haft den fornødne opmærksomhed på at rette op på disse forhold. SKAT har oplyst, at der løbende er iværksat tiltag på baggrund af undersøgelserne, men at SKAT ikke altid har sikret, at de nødvendige tiltag blev effektueret.

Rigsrevisionens gennemgang af 101 klagesager over 2010- og 2011-vurderingerne i kap. V viser, at der fortsat er betydelige problemer på disse områder.

111. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Skatteministeriet ikke i tilstrækkeligt omfang har handlet på SIR's undersøgelser før i 2011. Fx besluttede SKAT først i 2011 – som følge af SIR's undersøgelse fra 2009 – at alle sager fremadrettet skulle journaliseres i Captia. En forbedret it-understøttelse, som SIR i 2004 påpegede, at der var behov for, udestår stadig og er en del af den nye handleplan for SKAT Ejendoms-vurdering.

I forlængelse af beretning nr. 2/2011 om ulovlig opkrævning af ejendomsskatter sendte Rigsrevisionen i december 2011 et brev til Skatteministeriets departementschef, hvori Rigsrevisionen opfordrede ministeriet til at fokusere målrettet på at genoprette området for ejendomsvurdering. Rigsrevisionen henviste bl.a. til, at SIR i flere undersøgelser havde kritiseret SKATs forvaltning af området.

112. SKATs ledelse vedtog en handleplan for SKAT Ejendomsvurdering i 2012 for bl.a. at rette op på problemstillinger påpeget af SIR og Rigsrevisionen. Den indeholder bl.a. en plan for, hvordan SKAT skal arbejde med 2012-vurderingen og fremtidige vurderinger, ligesom arbejdet med at inddele grundværdiområder indgår i planen. SKATs ledelse følger kvartalsvist op på initiativerne i planen.

Skatteministeriet og SKAT har således først med handleplanen fra 2012 mere systematisk fulgt op på de forhold, som SIR og Rigsrevisionen har kritiseret.

B. Skatteministeriets og SKATs kendskab til problemerne på vurderingsområdet

113. Rigsrevisionens undersøgelse af Skatteministeriets og SKATs kendskab til problemerne på vurderingsområdet har vist følgende:

- SKAT har i hvert fald siden 2007 vidst, at vurderingsopgaven ikke blev løst i en tilstrækkelig god kvalitet. Konsekvensen af ikke at løse problemerne var ifølge SKATs egen beskrivelse, at der var stor risiko for fejlbeskatning.
- Skatteministeriet vidste ved overtagelsen af vurderingsområdet fra kommunerne i 2003, at der generelt var problemer med vurderingerne, herunder særligt med grundværdiernes rigtighed. Ministeriet har konkret vidst, at vurderingsopgaven var problemfyldt i hvert fald fra 2007, hvor SKAT oplyste om den kritiske tilstand i forbindelse med et påtænkt it-projekt, der ikke blev gennemført. Igen i forbindelse med en indstilling til koncernledelsen vedrørende vurderingsopgaven i december 2007 blev problemerne synliggjort. Ministeriet har ikke handlet på denne viden.
- Ifølge Skatteministeriet var det ikke muligt at styrke ejendomsvurderingsområdet i perioden 2008-2011, da der i denne periode var politiske overvejelser om at ændre eller afskaffe vurderingen af ejendomme. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet og SKAT som minimum burde have sikret en forsvarlig drift af såvel vurderingsopgaven som klagebehandlingen i den nævnte periode. Rigsrevisionen finder, at vurderingsloven under alle omstændigheder skal forvaltes som forudsat i den lovgivning, Folketinget har besluttet. Hvis ministeriet fandt det vanskeligt at administrere området, var alternativet at få ændret lovgrundlaget.

114. Skatteministeriet overtog ansvaret for vurderingsopgaven fra kommunerne i 2003. Inden overtagelsen havde et udvalg analyseret området. Skatteministeren nedsatte i 1996 et udvalg for at gennemgå området for ejendomsvurdering, og udvalget kom i 1999 med betænkning nr. 1378 om vurdering af fast ejendom. Årsagen til udvalgsarbejdet var bl.a., at der havde været fremsat kritik af vurderingerne, herunder grundværdiernes rigtighed og den administrative tilrettelæggelse af vurderingsopgaven.

115. I 2004 evaluerede SKAT overtagelsen af vurderingsopgaven og konkluderede bl.a., at vurderingsopgaven kunne løses med de fastsatte årsværk, hvis medarbejderne havde de rette kompetencer, og it-systemerne blev moderniseret og fungerede tilfredsstillende.

116. SKATs Produktionsforum har i perioden primo 2009 - januar 2013 løbende drøftet vurderingsopgaven og klagebehandlingen på området. Drøftelserne har i høj grad drejet sig om, hvad der var muligt at gøre inden for rammerne af de tildelte medarbejderressurser. Produktionsforum drøftede status på SKAT Ejendomsvurderings handleplan på stort set alle møder i 2012.

117. I 2009 sendte skattedirektøren for SKAT Ejendomsvurdering på Skatteministeriets anmodning en projektbeskrivelse fra 2007 til ministeriet med titlen "Forretningsudvikling i ejendomsvurderingen". Projektbeskrivelsen indeholdt et forslag til et nyt it-system og en ændret organisering af vurderingsområdet, som tilsammen skulle effektivisere vurderingsopgaven. Projektet var tidligere i 2007 blevet behandlet af SKATs direktion og drøftet med Skatteministeriets departement.

Både Skatteministeriet og SKAT var således fra 2007 involveret i planerne om at ændre modellen for ejendomsvurderingen. Begge parter kendte dermed også baggrunden for forslaget og de mulige konsekvenser af ikke at gennemføre projektet.

118. Det fremgår af projektbeskrivelsen, at systemet skulle halvere SKATs omkostninger til it-drift og reducere forbruget af medarbejdere på vurderingsområdet, øge medarbejder- og kundetilfredsheden og øge vurderingernes kvalitet ved at mindske spredningen i forskellen mellem vurderinger og salgspriser med 10 %.

Konsekvensen af ikke at gennemføre projektet er ifølge projektbeskrivelsen – i bedste fald – en fortsættelse af status quo, som beskrives således (Rigsrevisionens understregninger):

"Vurderingsopgaven løses på et lavt kvalitetsniveau pga. voksende opgavemængde, stor medarbejderudskiftning, vanskeligt administrerbare love, høje kompetencekrav og en systemunderstøttelse, der hæmmer muligheden for effektivt kvalitetsarbejde og udnyttelse af ressourcerne. En foreløbig analyse viser, at over halvdelen af ejendommene kan være vurderet væsentligt for lavt eller højt. Dertil kommer, at skattestopreglerne administreres uensartet og prioriteringen er mangelfuld pga. manglende ledelsesinformation. Der anvendes aktuelt ca. 25 % af de samlede ressourcer til fejlretning, samtidig med at der løbende produceres nye fejlbehæftede vurderinger i tilsvarende omfang.

De væsentligste konsekvenser er risiko for fejlbeskatning af borgere og virksomheder, idet dækningsafgiften for erhvervsjendomme ikke er omfattet af skattestoppet, og fordi en væsentlig del af skattestopsansættelserne siden 2002 ikke er foretaget efter de nugældende procedurer, hvilket har betydning for ejendomsskat og ejendomsværdiskat".

I projektbeskrivelsen vurderes det i værste fald, at de gradvise forringelser af vurderingernes kvalitet kan accelerere ved negative påvirkninger udefra. Det kan fx være nedbrud i de forældede it-systemer, ligesom klagerne over SKATs vurderinger kan stige markant, hvis skattestoppet afskaffes, og boligejerne igen får stærke incitamenter til at klage over deres vurdering.

Skatteministeriet og SKAT gennemførte ikke den foreslåede ændring af ejendomsvurderingsområdet, idet projektet blev nedprioriteret af koncernledelsen i august 2007. Koncernledelsen besluttede endvidere, at Skatteministeriet skulle udarbejde en ny projektbeskrivelse, der skulle klarlægge muligheder for en eventuel afskaffelse eller markant ændring af ejendomsvurderingssystemet. Et nyt oplæg til et ejendomsvurderingsprojekt blev forelagt koncernledelsen i december 2007, hvori det også blev bemærket, at særdeles mange vurderinger var væsentligt for høje eller for lave i forhold til det ønskede niveau for vurderingerne.

Rigsrevisionen kan på den baggrund konstatere, at Skatteministeriet og SKAT i hvert fald siden 2007 har haft kendskab til, at der var problemer med vurderingerne.

Den daværende koncernledelse bestod af direktionen i Skatteministeriets departement og direktionen i SKAT.

119. Skatteministeriet har hertil bemærket, at den nævnte projektbeskrivelse var i skarp konkurrence med andre systemmoderniseringer i SKAT. Der pågik således i perioden tilsvarende "afdækninger" af it-grundlaget og systemudviklingsbehovet på en række af SKATs øvrige forretningsområder, samtidig med at SKAT havde igangsat en omfattende it-systemudvikling og oplevede væsentlige resurse-mæssige udfordringer, bl.a. på inddrivelsesområdet. Det er bl.a. i denne kontekst, man ifølge Skatteministeriet skal se ledelsesbeslutningen om ikke at igangsætte et egentligt it-udviklingsprojekt på området og de løbende drøftelser i den daværende koncernledelse. Dertil kommer, at ledelses- og direktionsbeslutninger af denne karakter selvsagt skal træffes under inddragelse af en række øvrige interne og eksterne forhold, fx overordnet forretningsstrategi og -udvikling, økonomi og resurser samt i dette tilfælde i ganske særlig grad den politiske situation på ejendomsvurderingsområdet.

Skatteministeriet anfører, at der i marts 2008 blev rejst spørgsmål i Folketinget om, hvorvidt vurderingen af ejendomme skulle afskaffes. Det gav anledning til langvarige politiske overvejelser om at erstatte ejendomsvurderingerne med en ordning, hvor de individuelle vurderinger skulle afskaffes. Beskatningsgrundlaget fremover skulle herefter fastsættes ved at indeksere den sidste "traditionelle" vurdering med prisudviklingen i det område, hvor ejendommen er beliggende. Sagen blev sat på regeringens lovprogram både i folketingsårene 2009-2010 og 2010-2011, uden at der efterfølgende blev fremsat lovforslag. I juni 2011 vedtog Folketinget et beslutningsforslag, hvor regeringen blev pålagt at fremsætte lovforslag om at afskaffe det nuværende ejendomsvurderingssystem.

En **ministerforelæggelse** er en måde at orientere en minister om en principielt vigtig sag. Forelæggelsen sker enten efter ønske fra ministeren eller på ministeriets initiativ. En forelæggelse kan både indeholde et forslag til løsninger på konkrete problemstillinger og være en ren orienteringssag. En forelæggelse inddrager dermed ministeren i sagen.

Rigsrevisionen har fået tilsendt alle ministerforelæggelser udarbejdet i Skatteministeriet og SKAT om ejendomsvurderingsområdet i perioden 2004-2012. Der har i alt været 29 ministerforelæggelser i perioden. I perioden september 2004 - juni 2008 var der 7 forelæggelser, som fortrinsvis handlede om klager over fradrag for forbedringer og den affødte sagspakkel. Desuden omtales overvejelser om at afskaffe vurderingen af ejendomme og at ændre eller afskaffe fradraget for forbedringer. I perioden 2009-2012 har der været 22 forelæggelser for ministeren, heraf 14 forelæggelser i 2009 og 2010, som alle handlede om en ny model for vurderingen af ejendomme. Forelæggelserne i 2011 og 2012 handlede primært om fradrag for forbedringer.

Skatteministeriet påpeger, at det fremgår meget tydeligt af ministerforelæggelserne, at de politiske vilkår for at forbedre it-understøttelsen og i det hele taget "styrke" ejendomsvurderingsområdet på dets eksisterende lovgrundlag i praksis betød, at det ikke var en mulighed.

En **businesscase** er en metode, der har til formål at beregne og visualisere fordele og risici i forhold til omkostningerne af en beslutning.

120. Efter valget og regeringsskiftet i efteråret 2011 blev det nævnte beslutningsforslag genfremsat, men det blev i december 2011 forkastet af det nye Folketing. På den baggrund nedsatte SKAT i sommeren 2012 et analyseprojekt, der på udvalgte punkter skulle opdatere det projektoplæg om modernisering af ejendomsvurderingen, der var udarbejdet i 2007. Præanalysen skulle sandsynliggøre, om der stadig er en positiv businesscase ved en modernisering af vurderingen af ejendomme, og samtidig tage højde for en ny model for ejendomsdata, som ikke var en præmis for det oprindelige projektoplæg. En aftale om grunddata blev indgået i oktober 2012. Præanalysen blev afsluttet i marts 2013 med en konklusion om, at det såvel teknisk som økonomisk vil være mest attraktivt at etablere et helt nyt vurderingssystem fremfor at tilpasse det eksisterende systemkompleks. Der er nu nedsat et projekt, der dels skal understøtte vurderingen systemmæssigt, dels skal give input til reglerne på området, så disse også bliver enklere at administrere.

121. Rigsrevisionen konstaterer, at det efter Skatteministeriets opfattelse ikke var muligt at iværksætte store udviklingsprojekter i den periode, hvor der var politiske overvejelser om at ændre eller afskaffe vurderingen af ejendomme. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at Skatteministeriet – uanset at der i perioden 2008-2011 var politiske overvejelser om at ændre eller afskaffe ejendomsvurderingen – burde have forvaltet ejendomsvurderingsområdet som forudsat i den lovgivning, Folketinget har besluttet. Var dette ikke muligt, var alternativet at få ændret lovgrundlaget.

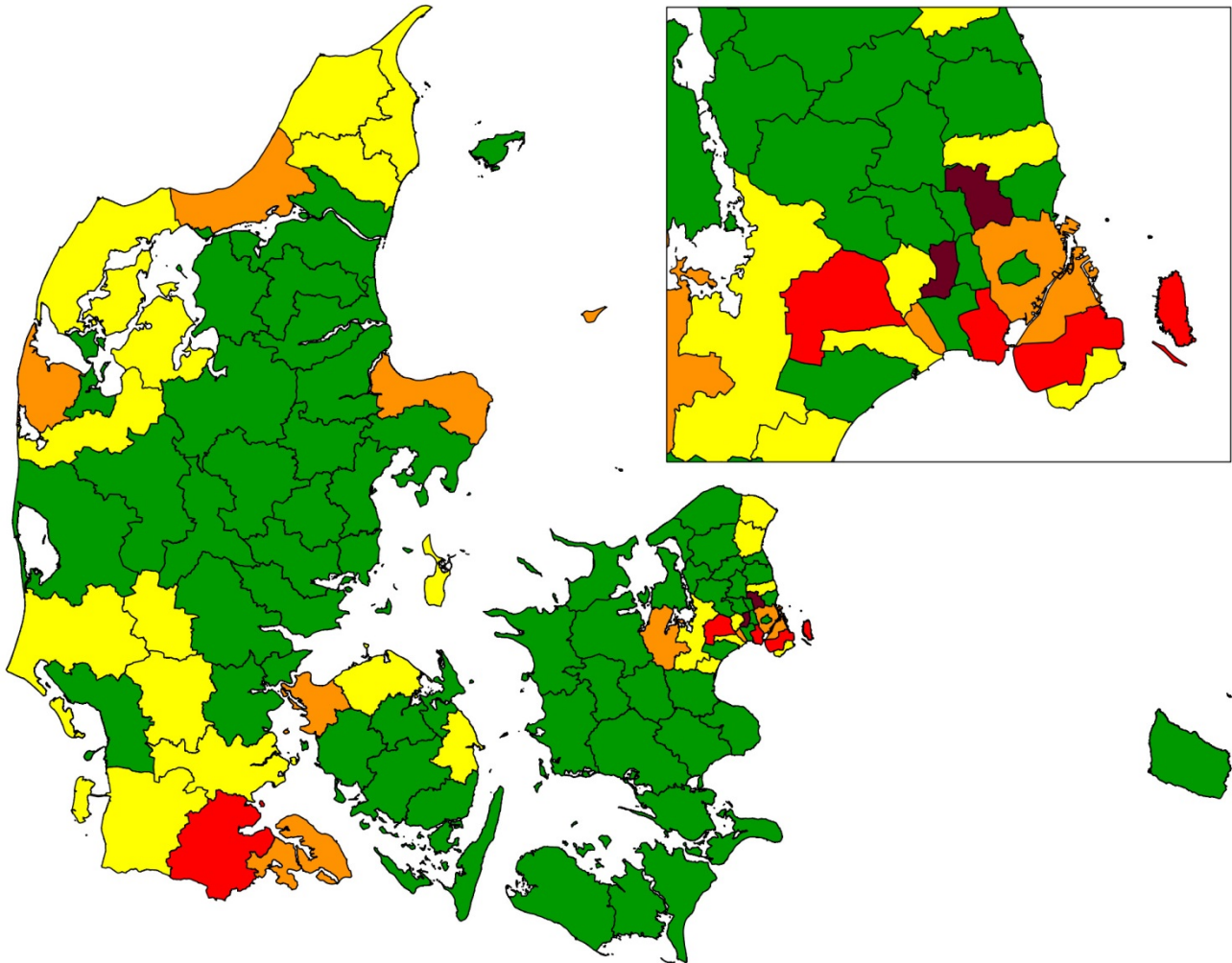
Rigsrevisionen, den 14. august 2013

Lone Strøm

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Oversigt over parcelhusejeres betaling af ejendomsskat

Andelen af parcelhusejere, der i 2012 betalte kommunal ejendomsskat beregnet ud fra SKATs seneste ejendomsvurdering



- 0-20 % betalte kommunal ejendomsskat beregnet ud fra den seneste ejendomsvurdering.
- 20-40 % betalte kommunal ejendomsskat beregnet ud fra den seneste ejendomsvurdering.
- 40-60 % betalte kommunal ejendomsskat beregnet ud fra den seneste ejendomsvurdering.
- 60-80 % betalte kommunal ejendomsskat beregnet ud fra den seneste ejendomsvurdering.
- 80-100 % betalte kommunal ejendomsskat beregnet ud fra den seneste ejendomsvurdering.

Kilde: Danmarks Statistik.

Bilag 2. Metode til at udtage stikprøve

Rigsrevisionen har ønsket at vurdere, hvordan SKAT har behandlet klager over ejendoms-vurderinger, og vi har derfor udtaget en stikprøve over afsluttede klagesager. Vi har valgt at gennemgå klager over ejendomsvurderingen af erhvervsjendomme i 2010 og klager over ejendomsvurderingen af ejerboliger i 2011, som på undersøgelsens tidspunkt var de sene-ste vurderinger.

Udvælgelse af stikprøve

Stikprøven er udsøgt i SKATs journalsystem Captia, hvor klagesager registreres. Skatteministeriet har på Rigsrevisionens foranledning udtaget en simpel, tilfældig stikprøve. Rigsrevisionen forudsætter, at ministeriet har udtaget stikprøven som aftalt.

På tidspunktet for udsøgningen – den 17. december 2012 – var der i alt 8.710 afsluttede klagesager over 2010- og 2011-vurderingerne i Captia. De 8.710 klagesager udgør derfor populationen. SKAT har over for Rigsrevisionen bekræftet, at alle klagesager siden 2011 er journaliseret i Captia. Da behandlingen af klagerne er sket i 2011 og 2012, betyder det, at alle klagesager burde være journaliseret.

Rigsrevisionen tager dog forbehold for, at der kan være enkelte klagesager, der ikke er journaliseret, selv om alle klager ifølge SKATs interne procedurer skal journaliseres. Vi finder det dog ikke sandsynligt, at det i givet fald skulle være de belyste sager, der ikke er blevet journaliseret.

Kriterier for udvælgelse

De afsluttede sager er valgt ud fra følgende 3 kriterier:

- Udsøgning i *sagsgruppe 781* (den gamle version af Captia). I tekstfeltet søges på "klage 2010" og "klage 2011".
- Udsøgning i *sagsgruppe 70.00.00 Ejendomsværdi* og *sagsgruppe 71.00.00 Ejendoms-værdi* (den nye version af Captia). I tekstfeltet søges på "klage 2011".
- Udsøgning blandt *afsluttede sager*. Klager over 2010-vurderingen afsluttet i perioden 1. marts 2011 - 17. december 2012 (dato for udsøgning) og klager over 2011-vurderingen afsluttet i perioden 1. marts 2012 - 17. december 2012 (dato for udsøgning).

Stikprøvens størrelse og konfidensniveau

Rigsrevisionen har gennemgået 25 klagesager i forundersøgelsen, som gik forud for denne undersøgelse, for at afdække eventuelle problemstillinger. Denne stikprøve blev ikke udvalgt tilfældigt, idet vi gennemgik sager fra forskellige skattecentre behandlet af forskellige sagsbehandlere for at få et bredt indtryk af sagsbehandlingen. Stikprøven indgår derfor ikke i Rigsrevisionens analyse. Forundersøgelsen indikerede, at SKAT ikke havde belyst sagen i ca. halvdelen af klagerne.

Rigsrevisionen antog derfor ved udvælgelsen til den egentlige stikprøve, at der var fejl i ca. halvdelen af klagerne. Rigsrevisionen ønskede en stikprøvestørrelse på mindst 100. Med en stikprøvestørrelse på $n=100$ og en sikkerhedsprocent på 95 gav det et umiddelbart konfidensinterval på mellem 40,15 % og 59,85 %. Det ville betyde, at hvis en gennemgang af 100 klagesager fx viste, at 50 % af sagerne ikke var belyst, inden SKAT traf en afgørelse, ville vi med 95 %'s sikkerhed kunne sige, at mellem 40,15 % og 59,85 % af sagerne i hele populationen af klager over 2010- og 2011-vurderingerne ikke var belyst.

Skatteministeriet har udtaget en simpel, tilfældigt udvalgt stikprøve på 140 klagesager over afsluttede sager fra 2010-vurderingen over erhvervsjendomme og fra 2011-vurderingen over ejerboliger.

På grund af den måde, Captia er sat op på, er det ikke muligt at opgøre de sager, der er behandlet i SKAT, og de sager, der er sendt direkte videre til vurderingsankenævnene uden sagsbehandling.

Ud af de 140 sager har Rigsrevisionen derfor frasorteret 39 sager, idet der ikke er foretaget sagsbehandling i SKAT, dvs. at der i disse sager ikke er udsendt en foreløbig afgørelse eller en afgørelse, primært fordi sagerne er sendt direkte til vurderingsankenævnene uden sagsbehandling. En gennemgang af disse sager kunne derfor ikke bidrage til at vurdere kvaliteten i SKATs klagebehandling. Rigsrevisionen har ikke udarbejdet en frafaldsanalyse. Rigsrevisionen har derfor gennemgået 101 klagesager.

Hele populationen er som før nævnt på 8.710 sager. Det inkluderer også de sager, der er sendt direkte videre til vurderingsankenævnene uden sagsbehandling i SKAT. Da vi i stikprøven kun har gennemgået de 101 sager, hvor SKAT har behandlet sagerne, og ikke de 39 frasorterede sager, ville de behandlede sager i forhold til hele populationen svare til et estimeret antal på 6.284 sager $(101/140) \times 8.710$.

Når vi – jf. figur 10 – finder, at 47 % af klagerne ikke er belyst, vil det svare til et estimeret antal på 2.953 sager (47 % af 6.284). Når 47 % af klagerne ikke er belyst, kan det på grund af den statistiske usikkerhed betyde, at populationen (6.284 sager) ikke er belyst i færre eller flere sager, svarende til intervallet 37-57 % af sagerne.

I denne type stikprøve kan vi kun udtale os om klagebehandlingen i de 2 år samlet set og ikke separat for henholdsvis 2010- og 2011-vurderingen.

Da stikprøven er udtaget tilfældigt og ud fra statistiske principper, kan resultaterne bruges til at sige noget om hele populationen af klagesager, dvs. at vi kan udtale os om alle klagesager vedrørende 2010- og 2011-vurderingerne.

Rigsrevisionen har i forbindelse med gennemgangen af klagesager fået en ekstern ekspert i statistik til at kvalitetssikre den anvendte metode.

Bilag 3. Datagrundlaget for Rigsrevisionens spredningsanalyse

Rigsrevisionen har undersøgt resultaterne af SKATs vurderinger ved at sammenholde SKATs vurdering af de enkelte ejendomme med den faktiske salgspris på de samme ejendomme. Sammenligningen er foretaget for ejendomme, der er solgt i perioden omkring vurderingsperioden (den 1. oktober i vurderingsåret), dvs. omkring det tidspunkt, hvor SKATs vurderinger ifølge vurderingsloven skal ramme handelsprisen.

SKAT betegner forskellen mellem salgspris og vurdering som afstandsprocenten. Afstandsprocenten er SKATs eneste indikator på, hvor godt vurderingerne rammer de faktiske salgspriser på enkeltejendomme, og bruges derfor i beretningen til at bedømme resultaterne af SKATs vurderingsarbejde. Det bemærkes, at afstandsprocenten kun kan beregnes for SKATs vurdering af ejendomsværdien. SKAT skal ud over ejendomsværdien også beregne en grundværdi for alle ejendomme i landet. Grundværdien er imidlertid fiktiv for alle bebyggede grunde, fordi man som køber betaler én samlet pris, når man køber en ejendom (prisen for grunden og bygningerne). Da man således ikke kan sammenholde SKATs vurdering af grundværdien med en salgspris på den enkelte bebyggede grund, kan man heller ikke beregne afstandsprocenten for grundværdien. Undtagelsen er ubebyggede grunde, hvor prisen på den samlede ejendom netop er grundværdien. For ubebyggede grunde kan man således godt beregne en afstandsprocent.

Antallet af solgte ejendomme varierer fra år til år. I 2011 var der ca. 1,2 mio. parcelhuse¹⁾ i Danmark. I 2. halvår 2011 blev der solgt 16.515 af disse ejendomme, svarende til 1,4 % på ½ år eller knap 3 % på årsbasis. I 2003, hvor der var en væsentlig højere omsætning af parcelhuse, blev der til sammenligning solgt 25.752 parcelhuse ud af dengang 1,12 mio. parcelhuse, svarende til 2,3 % på ½ år eller 4,6 % på årsbasis. Lignende forskelle kan også observeres for andre ejendomstyper end parcelhuse.

Rigsrevisionens undersøgelse af, hvor godt SKATs vurderinger rammer handelsprisen, har bestået af 2 dele: For det første har vi undersøgt SKATs egne tal vedrørende vurderingernes træfsikkerhed. SKAT offentliggør flere gange årligt en salgsstatistik. I salgsstatistikken beregnes den gennemsnitlige afstandsprocent for de forskellige ejendomstyper for hele landet, for landsdele, for kommuner og – for visse ejendomstyper – på postnummerniveau. De gennemsnitlige afstandsprocenter på landsplan er gengivet i beretningens figur 4 og 5, jf. også boks 3, hvor det er forklaret, hvordan afstandsprocenten beregnes.

Rigsrevisionen har dernæst gennemført en analyse af afstandsprocenternes spredning, dvs. en analyse af forskellen mellem SKATs vurderinger og salgspriserne i de enkelte ejendomsalg. Analysen omfatter dels ejerboliger solgt i perioden 2001-2011, dels erhvervsjendomme mv. solgt i perioden 2002-2010. Formålet med denne spredningsanalyse er at belyse, hvor godt SKATs vurderinger rammer i de enkelte salg, idet de gennemsnitlige afstandsprocenter, som vises i salgsstatistikken, kan dække over store udsving. SKATs salgsstatistikker kan desuden ikke bruges til at vurdere, om SKAT lever op til de 2 krav til vurderingernes træfsikkerhed, som fremgår af de almindelige løvbemærkninger til vurderingsloven, jf. kap. IV.

¹⁾ Betegnelsen parcelhuse bruges i beretningen konsekvent i stedet for SKATs eget udtryk enfamiliehuse, som omfatter både fritliggende huse og rækkehuse, fordi parcelhuse skønnes at være mere velkendt i almindelig sprogbrug.

Rigsrevisionens udsøgning af salgsoplysninger til spredningsanalysen

SKAT har givet Rigsrevisionen adgang til at udsøge salgsoplysninger i SKATs salgsudsøgningssystem. Salgsudsøgningssystemet indeholder oplysninger om alle ejendomssalg i Danmark. Data til dette register var tidligere baseret på salgsideberetninger, som købere afleverede til kommunen i forbindelse med påtegning af skøde med ejendomsværdien. Salgsindberetningerne blev sendt til SKAT, og de blev herefter manuelt indtastet i Statens Salgs- og Vurderingsregister. Siden september 2009 er salgsoplysningerne tilgået SKAT direkte fra det digitale tinglysningssystem. SKATs egen salgsstatistik er baseret på salgsudsøgningssystemet. Rigsrevisionen har tilstræbt, at de salgsoplysninger, der indgår i spredningsanalysen, skal være udsøgt efter de samme kriterier, som anvendes i SKATs salgsstatistik, så der er enighed om, hvilke salg det er relevant at inddrage i en analyse, og hvilke salg der bør frasorteres.

Rigsrevisionen har derfor i afgrænsningen af de udsøgte salg taget udgangspunkt i de kriterier, som dels fremgår af SKATs hjemmeside (se www.skat.dk/Statistik for ejendomsvurdering/Generelt om salgsstatistikken), dels af de supplerende oplysninger, som SKAT er kommet med.

Ifølge SKATs hjemmeside er grundlaget for salgsstatistikken de salgsoplysninger, der indsendes til SKAT gennem det digitale tinglysningssystem. Ifølge hjemmesiden medtager salgsstatistikken kun frie salg. Fra og med 1. halvår 1993 er der ud over køb og salg mellem privatpersoner også medtaget salg, hvor den ene eller begge parter i en handel er en kommune, et aktie-, anpartsselskab e.l. Familiesalg og salg på tvangsauktion er udeladt af statistikken. Salg af parcelhuse og ejerlejligheder til andre end privatpersoner udelades ligeledes af statistikken. Det registrerede antal salg ifølge salgsstatistikken er derfor mindre end antallet af salg ifølge tingbogsoplysningerne.

Statistikken viser intet om andelsboliger, hvilket hænger sammen med, at de ikke er selvstændige vurderingsenheder. Derfor er det kun selve ejendommen, som andelsboligerne er en del af, der vurderes.

Endelig foretager SKAT ifølge hjemmesiden en inddatakontrol af ejendomssalgene for at frasortere salg, hvor de tilgængelige oplysninger tyder på en indtastnings- og/eller registreringsfejl.

Rigsrevisionen har frasorteret de salg, som SKAT ifølge hjemmesidens beskrivelse ikke selv bruger i salgsstatistikken. Fx er familiesalg, dødsboer, tvangsauktioner og delsalg udeladt, fordi denne type salg netop ikke sker på markedsvilkår. Dermed indgår kun almindelige frie salg i spredningsanalysen.

Rigsrevisionen har desuden kun medtaget salg i 2. halvår af vurderingsåret, dvs. 3 måneder før og efter den 1. oktober i vurderingsåret (vurderingsterminen). Denne tidsmæssige afgrænsning skal sikre, at prisfald eller prisstigninger ikke giver det indtryk, at SKATs vurderinger ikke rammer salgspriserne, selv om vurderingerne faktisk har ramt salgspriserne godt i tiden lige omkring vurderingsterminen.

I forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse har SKAT endvidere oplyst, at SKAT frasorterer ekstremsalg i sin salgsstatistik, dvs. salg med en afstandsprocent på 200 eller mere (salg, hvor salgsprisen er 3 gange så høj som SKATs vurdering eller derover). Tilsvarende frasorterer SKAT salg med en afstandsprocent på ± 60 eller mere. I disse salg ligger den faktiske salgspris 60 % eller mere under SKATs vurdering. Rigsrevisionen har ligeledes frasorteret ekstremsalg i sin udsøgning for at matche de udsøgningskriterier, som SKAT anvender i salgsstatistikken.

Som det fremgår af ovenstående, har Rigsrevisionen i spredningsanalysen så vidt muligt anvendt de samme kriterier i udsøgningen af salg, som SKAT selv anvender i forbindelse med salgsstatistikken. SKAT har dog flere gange i undersøgelsesforløbet oplyst nye udsøgningskriterier, som anvendes i forbindelse med salgsstatistikken, og Rigsrevisionen har for at anvende de samme kriterier som SKAT frasorteret yderligere salg.

SKAT har sent i undersøgelsesforløbet bragt spørgsmålet op om, hvorvidt der er fuld overensstemmelse mellem de data, som salgsstatistikken bygger på, og de data, der er anvendt i Rigsrevisionens spredningsanalyse. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de anvendte data i høj grad modsvarer hinanden. En eventuel forskel vurderes at have meget begrænset betydning for resultatet af spredningsanalysen.

Bilag 4. Ordliste

Afstandsprocent	Forskellen mellem SKATs ejendomsvurderinger og de faktiske salgspriser opgjort i procent.
Beregningsliste	En kontrolliste, som SKAT bruger til at fastsætte grundværdier, når SKAT forbereder en kommende vurdering. Listen anvendes af medarbejdere i SKAT Ejendomsvurdering til at rette op på fejl og uhensigtsmæssigheder.
Betænkning nr. 1378 om vurdering af fast ejendom	Skatteministeren nedsatte i 1996 et udvalg, der gennemgik området for ejendomsvurdering, og udvalgets arbejde resulterede i 1999 i betænkningen.
Businesscase	En metode, der har til formål at beregne og visualisere fordele og risici i forhold til omkostningerne af en beslutning.
Bygnings- og Boligregistret (BBR)	Et landsdækkende register med data om alle landets bygninger og boliger. Oplysningerne i BBR dækker bl.a. areal, beliggenhed, anvendelse, installationer, vand- og afløbsforhold, køkkenforhold samt ydervægs- og tagdækningsmaterialer. Oplysningerne anvendes både af de statslige og kommunale myndigheder og af forsyningsselskaber og private virksomheder, fx realkreditinstitutter. Alle ejere af fast ejendom har pligt til at meddele ændringer, fx tilbygninger og nedrivninger.
Captia	SKATs System til elektronisk sags- og dokumenthåndtering.
Dækningsafgift	En afgift, som kommunalbestyrelsen kan pålægge offentlige ejendomme og private kontor- og forretningsejendomme, der er fritaget for ejendomsskat. Afgiften bidrager til at dække udgifter, som ejendommene påfører kommunen. Afgiften beregnes af forskellen mellem ejendomsværdien og grundværdien og kan maksimalt udgøre 10 ‰.
Ejendomsskat (grundskyld)	Skat, som opkræves af og betales til den kommune, som ejendommen ligger i. Skatten beregnes dels ud fra den såkaldte grundskyldspromille (skattesats), som den enkelte kommune fastsætter, dels ud fra grundværdien, som SKAT fastsætter som led i ejendomsvurderingen hvert 2. år.
Ejendomsskattestop	Skattestoppet blev indført i 2002. Det betyder som udgangspunkt, at boligejerne i dag betaler den samme ejendomsværdiskat i kroner og øre som i 2001 eller 2002.
Ejendomsværdi	Værdien af den faste ejendom i sin helhed, dvs. med grund, bygninger mv.
Ejendomsværdiskat	Skat til staten, som SKAT beregner på grundlag af ejendomsværdien af en ejerbolig. I 2012 er ejendomsværdiskatten 1 % af den del af ejendomsværdien, der ikke overstiger en grænse på 3.040.000 kr. Af ejendomsværdien over progressionsgrænsen betales 3 % i ejendomsværdiskat.
Ekstraordinær genoptagelse	I særlige tilfælde kan ejere anmode om ekstraordinær genoptagelse af en ejendomsvurdering, som går ud over fristerne for påklage og ordinær genoptagelse. Der er ingen faste kriterier for ekstraordinær genoptagelse, men kravene er større end ved ordinær genoptagelse. SKAT skal vurdere hver anmodning individuelt.
Faggruppe	SKAT Ejendomsvurdering har nedsat 5 faggrupper: erhvervs-, landbrugs-, skov-, grundværdi- og forslagsgruppen (ejerboliger). Grupperne videndeler og drøfter vurderingsarbejdet på hvert sit område.
Fastlæggelse af normtal	Bygningsværdien pr. kvadratmeter udtrykkes ved et normtal for ejendommen, og det samlede bygningsareal udtrykkes ved et vægtet etageareal. Det lokale normtal for standardhuset fastsættes med udgangspunkt i et generelt normtal for standardhuset korrikeret for områdets afvigelse i overensstemmelse med, hvad SKAT før beregningen har skønnet er passende for området.
Forslagssystemet	Maskinelt vurderingssystem, som SKAT indførte i 1981 og anvender som hjælpemiddel ved vurderingen.

Frdrag i grundværdien for forbedringer	Ved beregning af ejendomsskatten har grundejeren ret til et fradrag i grundværdien for visse dokumenterede udgifter til byggemodning, fx udgifter til vand-, el- og gasforsyning, kloakering og anlæggelse af vej. Forbedringer friholdes for beskatning ved at give et fradrag i ejendomsskatten – dog højst den faktisk afholdte udgift. Fradraget fastsættes som led i vurderingsprocessen og gælder i 30 år (for skove dog 60 år). Folketinget vedtog med virkning fra den 1. januar 2013 at afskaffe fradraget for nye ejendomme.
Fremskrivningsprocent	Forslagssystemet baserer sine beregninger af ejendomsværdier på salgsstatistik frem til og med 2. kvartal i vurderingsåret. SKAT skønner prisudviklingen fra 2. kvartal til 1. oktober med en fremskrivningsprocent, som Skatterådet skal godkende.
Grundskatteloft	Skatteloftet blev indført i 2003 med det formål at begrænse, hvor meget den enkelte ejers ejendomsskat kunne stige fra år til år. Stigningen kan maksimalt udgøre 7 % årligt. Ejendomsskatten er dermed ikke fastfrosset på 2002-niveau.
Grundskyldspromille	Skattesatsen for ejendomsskatten, som den enkelte kommunalbestyrelse fastsætter, og som skal ligge i intervallet 16-34 ‰.
Grundværdi	Værdien af grunden (med eventuelle forbedringer) i ubebygget stand under hensyn til beskaffenhed og beliggenhed og til en i økonomisk henseende god anvendelse.
Grundværdiområde	SKAT har inddelt landet i grundværdiområder for at tilvejebringe ensartede og rimelige grundværdiansættelser. Alle ejendomme i et grundværdiområde skal være nogenlunde ensartede, hvad angår ejendomstype, prisniveau og den forventede prisudvikling på grunde. Desuden skal områdets ejendomme ligge i et geografisk sammenhængende område i den samme kommune eller vurderingskreds.
Kammeradvokaten	Et privat advokatfirma, der er statens advokat. Kammeradvokaten fører statens sager ved domstolene og bistår statslige myndigheder og institutioner med juridiske vurderinger. Undtaget er kun statens advokatundersøgelser og inkasso.
Landskatteretten	Øverste administrative klageinstans på skatteområdet, der bl.a. behandler klager over afgørelser truffet af SKAT, Skatterådet og vurderingsankenævnene. Landskatteretten er en del af Skatteministeriets concern, men afgør sager uafhængigt af SKAT.
Light-model	Udtryk for, at SKAT skulle udføre vurderingsarbejdet i 2010 og 2011 med så få resurser som muligt.
Ministerforelæggelse	En måde at orientere en minister om en principielt vigtig sag. Forelæggelsen sker enten efter ønske fra ministeren eller på ministeriets initiativ. En forelæggelse kan både foreslå løsninger på konkrete problemstillinger eller være en ren orienteringssag. Ved en forelæggelse inddrages ministeren dermed i sagen.
Notatpligten	Det følger af offentlighedslovens § 6, at offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat i de sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, medmindre oplysningerne fremgår af sagens dokumenter i øvrigt.
Officialprincippet	Offentlige myndigheder har pligt til at indhente alle relevante oplysninger i en sag, før de træffer en afgørelse. Princippet er en uskreven forvaltningsretlig regel.
Ordinær genoptagelse	Hvis der foreligger objektive fejl (fx myndighedsfejl eller fejlagtige arealoplysninger) i en vurdering, kan ejeren anmode SKAT om genoptagelse senest den 1. maj i det 4. år efter udløbet af det kalenderår, hvor SKAT første gang vurderede ejendommen.
Overvurderede ejendomme	Ejendomme, hvor salgsprisen ligger under vurderingen, dvs. ejendomme med en negativ afstandsprocent.

Produktionsforum	Produktionsforum består af 11 medlemmer. Medlemmerne er produktionsdirektøren (formand), udviklingsdirektøren, økonomidirektøren, fagdirektøren for forretningsudvikling, fagdirektøren for produktion og de 6 regionsdirektører. Produktionsforum drøfter, planlægger og tilrettelægger den løbende drift og produktion i SKAT. Produktionsforum refererer til direktionen. Der er knyttet 5 underudvalg til Produktionsforum, der inden for forskellige fagområder skal støtte forummet. De 5 underudvalg er: Produktionsplanudvalget, Indsatsudvalget, Kundeserviceudvalget, Inddrivelsesudvalget og Toldudvalget.
Remonstrationsfrist	SKAT har 16 uger til at behandle klager over den almindelige ejendomsvurdering. Opnår SKAT ikke enighed med klageren, eller overskrides fristen, videresender SKAT klagen til et vurderingsankenævn. Fristen blev indført den 1. juni 2010.
Salgsanalyse	Analyse af solgte ejendomme i samme område eller for samme type ejendom.
Salgsudsøgningsystem	Indeholder en række oplysninger om hvert ejendomssalg, fx salgsdato, kontantpris, adresse og offentligt vurderet ejendoms- og grundværdi.
SKAT Ejendomsvurdering	En specialiseret, landsdækkende enhed, som blev oprettet i 2009. Enheden ledes af en skattedirektør og løser alle opgaver vedrørende den offentlige ejendomsvurdering. Bl.a. vurderer enheden grund- og ejendomsværdier. Enheden består pr. 1. januar 2013 af 5 vurderingsafdelinger fordelt i hele landet. Hertil kommer et kompetencecenter (nu Ejendomsvurderingskontoret) og 3 afdelinger, der behandler sager vedrørende fradrag i grundværdien for forbedringer.
Skatteministeriets Interne Revision (SIR)	Reviderer Skatteministeriets enheder efter aftale med Rigsrevisionen. SIR refererer til Skatteministeriets departementschef.
Skatterådet	Er sammen med SKAT landets øverste administrative ligningsmæssige myndighed. Skatterådet er et kollegialt lægmandsorgan, der består af 19 medlemmer, som sammen behandler og træffer afgørelse i de sager, der forelægges rådet. Skatterådet afgør sager, som SKAT forelægger for rådet til afgørelse. Det gælder fx skatteansættelser og ejendomsvurderinger.
Spredningsanalyse	I denne undersøgelse en analyse af, hvordan prisen på de enkelte solgte ejerboliger fordeler sig omkring den gennemsnitlige afstandsprocent.
Udvidet direktion	Den udvidede direktion består af departementschefen og 13 direktører.
Undervurderede ejendomme	Ejendomme, hvor salgsprisen ligger over vurderingen. Rigsrevisionen kategoriserer ejendomme som undervurderede, hvis vurderingen ligger mere end 15 % under salgsprisen.
Vurderingsanalyse	En analyse af vurderinger af sammenlignelige ejendomme.
Vurderingsankenævn	Nævnene behandler klager fra ejere over SKATs vurderinger mv. Der er i alt 15 vurderingsankenævne, som er spredt ud over Danmark.
Vurderingsmyndighed	Den instans, der ansætter grund- og ejendomsværdi, fradrag for forbedringer mv. Indtil 2003 var der 224 vurderingsnævne. Fra 2003 blev told- og skatteregionerne vurderingsmyndighed, og med fusionen af de kommunale og statslige skatteforvaltninger i november 2005 blev SKAT vurderingsmyndighed.
Værdien i handel og vandel	Hvad en fornuftig køber ville have givet for ejendommen på det frie marked.
Årsværk	Betegnelse for en fuldtidsansat medarbejder, svarende til 1.924 timer pr. år.