

BINDENDE SVAR OG RETSSIKKERHEDEN I SKAT

**Retssikkerhedschefens egen-drift undersøgelse
vedrørende kvaliteten og ensartetheden af
SKATs bindende svar**



RETSSIKKERHEDSCHEFEN

1	Resume	5
D E L I – Instituttet bindende svar.....7		
2	Indledning	7
2.1	Formålene med de bindende svar.....	8
2.2	Bindende svar kontra vejledning og service	8
2.3	Bindende svar og retssikkerheden i SKAT	8
3	Overvågning af bindende svar	9
3.1	Lovovervågning	9
4	Rammerne for Retssikkerhedschefens egen-drift undersøgelse	10
4.1	Tidsmæssig afgrænsning.....	10
5	Nærmere om de bindende svar.....	11
5.1	Kompetencen til at afgive bindende svar.....	11
5.1.1	Principielle bindende svar, herunder aftalen mellem told- og skatteforvaltningens direktør og formanden for Skatterådet om sager, som SKAT skal forelægge for Skatterådet ..	11
5.1.2	SKATs afgivelse af ikke-principielle bindende svar	12
5.2	Hvad kan der spørges om?	14
5.3	Virkningen af det bindende svar	14
5.4	Afvisning af anmodninger om bindende svar	14
5.5	Gebyr for et bindende svar.....	15
5.6	Indsendelsesfrist for anmodninger om bindende svar.....	15
6	Visitering af anmodningerne om bindende svar	16
6.1	Indsendelse af anmodninger om bindende svar	16
6.2	Sagsoprettelse og indbetaling af gebyr	16
6.3	Vurdering af om det bindende svar skal afgives af Skatterådet eller af SKAT	16
6.4	Ikke-principielle anmodninger	17
6.4.1	Kompleksitetsgrad	17
6.5	Umiddelbare afvisninger af anmodninger om bindende svar	18
7	SKATs arbejde med bindende svar området, herunder sagsbehandlingstiderne	18
7.1	Visitering af anmodningerne om bindende svar	18
7.2	LEAN-pilotprojekt – bindende svar.....	19
7.3	Projekt Bindende svar – sagspool	19
7.4	Vidensdeling og erfaringsudveksling.....	19
7.4.1	ERFA – bindende svar	19
7.4.2	Faglige netværk.....	20
7.5	Efterrettelighed på de afgivne bindende svar.....	20
7.6	Anvendelse af skabeloner ved udarbejdelsen af bindende svar.....	21
7.7	Benchmarking for sagsbehandlingstiden på de bindende svar	21
7.8	Sammenfatning – herunder sagsbehandlingstider.....	22
8	Opgavevaretagelsen med afgivelsen af bindende svar efter SKATs organisationsevaluering per 1. januar 2009.....	22

9	Klager over bindende svar	22
9.1	Klager over bindende svar til Landsskatteretten i 2008.....	22
9.2	Klager over bindende svar til Skatteankenævnene i 2008	23
D E L II – Selvevaluering og best practice.....		24
10	Selvevaluering af de bindende svar der afgives af SKAT	24
11	Processen ”selvevaluering”	25
11.1	Selvevalueringsskema	25
11.2	Udvælgelsen af de bindende svar, der skulle indgå i selvevalueringen.....	26
11.3	Selvevalueringen.....	26
12	Best practice	27
12.1.1	Best practice seminar i Fredericia den 30. september 2008.....	27
12.1.2	Processuel ArbejdsGruppe (PAG)	27
12.1.3	Implementering af best practice	28
12.2	Fagspecifikke best practices.....	28
13	Retssikkerhedschefens rolle i selvevalueringen.....	29
13.1.1	De selvevaluerede bindende svar	29
13.1.2	Besøgsrunde hos de fem bindende svar afdelinger	29
13.1.3	Processen omkring etablering af best practice	30
14	Selvevalueringen og best practice – set i et retssikkerhedsmæssigt perspektiv.....	30
14.1.1	Processen med selvevalueringen.....	31
14.2	Skalavurderingerne	32
D E L III – Vurderinger og anbefalinger.....		34
15	Retssikkerhedschefens vurderinger og anbefalinger vedrørende de bindende svar	34
15.1	Visitering af anmodninger om bindende svar i principielle og ikke-principielle bindende svar 34	
15.1.1	Kompleksitetsgraderne.....	35
15.2	SKATs omformulering af spørgsmål i anmodninger om bindende svar	35
15.3	SKATs afvisning af anmodninger om bindende svar	37
15.3.1	Umiddelbare afvisninger.....	37
15.4	Vidensdeling og erfaringsudveksling i netværk.....	37
15.5	SKATs brug af Videns- og Kompetencecentre ved besvarelsen af de ikke-principielle bindende svar	38
15.6	Formålet og anvendelsen af skabeloner ved udarbejdelsen af bindende svar.....	39
15.7	Påklagede bindende svar til Landsskatteretten og Skatteankenævnene.....	39
15.8	Implementeringen af best practice, herunder indarbejdelse af arbejdsgangsbeskrivelser .	39
15.9	Én fælles indgang til det processuelle arbejde ved afgivelsen af et bindende svar	40
15.9.1	Én fælles sagspool.....	40
15.10	Anvendeligheden af selvevalueringer	40
15.11	Kendskabet til instituttet bindende svar blandt SKATs medarbejdere	41

15.12	Mulighed for at afdække eventuelle problemstillinger i skatte- eller afgiftslovgivningen	41
16	Fremtiden for de bindende svar i SKAT	41
16.1	Koordinerende funktion	42
17	Afslutning.....	42
18	Bilagsoversigt.....	43
18.1	Bilag 1 - Rapport om selvevaluering af bindende svar	43
18.1.1	Bilag 1.1 – Kvalitet og ensartethed – styregruppe m.v.	43
18.1.2	Bilag 1.2 – Oversigt over udsøgte sager	43
18.1.3	Bilag 1.3 – Selvevalueringsskabelon	43
18.1.4	Bilag 1.4 – Faggruppeopdeling	43
18.1.5	Bilag 1.5 – Best Practice emner og problemstillinger	43
18.2	Bilag 2 - Rapport om generel best practice	43
18.3	Bilag 3 - Skatteforvaltningslovens kapitel 8	43
18.4	Bilag 4 - Spørgeskema selvevaluering af de bindende svar.....	43
18.5	Bilag 5 - Spørgeskema til best practice – generelle problemstillinger	43

Bilag 1 og 2 indgår i redegørelsen, mens de øvrige bilag kan ses og udskrives via selvstændige links på Retssikkerhedschefens hjemmeside.

1 Resume

Retssikkerhedschefen har afsluttet sin egen-drift undersøgelse vedrørende kvaliteten og ensartetheden af SKATs bindende svar. Undersøgelsen har taget udgangspunkt i en selvevaluering af 150 bindende svar. Som afslutning på selvevalueringen er der fastlagt en generel processuel best practice for de bindende svar.

I Retssikkerhedschefens redegørelse om de bindende svar og retssikkerheden i SKAT er der som minimum opstillet følgende kvantitative og kvalitative retssikkerhedsmæssige kriterier til de bindende svar:

- Hurtig sagsbehandlingstid
- De er materielt korrekte
- De er ensartede
- De er let forståelige.

I redegørelsen kommer Retssikkerhedschefen med fremadrettede anbefalinger til SKAT både omkring instituttet bindende svar og i forhold til fremtidige selvevalueringer.

Anbefalingerne vedrørende instituttet bindende svar:

- Generelt skal der være fokus på at fastlægge instituttet bindende svars store betydning for SKATs implementering af sin ”bærende strategi”.
 - Retssikkerhedschefen anbefaler, at SKAT har fokus på generelt at øge kendskabet til instituttet bindende svar hos SKATs medarbejdere. Det skal sikres, at medarbejderne kan give en korrekt vejledning om anvendelsen af instituttet bindende svar.
 - Retssikkerhedschefen ser et potentiale i at SKAT benytter instituttet bindende svar fremadrettet. Gennem anmodningerne om bindende svar, kan instituttet bruges til at afdække eventuelle problemområder i skatte- eller afgiftslovgivningen, behov for indsatsprojekter eller styresignaler/SKAT-meddelelser mv.
- For at sikre en samlet god kvalitet og ensartethed for de bindende svar anbefaler Retssikkerhedschefen, at der etableres en koordinerende funktion, som sikrer ensartethed, kvalitet og sammenhæng mellem de bindende svar, som afgives af henholdsvis Sagscenter Erhverv og Sagscenter Person. Det anbefales at Skatterådskontoret i SKATs Juridiske Center inddrages i den koordinerende funktions virke.
- Det er afgørende for ensartetheden og kvaliteten af de bindende svar, at der kun er én fælles indgang til det processuelle arbejde med at udarbejde et bindende svar. Der skal derfor kun være én portal med bindende svar, én best practice med én fælles arbejdsgangsbeskrivelse for alle medarbejdere i SKAT der udarbejder bindende svar.
 - For at sikre ensartethed og overblik har SKAT etableret én samlet visiteringsenhed. Af de samme grunde anbefaler Retssikkerhedschefen, at der etableres én fælles sagspool for alle anmodninger om bindende svar.
 - Gennem best practice skal ensartetheden og kvaliteten af de bindende svar styrkes. Retssikkerhedschefen forventer derfor en hurtig og effektiv implementering af den etablerede best practice.

- Flere bindende svar afdelinger har udarbejdet egentlige arbejdsgangsbeskrivelser. Retssikkerhedschefen forventer, at disse arbejdsgangsbeskrivelser ensrettes og indarbejdes som en del af best practice.
- Retssikkerhedschefen anbefaler, at SKAT udarbejder en klar definition for hvad der karakteriseres som umiddelbare afvisninger. Retssikkerhedschefen finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at arbejdet med de umiddelbare afvisninger er overladt til én bestemt medarbejder i visiteringsenheden. Der opfordres til at processen i relation til de umiddelbare afvisninger gøres til en del af best practice.
- Vedrørende den hidtidige brug af Videns- og Kompetencecentre ved afgivelsen af bindende svar anbefaler Retssikkerhedschefen, at det klarlægges hvem der, udover bindende svar afdelingerne, har ansvar for at afgive eller bidrage til afgivelsen af bindende svar. Retssikkerhedsmæssigt vil det være afgørende med en klar kompetencefordeling for at sikre kvaliteten og ensartetheden af de bindende svar. Generelt bemærker Retssikkerhedschefen, at der mangler information om hvad der er sket med den viden der var i Videns- og Kompetencecentrene.
- Retssikkerhedschefen anbefaler et øget samarbejde mellem Skatterådskontoret i SKATs Juridiske Center samt de to sagscentre. I forbindelse med visiteringen af de bindende svar i principielle og ikke-principielle anmodninger og dermed om der skal ske forelæggelse for Skatterådet eller ej anbefaler Retssikkerhedschefen følgende:
 - Da aftalen mellem Told- og skattedirektøren og Skatterådets formand om sager, som forvaltningen skal forelægge for Skatterådet (SKM2007.72SKAT) er bygget op med positiv og negativ lister, som anfører konkrete typer af anmodninger om bindende svar, er det vigtigt at der er et stadigt fokus på at tilpasse aftalen mellem Skatterådets formand og SKAT. Ved hjælp af en løbende revidering af aftalen vil Skatterådet og SKAT mere effektivt kunne dele viden og udveksle erfaringer og dermed øge muligheden for at levere gode bindende svar, som opfylder de retssikkerhedsmæssige krav.
- Med baggrund i en konkret udtalelse fra Folketingets Ombudsmand anbefaler Retssikkerhedschefen SKAT at have fokus på omformuleringen af spørgsmål når der spørges om påtænkte dispositioner, herunder at sikre sig at det klart fremgår af spørgsmålene hvad der spørges om.

Anbefalingerne vedrørende fremtidige selvevalueringer:

- Det anbefales at der foretages en grundig forventningsafstemning om formålet med selvevalueringen inden den igangsættes
- Det skal tilstræbes at medarbejderne forbereder sig nogenlunde ensartet op til og i løbet af en selvevaluering
- Retssikkerhedschefen anbefaler at SKAT afprøver forskellige metoder til selvevaluering, hvor der fokuseres på, at tabet af erfaringer og input bliver minimalt i løbet af processen
- Det er vigtigt at sikre, at det er drøftet hvilken metode der skal anvendes for at nå frem til en enighed om en fælles selvevaluering.
- Der skal være fokus på en nærmere forklaring og instruktion i anvendelsen af skalavurderinger, såfremt sådanne indgår i selvevalueringen.

D E L I – Instituttet bindende svar

2 Indledning

Den 1. november 2005 fusionerede de kommunale skatteforvaltninger og det statslige ToldSkat. Fusionen førte til etableringen af den statslige enhedsforvaltning SKAT¹, og den nødvendiggjorde at de skatteprocessuelle regler i den daværende skattestyrelseslov samtidig blev ændret. Folketinget vedtog derfor skatteforvaltningsloven², som trådte i kraft i forbindelse med fusionen, den 1. november 2005.

I skatteforvaltningsloven blev de tidligere regler om bindende forhåndsbesked, der blev afgivet af Ligningsrådet og bindende ligningssvar, der blev afgivet af de kommunale skatteforvaltninger, sammenskrevet til reglerne om bindende svar i lovens kapitel 8.

De bindende svar som SKAT afgiver, er en forvaltningsafgørelse og dermed skal der ved udarbejdelsen af disse, følges de almindelige forvaltningsretlige regler. Udover reglerne i skatteforvaltningsloven, skal afgørelsen således også overholde de krav, der opstilles i forvaltningsloven samt de øvrige offentligtretlige love. Endelig skal SKAT som forvaltningsmyndighed overholde god forvaltningsskik, som den er udviklet i praksis, især i Folketingets Ombudsmands praksis.

Det er et særkende for de bindende svar, at de kun bliver afgivet, hvis borgere eller virksomheder aktivt indsender en anmodning om et bindende svar. Blandt andet derfor er instituttet bindende svar blevet betegnet som borgerstyret.³

Instituttet bindende svar giver spørgeren mulighed for at få et bindende svar på spørgsmål om den skatte- eller afgiftsmæssige virkning af en disposition, som spørgeren enten har foretaget eller påtænker at foretage. Med andre ord kan der både opnås bindende svar for allerede gennemførte dispositioner og fremtidige påtænkte dispositioner.

Som noget helt specielt for instituttet bindende svar, så binder svaret SKAT, deraf navnet bindende svar. De bindende svar giver skatteyderen mulighed for at få fastlagt de skatte- og afgiftsmæssige konsekvenser af kommende økonomiske dispositioner på en sådan måde, at SKAT er bundet af besvarelsen, når SKAT som myndighed skal tage stilling til den gennemførte disposition ved den efterfølgende skatteansættelse eller afgiftskontrol. SKAT er således bundet af sin afgørelse uanset om afgørelsen er til gunst eller til ugunst for spørgeren, og SKAT kan ikke efterfølgende ændre det bindende svar. Den bindende virkning forudsætter dog, at de oplysninger som spørger har angivet i forbindelse med anmodningen om det bindende svar, er faktisk korrekte. Desuden er svaret ikke bindende, hvis forudsætningerne for det bindende svar er ændrede, herunder ved ændringer i lovgivningen, eller det bindende svar strider imod EU-lovgivningen.

¹ I bekendtgørelse nr. 976 af 17. oktober 2005 om oprettelse af SKAT fastsættes det i § 1, at med virkning fra den 1. november 2005 oprettes SKAT. I stk. 2 præciseres det, at SKAT varetager de opgaver, der ved skatteforvaltningslovens § 1 er tillagt told- og skatteforvaltningen.

² Oprindeligt vedtaget som Lov nr. 427 af 6. juni 2005, senest bekendtgjort ved Lovbekendtgørelse nr. 907 af 28. august 2006, senest ændret ved Lov nr. 1341 af 19. december 2008.

³ Specielle bemærkninger til § 24 i L 110, Folketinget 2004-05, 2. samling

Det bindende svar binder som udgangspunkt SKAT i op til fem år, med mindre bindingsperioden afkortes i forbindelse med afgivelsen af det bindende svar. En skatteansættelse gælder kun for et indkomstår, hvor et bindende svar altså kan gælde i op til fem år. Dermed opnår spørgeren en særlig retsstilling, som er helt speciel for instituttet bindende svar.

2.1 Formålene med de bindende svar

Det fremgår af bemærkningerne til forslag til skatteforvaltningsloven⁴, at formålene med de bindende svar er

- at give borgerne mulighed for gennem en forenklet sagsbehandling at få et hurtigt og bindende svar på det tidspunkt, der passer den enkelte, på spørgsmål om mere almindeligt forekommende skattespørgsmål,
- at styrke borgernes retsstilling ved at øge forudsigeligheden af de skattemæssige konsekvenser af en disposition og
- at de bindende svar kan være med til at flytte ressourcer på skatteministeriets område fra efterfølgende myndighedskontrol til forudgående vejledning og service.

2.2 Bindende svar kontra vejledning og service

Generelt har koncernen Skatteministeriet fokus på forudgående vejledning og service. Dette fokus kommer blandt andet til udtryk i SKATs Indsatsstrategi samt Fairplay-kampagnerne.

De bindende svar kan ses som en del af dette fokus på vejledning og service, da instituttet giver borgere og virksomheder svar på deres spørgsmål om en skatte- eller afgiftsmæssig disposition, enten før dispositionen er foretaget eller på et tidspunkt for en foretagen disposition, som borgeren eller virksomheden selv kan fastlægge.

Instituttet bindende svar adskiller sig imidlertid fra SKATs generelle vejledningsforpligtelse og uformaliserede forhåndstilkendegivelser ved særegent at give skatteyderen en sikker skatte- eller afgiftsmæssig position i den periode, som det bindende svar binder SKAT.

2.3 Bindende svar og retssikkerheden i SKAT

Da instituttet bindende svar, giver borgere og virksomheder en sikker skatte- eller afgiftsmæssig position i en periode, der som udgangspunkt er på fem år, er instituttet set ud fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv, grundlæggende positivt. Borgere og virksomheder vil ved at få et bindende svar kunne opnå en hurtig og sikker skattemæssig position, og det vil alt andet lige styrke deres retssikkerhedsmæssige stilling.

Fordi svaret er bindende for SKAT og det som udgangspunkt gælder i op til fem år, er det særdeles vigtigt, at kvaliteten af de bindende svar er i orden. Ud fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv er

⁴ Almindelige bemærkninger til L 110, Folketinget 2004-05, 2. samling

det derfor ikke nok, at svarene afgives hurtigt, de skal også være korrekte og forståelige for modtageren.

Derudover bør de bindende svar være ensartede, således at borgeren eller virksomheden vil modtage det samme svar på et tilsvarende spørgsmål.

Retssikkerhedsmæssigt kan der som minimum opstilles følgende kvantitative og kvalitative kriterier til de bindende svar:

- Hurtig sagsbehandlingstid,
- de er materielt korrekte,
- de er ensartede og
- de er let forståelige

Instituttet bindende svar har nu fungeret i 3 år og det er derfor hensigtsmæssigt at se nærmere på selve indholdet og dermed kvaliteten og ensartetheden af de bindende svar. Kan de bindende svar som SKAT afgiver leve op til de retssikkerhedsmæssige krav om hurtighed, forståelighed, korrekthed og ensartethed?

3 Overvågning af bindende svar

Folketinget og Folketingets Skatteudvalg har især interesseret sig for sagsbehandlingstiden af de bindende svar og har gennem spørgsmål⁵ fulgt problematikken tæt.

Folketingets Skatteudvalg bliver desuden orienteret om udviklingen på sagsbehandlingstiden på bindende svar området, gennem kvartalsrapporter om den aktuelle situation i SKAT.⁶

3.1 Lovovervågning

Regeringen kan i forbindelse med vedtagelse af ny lovgivning give Folketinget tilsagn om at overvåge den nye lovgivning og konsekvensen af denne.

I forbindelse med etableringen af ordningen med bindende ligningssvar fra de kommunale skatteforvaltninger⁷ og bindende ligningssvar for selskaber og hovedaktionærer m.v.⁸, blev det

⁵ Svar på S 6605 af 31. august 2006 (Folketinget 2005-06), svar på S 6911 af 8. september 2006 (Folketinget 2005-06), svar på S 6913 af 8. september 2006 (Folketinget 2005-06), svar på S 7027 af 26. september 2006 (Folketinget 2005-06), svar på S 1071 af 5. december 2006 (Folketinget 2006-07), svar på S 1409 af 19. december 2006 (Folketinget 2006-07), svar på S 1410 af 19. december 2006 (Folketinget 2006-07), SAU alm. del – svar på spørgsmål 296 og 297 af 2. august 2007 og SAU alm. del – svar på spørgsmål 327, 328 og 329 af 5. september 2007 (Folketinget 2006-07)

⁶ SAU alm. del – Bilag 96 af 15. februar 2007 (Folketinget 2006-07), SAU alm. del – bilag 140 af 14. maj 2007 (Folketinget 2006-07), SAU alm. del – bilag 223 af 6. september 2007 (Folketinget 2006-07), SAU alm. del – bilag 27 af 14. december 2007 (Folketinget 2007-08, 2. samling), SAU alm. del – bilag 96 af 21. februar 2008 (Folketinget 2007-08, 2. samling), SAU alm. del – bilag 165 af 20. maj 2008 (Folketinget 2007-08, 2. samling), SAU alm. del – bilag 269 (Folketinget 2007-08, 2. samling) og SAU alm. del – bilag 87 af 7. januar 2009 (Folketinget 2008-09).

⁷ Almindelige bemærkninger til L 160, Folketinget 2002-03

⁸ Almindelige bemærkninger til L 170, Folketinget 2003-04

lovet, at Skatteministeren ville give Folketingets Skatteudvalg redegørelser om de nye opgaver, når der var forløbet 3 år.

Som opfølgning på de lovede redegørelser om bindende ligningssvar, blev det i bemærkningerne til forslag om skatteforvaltningsloven lovet⁹, at lovovervågningen af lovgivningen vedrørende de bindende svar ville blive delt i to.

Første del, der angik de kommunale skatteforvaltningers erfaringer med bindende ligningssvar frem til 1. november 2005, blev afgivet til Folketingets Skatteudvalg den 19. marts 2007¹⁰.

Anden del af lovovervågningen skulle, ifølge bemærkningerne, indeholde en orientering om SKATs erfaringer med bindende svar, efter de foreslåede regler havde fungeret i 3 år. Denne anden del af lovovervågningen blev afgivet til Folketingets Skatteudvalg den 12. december 2008.¹¹

4 Rammerne for Retssikkerhedschefens egen-drift undersøgelse

I 2008 modtog SKAT 5.695 anmodninger om bindende svar, og der blev afgivet 5.720 bindende svar. Af disse bindende svar blev 417 afgivet af Skatterådet, mens de resterende 5.303 bindende svar var afgivet af SKAT.¹²

Ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning er det spørger uvedkommende om det bindende svar afgives af Skatterådet eller af SKAT. Det primære er om svaret kan leve op til de retssikkerhedsmæssige kriterier, der blandt andet er beskrevet ovenfor.

Retssikkerhedschefen har i samarbejde med SKAT valgt at koncentrere denne egen-drift undersøgelse omkring kvaliteten og ensartetheden af de bindende svar, som SKAT afgiver og ikke de bindende svar, som Skatterådet afgiver.

4.1 Tidsmæssig afgrænsning

Undersøgelsen er tidsmæssigt afgrænset til SKATs afgivelse af de bindende svar for perioden 1. januar 2008 og frem til den 1. januar 2009. Fokus er lagt på organiseringen og afgivelsen af de bindende svar i 2008.

De bindende svar der konkret er indgået i den nedenfor omtalte selvevaluering og dermed retssikkerhedschefens undersøgelse, er afgivet i første kvartal 2008.

⁹ Almindelige bemærkninger til L 110, 2004-05 2. samling

¹⁰ SAU Almindelig del bilag 113, Folketinget 2006-07

¹¹ SAU Almindelig del bilag 72, Folketinget 2008-09

¹² SAU alm. del – bilag 211, Folketinget 2008-09. Kvartalsrapport om den aktuelle situation i SKAT, 4. kvartal 2008 afgivet den 20. marts 2009.

Redegørelsen vil desuden omtale den fremtidige organisering af afgivelsen af de bindende svar i SKAT. Retssikkerhedschefens bemærkninger til den fremtidige organisering af de bindende svar, som SKAT afgiver, vil blive præsenteret til slut i redegørelsen.

5 Nærmere om de bindende svar

Skatteforvaltningslovens kapitel 8, indeholder regler om 'Bindende Svar'. Kapitlet er vedlagt som bilag 3.

5.1 Kompetencen til at afgive bindende svar

I dette afsnit beskrives skatteforvaltningslovens kompetenceregler for besvarelse af anmodninger om bindende svar. Kompetencereglerne bygger på, at de bindende svar opdeles i principielle og ikke-principielle.

5.1.1 Principielle bindende svar, herunder aftalen mellem told- og skatteforvaltningens direktør og formanden for Skatterådet om sager, som SKAT skal forelægge for Skatterådet

Det fremgår af forarbejderne til skatteforvaltningsloven¹³, at det forudsættes, at Skatterådets formand og SKAT aftaler retningslinier for SKATs udvælgelse af sager, der skal forelægges for Skatterådet til afgørelse. Dette er udmøntet i en rammeaftale med titlen "Aftale mellem told- og skatteforvaltningens direktør og formanden for Skatterådet om sager, som forvaltningen skal forelægge for Skatterådet".¹⁴ Aftalen er senest revideret d. 23. januar 2007.

De anmodninger om bindende svar, der skal forelægges for Skatterådet forberedes i Juridisk Service i SKATs Hovedcenter.¹⁵ Mens selve sekretariatsbetjeningen frem til 1. januar 2009 er blevet varetaget af Politisk Juridisk Kontor i SKAT.

Vurderingen af om en anmodning om et bindende svar er omfattet af aftalen eller ej foretages af SKAT i forbindelse med visiteringen som beskrives nærmere nedenfor i afsnit 5.3.

5.1.1.1 Anmodninger, der skal forelægges for Skatterådet efter skatteforvaltningslovens § 21, stk. 4

Ifølge skatteforvaltningslovens § 21, stk. 1, er udgangspunktet at kompetencen til at afgive bindende svar er hos SKAT.

Som undtagelse hertil fremgår det af skatteforvaltningslovens § 21, stk. 4, at SKAT er forpligtet til at forelægge visse typer af anmodninger for Skatterådet. Aftalen mellem Skatterådets formand og

¹³ Almindelige bemærkninger til L 110, 2004-05, 2. samling

¹⁴ Offentliggjort som SKM2007.72SKAT

¹⁵ I forbindelse med SKATs strukturændring er der pr. 1. januar 2009 oprettet et Skatterådskontor som en del af Juridisk Center i SKAT.

SKAT indledes derfor med disse sager. Kriterierne er oplistet i skatteforvaltningslovens § 21, stk. 4, nr. 1-5, og drejer sig om sager;

- der vil kunne få betydning for et større antal skatteydere,
- sager om større økonomiske værdier,
- sager vedrørende fortolkning af ny lovgivning,
- sager, der tager stilling til et EU-retligt spørgsmål af væsentlig rækkevidde
- samt sager, der i øvrigt har påkaldt sig eller skønnes at ville påkalde sig større offentlig interesse.

Kriterierne er nærmere uddybet i aftalen, der desuden indeholder en positiv/negativ liste over hvilke sager, der som udgangspunkt forelægges og ikke forelægges for Skatterådet. Uddybningen af kriterierne er dog ikke mere udtømmende end at der stadig er mulighed for, at SKAT foretager en konkret vurdering af anmodningen i forhold til kriterierne.

5.1.1.2 Anmodninger hvorom det er aftalt, at de skal forelægges efter skatteforvaltningslovens § 2, stk. 2

Bestemmelsen i skatteforvaltningslovens § 21, stk. 4, om hvilke anmodninger om bindende svar, der skal forelægges for Skatterådet suppleres af skatteforvaltningslovens § 2, stk. 2, hvorefter SKAT altid ved en konkret vurdering kan vælge at forelægge andre sager for Skatterådet.

Bestemmelsen i § 2, stk. 2, omfatter ikke kun bindende svar. Det nævnes dog specifikt i forarbejderne til § 2, at alle principielle anmodninger om bindende svar skal kunne forelægges for Skatterådet.

Ud over positiv/negativlisten over hvilke anmodninger om bindende svar, der skal forelægges for Skatterådet efter skatteforvaltningslovens § 21, stk. 4, indeholder aftalen også en positiv/negativ liste over hvilke sager, herunder bindende svar, der efter aftalen skal eller ikke skal forelægges for Skatterådet efter skatteforvaltningslovens § 2, stk. 2.

Som det er tilfældet med listen over hvilke anmodninger om bindende svar der skal eller ikke skal forelægges for Skatterådet efter skatteforvaltningslovens § 21, stk. 4, så er listen heller ikke udtømmende for sager, der kan forelægges efter skatteforvaltningslovens § 2, stk. 2. SKAT kan således altid foretage en konkret vurdering.

5.1.2 SKATs afgivelse af ikke-principielle bindende svar

Ved fusionen i 2005 blev det ved den interne kompetencetilrettelæggelse i SKAT besluttet at lægge ansvaret for afgivelsen af de bindende svar hos fagsøjlen Juridisk Service.

Geografisk blev afgivelsen af de ikke-principielle bindende svar lagt ud til fem afdelinger på fem skattecentre¹⁶. Dette blev SC Frederikssund, SC Køge, SC Svendborg, SC Struer og SC Hjørring. Nogle af disse afdelinger har udelukkende arbejdet med bindende svar, mens andre også har varetaget andre opgaver for skattecentret.

¹⁶ Skattecentre forkortes efterfølgende til SC

5.1.2.1 Videns- og Kompetencecentre¹⁷

I dette afsnit beskrives samspillet mellem de ovenfor nævnte fem bindende svar grupper og Videns- og Kompetencecentrene i forbindelse med udarbejdelsen af bindende svar.

5.1.2.1.1 Afgivelse af bindende svar på pensionsbeskatningsområdet samt afgivelse af bindende svar vedrørende punktafgifter, tinglysningsafgift, netpokersager og motor

Videns- og Kompetencecenter vedrørende pensionsbeskatning m.v., der er beliggende i SC Maribo, afgiver alle bindende svar på dette område.¹⁸ SC Struer¹⁹ visiterer alle ikke-principielle anmodninger vedrørende pension til Midt- og Sydsjællands geografiske sagspool.²⁰ Det er oplyst af Videns- og Kompetencecenter på pensionsbeskatning, at de har adgang til denne sagspool og at de herfra selv udtager de anmodninger, der drejer sig om pensionsbeskatning.

Desuden har Retssikkerhedschefen fået oplyst, at ikke-principielle anmodninger om bindende svar vedrørende tinglysningsafgift og netpokersager udarbejdes af Videns- og Kompetencecentrene på disse områder²¹. Endelig udarbejdes bindende svar vedrørende punktafgifter af Punktafgiftscentrene.²²

SC Frederikssund har oplyst, at de har videresendt anmodninger om bindende svar vedrørende motorområdet, til besvarelse hos motorkompetencecentret i SC Høje-Taastrup.

Vedrørende punktafgifter, tinglysningsafgifter, netpokersager og motor sørger de fem bindende svar afdelinger selv for at sende anmodningen videre til besvarelse i Videns- og Kompetencecentret. Yderligere er det blevet oplyst af SKAT, at SC Herning i en periode har udarbejdet bindende svar, som videnscenter på ejendomssager.²³

5.1.2.1.2 Høring hos andre videns- og kompetencecentre

I mange tilfælde høres forskellige Videns- og Kompetencecentre i forbindelse med afgivelsen af bindende svar. I disse tilfælde udarbejder de fem bindende svar grupper selv det bindende svar. Som det er oplyst, drejer det sig for eksempel om bindende svar vedrørende udlagte store selskaber, gaveafgift og dødsboer samt motor.²⁴

¹⁷ SKAT definerer et videnscenter som en enhed, der har til opgave at bistå øvrige enheder i SKAT med f.eks. lovfortolkning og faglig sparring inden for et fagområde, ligesom centret skal sikre og understøtte koordineringen på tværs i SKAT og følge op på ensartethed og kvalitet i opgaveløsningen.

SKAT definerer et kompetencecenter som en faglig/administrativ enhed i SKAT, der har til opgave at koordinere og fastlægge rammer for opgavevaretagelsen inden for et givent fagområde, ligesom centret har kompetence til selvstændigt at træffe afgørelser.

¹⁸ SC Maribo har oplyst, at de har afgivet 114 bindende svar vedrørende pensionsbeskatning i 2008.

¹⁹ SC Stuer er kompetencecenter for visitering af bindende svar. Visiteringen af anmodninger om bindende svar beskrives nedenfor i afsnit 6.

²⁰ Oprettelsen og opdelingen af sagspools beskrives nedenfor i afsnit 7.3

²¹ Tinglysningsafgift: SC Høje-Taastrup. Netpoker: SC Randers.

²² Punktafgifter: SC København, SC Køge, SC Billund, SC Grenå og SC Skive.

²³ For 2008 har Videnscenter for ejendomme oplyst, at de har afgivet 68 bindende svar vedrørende ejendomssager.

²⁴ Udlagte store selskaber: SC Odense. Gaveafgift og dødsboer: SC Frederikssund. Motor: SC Høje-Taastrup, SC Odense, SC Århus og SC Aalborg. Som nævnt har SC Fredensborg har dog oplyst, at de også videresender anmodninger om bindende svar vedrørende motorområdet til besvarelse i SC Høje-Taastrup.

5.2 Hvad kan der spørges om?

Der kan gives bindende svar på spørgsmål om den skattemæssige virkning for spørgeren af en disposition, når SKAT i øvrigt har kompetence til at afgøre spørgsmålet.²⁵ Spørgsmålet kan både angå dispositioner, som spørgeren har foretaget eller påtænker at foretage.

Yderligere kan der spørges om de skattemæssige virkninger for andre end spørgeren, af dispositioner, som spørgeren påtænker at foretage, når SKAT i øvrigt har kompetence til at afgøre spørgsmålet.²⁶

Der kan dog ikke gives bindende svar på spørgsmål om den skattemæssige virkning af toldlovgivningen. Der kan heller ikke svares på spørgsmål om bevillinger eller dispensationer vedrørende påtænkte dispositioner.²⁷

5.3 Virkningen af det bindende svar

Når en anmodning om et bindende svar drejer sig om en påtænkt disposition, er spørger ikke forpligtet til efterfølgende at disponere som forudsat i anmodningen. Spørger skal ikke følge det bindende svar og kan disponere anderledes. Men hvis spørger disponerer anderledes, er det klart at det bindende svar naturligvis ikke kan benyttes.²⁸

Det følger af betegnelsen bindende svar, at svaret, som nævnt, er bindende for SKAT. Hovedreglen er at svaret binder SKAT i fem år, med mindre bindingsperioden er forkortet i svaret.²⁹ Desuden vil svaret heller ikke være bindende for SKAT, hvis der sker ændringer i forudsætningerne for svaret, herunder ændringer i lovgivning eller svaret viser sig at være i strid med EU-retten.³⁰

5.4 Afvisning af anmodninger om bindende svar

En anmodning om et bindende svar skal være skriftlig og indeholde alle de oplysninger af betydning for svaret, som står til rådighed for spørgeren. Det fremgår dog af skatteforvaltningslovens § 24, at hvis SKAT, respektive Skatterådet, skønner at spørgsmålet ikke er tilstrækkeligt oplyst, kan spørgeren anmodes om yderligere oplysninger eller dokumentation. Efterkommes denne anmodning ikke indenfor en rimelig frist, kan spørgsmålet afvises eller besvarelsen begrænses til de forhold, der skønnes tilstrækkeligt oplyst.

Som tidligere nævnt er afgivelsen af et bindende svar en forvaltningsafgørelse. Da SKAT er en forvaltningsmyndighed og skal følge god forvaltningsskik og officialprincippet er SKAT forpligtet til at tilvejebringe korrekte og tilstrækkelige oplysninger, for at kunne træffe en materielt korrekt afgørelse. Dette gælder også i afvisningssager, hvor grundlaget for en afvisning skal være til stede.

²⁵ Skatteforvaltningslovens § 21, stk. 1

²⁶ Skatteforvaltningslovens § 21, stk. 2

²⁷ Skatteforvaltningslovens § 21, stk. 3

²⁸ Skatteforvaltningslovens § 25, stk. 2

²⁹ Skatteforvaltningslovens § 25

³⁰ Skatteforvaltningslovens § 25, stk. 2

I særlige tilfælde kan SKAT i øvrigt afvise at besvare en anmodning om et bindende svar, hvis spørgsmålet er af en sådan karakter, at det ikke kan besvares med fornøden sikkerhed eller andre hensyn taler afgørende imod en besvarelse. Det fremgår af bemærkningerne³¹, at der kan være spørgsmål, der ikke egner sig til den forenkede og borgerstyrede sagsbehandling, der ligger i ordningen.

Yderligere fremgår det af bemærkningerne, at det kan komme på tale at afvise en anmodning, hvis der eksempelvis pågår en kontrol eller revision af en skattepligtig, der omfatter den eller de dispositioner der spørges til. Desuden kan anmodningen have en sådan karakter, at SKAT finder, at der bør foretages en kontrol.³²

Desuden er afvisningsmuligheden, ifølge bemærkningerne³³, i øvrigt tænkt anvendt på spørgsmål af mere teoretisk karakter.

5.5 Gebyr for et bindende svar

Ved lov nr. 527 af 17. juni 2008 om ændring af forskellige skattelove blev reglerne om betaling af et gebyr for et bindende svar forenkede fra den 1. juli 2008. Tidligere blev der betalt gebyr i forhold til, hvor mange dispositioner der var spurgt om. Derudover afhang gebyrets størrelse af om spørgsmålet vedrørte egne eller andres forhold. I dag betales der et enhedsgebyr på 300,- kr. pr. anmodning.

Hvis anmodningen om det bindende svar tilbagekaldes eller afvises tilbagebetales gebyret.³⁴

5.6 Indsendelsesfrist for anmodninger om bindende svar

Den indsendelsesfrist, der tidligere havde været for at anmode om et bindende svar blev desuden ophævet³⁵ den 1. juli 2008.³⁶

³¹ Specielle bemærkninger til § 24 i L 110, Folketinget 2004-05 2. samling

³² Specielle bemærkninger til § 24 i L 110, Folketinget 2004-05 2. samling

³³ Specielle bemærkninger til § 24 i L 110, Folketinget 2004-05 2. samling

³⁴ Skatteforvaltningslovens § 23.

³⁵ Indsendelsesfristen blev ophævet ved vedtagelsen af Lov nr. 527 af 17. juni 2008 om ændring af forskellige skattelove

³⁶ Anmodninger, der havde betydning for en ansættelse af indkomst- eller ejendomsværdiskat for et indkomstår, skulle indgives senest 1 måned efter udløbet af det pågældende indkomstår.

6 Visitering af anmodningerne om bindende svar³⁷

I det følgende gengives det, hvorledes SKAT har oplyst, at de håndterer opgaven med afgivelsen af bindende svar.

6.1 Indsendelse af anmodninger om bindende svar

En anmodning om et bindende svar skal være skriftlig og indeholde alle de oplysninger af betydning for svaret, som står til rådighed for spørgeren.³⁸

Anmodninger om bindende svar kan enten indsendes via SKATs hjemmeside eller de kan indsendes pr. post. Endelig kan de selvfølgelig indleveres personligt til SKAT. SKAT har udarbejdet et skema, som kan udfyldes via SKATs hjemmeside. Men udover skriftlighedskravet er der ingen skematvang ved indsendelse af en anmodning om bindende svar.

Alle de anmodninger om bindende svar, som SKAT modtager sendes videre til SC Struer, som er ansvarlig for visitering af bindende svar i SKAT.

6.2 Sagsoprettelse og indbetaling af gebyr

Første del af visiteringen af anmodningerne om bindende svar består dels i en praktisk håndtering omkring oprettelse i SKATs sagsbehandlingssystem, Captia, dels i en kontrol af om der er betalt korrekt gebyr.

6.3 Vurdering af om det bindende svar skal afgives af Skatterådet eller af SKAT

Herefter vurderes det om anmodningen skal sendes til Skatterådet for afgivelse af det bindende svar. Vurderes det, at anmodningen skal forelægges for Skatterådet, sendes den videre til sekretariatsbetjening i Juridisk Service i SKATs Hovedcenter.

Vurderingen af hvorvidt en anmodning skal forelægges for Skatterådet, tager sit afsæt i aftalen mellem Skatterådets formand og SKAT. Da det er SC Struer, der er visiteringsenhed er det også den afdeling, der vurderer anmodningen i forhold til aftalen.

I forbindelse med indsendelsen af anmodningen om bindende svar kan en spørger anmode om, at det bindende svar bliver afgivet af Skatterådet.³⁹ Behandlingen af sådanne ønsker er desuden nævnt

³⁷ Retssikkerhedschefens undersøgelse er, som nævnt, foretaget med afsæt i SKATs organisation frem til den 31. december 2008.

Fra den 1. januar 2009 overgår ansvaret for de bindende svar til Produktion og styring og de to landsdækkende Sagscenter Erhverv og Sagscenter Person, som de udøvende enheder. Fra 1. januar 2009 er afdelingerne i SC Hjørring, SC Struer og SC Frederikssund tilknyttet Sagscenter Erhverv, mens afdelingerne i SC Svendborg og SC Køge er tilknyttet Sagscenter Person.

³⁸ Skatteforvaltningslovens § 24.

i aftalen mellem Skatterådets formand og SKAT. Såfremt spørgers ønske ikke efterkommes, kan spørger eventuelt efterfølgende vælge at klage over visiteringen. SKAT giver i disse tilfælde klagevejledning til Landsskatteretten.⁴⁰

6.4 Ikke-principielle anmodninger

Når SC Struer har vurderet, hvilke anmodninger der er principielle og dermed oversendt til Skatterådet, opdeler SC Struer de ikke-principielle anmodninger i 14 fagspor⁴¹.

Herefter tildeler SC Struer anmodningerne en af SKAT internt fastlagt kompleksitetsgrad. Definitionerne af kompleksitetsgraderne og hvad de bruges til, beskrives nedenfor.

Derefter visiteres anmodningerne til fem geografiske sagspools⁴² alt efter spørgerens geografiske tilhørssted.

Når det indledende visiteringsarbejde er udført, kan den enkelte medarbejder i bindende svar afdelingerne selv hente en anmodning til besvarelse.

6.4.1 Kompleksitetsgrad

SC Struer tildeler alle de ikke-principielle anmodninger en af SKAT internt fastlagt kompleksitetskode, betegnet som K1, K2 og K3.

Kompleksitetskoderne er oplyst til at dække følgende betegnelser:

- K1: Ukomplerede sager, som er fuldt oplyste
- K2: Ukomplerede sager, hvor der mangler oplysninger
- K3: Komplerede sager

Angivelsen af kompleksitet er forbundet med det antal sagsbehandlingsdage, som sagsbehandlerne får til at afgive det bindende svar i forhold til at opfylde SKATs interne mål om sagsbehandlingstider på bindende svar.⁴³ Målene for sagsbehandlingstiden i 2008 er angivet i Resultatkontrakten mellem Skatteministeriet og Told- og Skattedirektøren.⁴⁴

³⁹ Almindelige bemærkninger til L 110, Folketinget 2004-05 2. samling og Specielle bemærkninger til § 21 i L 110, Folketinget 2004-05 2. samling

⁴⁰ Processuelle regler på SKATs område, afsnit C.1.2.11.4: "Klage over visiteringen af en sag om bindende svar"

⁴¹ Oplyst i Redegørelse om SKATs erfaringer med bindende svar – perioden 1. november 2005 til 1. november 2008. Afgivet til Folketingets Skatteudvalg – Almindelig del bilag 72, Folketinget 2008-09.

⁴² Etableringen af sagspools beskrives nedenfor i afsnit 7.3

⁴³ K1-sager skal besvares inden 30 dage, K2-sager inden 60 dage og K3-sager inden 90 dage.

⁴⁴ I resultatkontrakten for 2008 er angivet følgende mål:

Bindende svar generelt:

Mindst 90 pct. af sagerne skal generelt være afsluttet inden for 90 dage.

Mindst 94 pct. af sagerne skal være afsluttet inden for 6 måneder.

Mindst 97 pct. af sagerne skal være afsluttet inden for 9 måneder.

Mindst 99,5 pct. af sagerne skal være afsluttet inden for 12 måneder.

Det er oplyst af SKAT, at det alene er SC Struer, der har kompetence til at bedømme en anmodnings kompleksitet. Komplexitetsgraden kan ikke ændres efterfølgende uden inddragelse af SC Struer.

6.5 Umiddelbare afvisninger af anmodninger om bindende svar

Udover at visitere anmodningerne om bindende svar videre til det rette besvarelsessted, håndterer SC Struer også de anmodninger, der umiddelbart vurderes som afvisningssager. Det drejer sig om anmodninger, der på grund af spørgsmålets indhold eller karakter ikke egner sig til instituttet bindende svar.

Det er én bestemt medarbejder i visiteringsenheden hos SC Struer, der vurderer om anmodningerne skal sendes videre til besvarelse eller afvises.

Det er blevet oplyst af SC Struer, at der i gennemsnit har været 10 af sådanne umiddelbare afvisningssager pr. måned i 2008.

7 SKATs arbejde med bindende svar området, herunder sagsbehandlingstiderne⁴⁵

SKAT har siden oprettelsen af enhedsforvaltningen i november 2005 haft naturligt fokus på de bindende svar, herunder på nedbringelse af sagsbehandlingstiden.

I ordningen med de bindende svar ligger, implicit, at spørgeren skal kunne forvente et svar inden for rimelig tid.

Nedenfor beskrives kort de tiltag og initiativer, som SKAT har oplyst, at de har udført for at forsøge at optimere og forbedre alle dele af sagsbehandlingsprocessen.

7.1 Visitering af anmodningerne om bindende svar

For at nedbringe sagsbehandlingstiden flyttede SKAT i december 2006 visiteringen af alle indkomne anmodninger fra SKATs Hovedcenter til SC Struer.

Ukomplerede bindende svar, hvor sagen er fuldt oplyst:

Mindst 94 pct. af sagerne skal generelt være afsluttet inden for 30 dage.

Mindst 99,5 pct. af sagerne skal være afsluttet inden for 2 måneder.

⁴⁵ Afsnittet bygger på de oplysninger SKAT har afgivet til Folketingets Skatteudvalg i forbindelse med afrapportering af SKATs erfaringer med bindende svar i perioden 1. november 2005 til 1. november 2008. Afgivet til Folketingets Skatteudvalg som bilag 72, almindelig del, Folketinget 2008-09.

7.2 LEAN⁴⁶-pilotprojekt – bindende svar

I efteråret 2006 blev processen omkring behandlingen af ikke-principielle bindende svar i SC Frederikssund udtaget som ét ud af i alt 10 Lean-pilotprojekter i SKAT. Pilotprojektet kom blandt med et forslag om etablering af en landsdækkende elektronisk sagspool, hvorfra sagsbehandlerne selv kunne udtage sager.

7.3 Projekt Bindende svar – sagspool

Som opfølgning på Lean-pilotprojektet etablerede SKAT ”Projekt Bindende svar – sagspool” i februar 2007.

Projektet havde til formål at opnå en bedre understøttelse af området bindende svar i enhedsorganisationen, Derudover ønskede SKAT at opfylde sin målsætning om en sagsbehandlingstid på 30 dage for ukomplicerede sager.⁴⁷

Af projektbeskrivelsen fremgår det, at projektet ville forbedre SKATs hjemmeside, etablere en landsdækkende elektronisk sagspool i SKATs sagsbehandlingssystem, Captia, tilpasse organisationen, definere styringsprincipper samt at sikre opbakning til projektet gennem en mobilisering af ledere og medarbejdere.

Desuden fremgår det af projektbeskrivelsen, at Skatterådets sager ikke indgår i sagspoolen.

I marts 2007 besluttede SKATs Direktion at implementere en model med fem identiske elektroniske sagspools, der var opdelt geografisk svarende til de fem skattecentre i deres respektive fem skattesamarbejder, hvor der laves ikke-principielle bindende svar. Disse sagspools blev idriftsat den 1. februar 2008.

7.4 Vidensdeling og erfaringsudveksling

SKAT har forsøgt at højne ensartetheden på bindende svar området ved hjælp af vidensdeling og erfaringsudveksling afdelingsledere og medarbejdere imellem.

7.4.1 ERFA – bindende svar

Cirka hver tredje måned har afdelingslederne samt en medarbejder fra hver af de fem bindende svar afdelinger mødtes i en ERFA-gruppe for bindende svar. Desuden har der deltaget en repræsentant

⁴⁶ SKAT har i et nyhedsbrev til alle medarbejdere den 1. juni 2007 beskrevet LEAN i SKAT som ”et konstant fokus på at øge værdien for kunderne, samt trimme processer og arbejdsgange, så de forløber gnidningsløst (uden unødvendige stop undervejs). Det vil f.eks. sige at minimere spildtid i sagsbehandlingen, så sagsbehandlingstiderne kan nedbringes uden af der skal bruges ekstra arbejdskraft på det.”

⁴⁷ Fremgår af ”Projektbeskrivelsen – etablering og implementering af landsdækkende elektronisk sagspool – og forbedring af hjemmesiden. 8. februar 2007”

fra SC Maribo, der som nævnt, udarbejder de bindende svar vedrørende pensionsbeskatning. På mange møder har der desuden deltaget en repræsentant for Juridisk Service i SKATs Hovedcenter.

Gruppens formål har været at dele viden og sikre ensartetheden i hele landet.⁴⁸

På møderne har deltagerne diskuteret mange praktiske spørgsmål omkring visitering og andre generelle problemstillinger, men også enkelte konkrete sager vedrørende faglige spørgsmål, har været drøftet på disse møder.

Referaterne fra ERFA møderne er gjort tilgængelige på SKATs intranet under Juridisk Service.

7.4.2 Faglige netværk

Bindende svar afdelingerne har desuden været repræsenteret med medarbejdere i diverse fysisk faglige netværk og ERFA-grupper på forskellige fagspecifikke områder. Her er der arbejdet med vidensdeling omkring konkrete faglige problemstillinger.

Endelig er der oprettet elektronisk faglige netværk på enkelte fagspecifikke områder, f.eks. vedrørende ejendomme. På dette elektronisk faglige netværk kan medarbejdere vidensdele uafhængig af geografi.

Desuden er der i marts 2009 etableret et elektronisk fagligt netværk specifikt på bindende svar området.

7.5 Efterrettelighed på de afgivne bindende svar⁴⁹

SC Struer og SC Haderslev har gennemført projekter, hvor det var formålet at se i hvor høj grad spørger har fulgt de afgivne bindende svar. Desuden skulle projekterne efterprøve hvorvidt de oplyste faktiske forhold i anmodningerne også var i overensstemmelse med de reelle faktiske forhold.

SC Struer udtog på områderne: Erhvervsdrivende, lønmodtagere og selskaber, hvert tiende bindende svar afgivet i 2006, til gennemgang.

Resultatet af SC Struers undersøgelse kan opdeles således:

- 50 % af svarene var blevet fulgt
- 17 % af svarene viste, at den eller de dispositioner der var blevet spurgt til var opgivet
- 27 % af svarene angik påtænkte dispositioner, der ikke var gennemført på tidspunktet for undersøgelsen
- 1 % af svarene havde givet anledning til en regulering, idet det bindende svar ikke var fulgt

⁴⁸ Det er foreløbigt planlagt at ERFA-gruppen skal fortsætte efter SKATs strukturændring den 1. januar 2009.

⁴⁹ Afsnittet er en gengivelse af de oplysninger SKAT har afgivet til Folketingets Skatteudvalg i kvartalsrapport for den aktuelle situation i SKAT, 2. kvartal 2008 den 1. oktober 2008.

- 5 % af svarene vedrørte tilbagekaldte eller afviste sager, hvor der ikke var grundlag for efterprøvelse

I SC Haderslev blev samtlige selskaber og 75 % af de virksomheder og borgere, som havde fået et bindende svar på momsområdet, og hvor svaret havde været til ugunst for spørgeren udtaget til undersøgelse.

Resultatet af SC Haderslevs undersøgelse:

- Samtlige udsøgte havde selvangivet og/eller angivet momsen i overensstemmelse med det modtagne bindende svar

SKAT oplyser derfor, at generelt var konklusionen på de to skattecentres undersøgelser, at efterretteligheden er stor på området for de bindende svar.

7.6 Anvendelse af skabeloner ved udarbejdelsen af bindende svar

Ved fusionen mellem ToldSkat og de kommunale skatteforvaltninger overtog SKAT en række skabeloner til brug ved udarbejdelsen af bindende svar. For at opnå ensartethed i skabelonerne nedsatte SKAT i efteråret 2006 en arbejdsgruppe til udvikling af fælles landsdækkende skabeloner for de bindende svar som SKAT afgiver. Arbejdsgruppen var sammensat af medarbejderrepræsentanter fra de fem skattecentre.

For at sikre ensartethed på landsplan anbefalede Intern revision anvendelse af skabeloner i deres revisionsrapport omkring bindende svar af 23. august 2007.

Ved udarbejdelsen af de bindende svar skal medarbejderne anvende disse skabeloner. Der er udarbejdet skabeloner indenfor forskellige kategorier afhængig af spørger og spørgsmålet. I skabelonerne er der blandt andet fortrykte afsnitsoverskrifter og klagevejledning alt efter spørgsmålets art og spørger.

7.7 Benchmarking for sagsbehandlingstiden på de bindende svar

Som led i det generelle procesoptimeringsarbejde i SKAT udvalgte Styringskontoret i SKATs Hovedcenter i 2007 to afgrænsede forretningsområder til pilotprojekter til foretagelse af benchmarking. Det ene afgrænsede forretningsområde var Juridisk Service. Under dette valgte man at koncentrere sig om tre delområder, heriblandt bindende svar.

På baggrund af registreringer i SKATs systemer blev der lavet en simpel resultatbenchmarking dækkende ressourceforbrug og afsluttede bindende svar i perioden 1. juli – 11. december 2007.

Desuden blev der som supplement til resultatbenchmarking lavet en simpel resultatanalyse på sagskompleksiteten i de bindende svar for at give et umiddelbart overblik over dens indvirkning på benchmarkingen.

Timeforbruget på de enkelte bindende svar viste store forskelle inden for den enkelte sagsgruppe inden for de enkelte bindende svar afdelinger.

Pilotprojektet stillede dog spørgsmålstegn ved datavaliditeten.

Projektet beskæftigede sig ikke med kvaliteten af de bindende svar.

7.8 Sammenfatning – herunder sagsbehandlingstider

SKAT har oplyst at de i dag overholder deres egen målsætning om sagsbehandlingstiden på de ikke-principielle bindende svar, der udarbejdes i de fem bindende svar afdelinger.

Retssikkerhedschefen noterer at resultaterne fra ”Projekt Bindende Svar” blev præsenteret på SKATs Direktionsmøde d. 9. april 2008, hvor direktionen roste projektet.⁵⁰ Her blev det desuden drøftet om sagspoolen skulle udvides til også at omfatte Skatterådets sager.

8 Opgavevaretagelsen med afgivelsen af bindende svar efter SKATs organisationsevaluering per 1. januar 2009

Efter den 1. januar 2009 er det overordnede ansvar for opgavevaretagelsen af de bindende svar overgået fra den tidligere fagsøjle Juridisk Service til Produktion og Styling i Hovedcentret.

Selve udarbejdelsen af de bindende svar varetages af de landsdækkende Sagscentre Person og Erhverv. Det er fortsat de fem bindende svar afdelinger, der udarbejder de bindende svar. Disse fem afdelinger er herefter opdelt således at SC Frederikssund, SC Struer og SC Hjørring er tilknyttet Sagscenter Erhverv, mens SC Køge og SC Svendborg er tilknyttet Sagscenter Person.

9 Klager over bindende svar

9.1 Klager over bindende svar til Landsskatteretten i 2008⁵¹

Landsskatteretten har oplyst følgende vedrørende klager over bindende svar til Landsskatteretten i 2008:

⁵⁰ Beslutningsreferat fra direktionsmødet d. 9. april 2008

⁵¹ Tallene er oplyst af Landsskatteretten den 5. og 9. marts 2009.

	Perioden 1/1 – 31/12 2008
Tilgang af klager i perioden	145
Afgang af klager i perioden	151
Udfaldet af de 151 afgjorte klager:	
- <i>Stadfæstelse</i>	65
- <i>Hel nedsættelse</i>	59
- <i>Delvis nedsættelse</i>	12
- <i>Afvisning</i>	1
- <i>Tilbagekaldelse</i>	11
- <i>Henlæggelse</i>	2
- <i>Bortfald</i>	1

Landsskatteretten har mundtligt oplyst, at 18 af disse klager var over bindende svar afgivet af Skatterådet. Landsskatteretten tager dog forbehold for usikkerhed omkring det nøjagtige tal. Ifølge Skatterådskontoret i SKATs Juridiske Center er der i 2008 påklaget 15 bindende svar afgivet af Skatterådet til Landsskatteretten. De resterende bindende svar er afgivet af SKAT.

9.2 Klager over bindende svar til Skatteankenævnene i 2008⁵²⁵³

Ankecentret har oplyst følgende vedrørende klager over bindende svar afgivet af SKAT til skatteankenævnene i 2008:

	Perioden 1/1 – 31/12 2008
Tilgang af klager i perioden	122
Afgang af klager i perioden	129
- <i>Heraf afgjorte</i>	115
- <i>Heraf tilbagekaldte</i>	14
Udfaldet af de 115 afgjorte klager:	
- <i>Fuldt medhold</i>	43
- <i>Delvist medhold</i>	3
- <i>Stadfæstelse</i>	66
- <i>Skærpelse</i>	0
- <i>Anden afgørelse</i>	3

⁵² Der er ikke oplyst tal fra Motorankenævnene omkring deres antal af klager over bindende svar.

⁵³ Tallene er oplyst af Ankecentret den 5. marts 2009.

D E L II – Selvevaluering og best practice

10 Selvevaluering af de bindende svar der afgives af SKAT

Efter SKATs tiltag med at forbedre sagsbehandlingstiden på de bindende svar og det succesfulde resultat af disse, ønskede SKAT at øge fokus på kvaliteten og ensartetheden af de bindende svar. I foråret 2008 blev det derfor besluttet at opdele Projekt bindende svar – sagspool⁵⁴ i to dele: En teknisk del vedrørende det videre arbejde med den fulde implementering og idriftsættelse af den nye hjemmeside med mulighed for online betaling og en faglig del vedrørende kvalitet og ensartethed. Det videre arbejde med kvalitet og ensartethed skulle medføre etablering af best practice med det formål at sikre kvaliteten og ensartetheden af de bindende svar.⁵⁵ Af indstillingen til godkendelsen af opdelingen af projektet til Styregruppen for IT og projekter fremgår det således at delprojektet ”kvalitet og ensartethed” skal udvikle koncepter og skabeloner til kvalitetsevaluering af konkrete bindende svar og etablering af best practice.

Med henblik på at starte delprojektet med kvalitet og ensartethed samlede SKAT samtlige medarbejdere tilknyttet de fem bindende svar afdelinger i SC Frederikssund, SC Køge, SC Svendborg, SC Struer og SC Hjørring, til et seminar i Fredericia i marts 2008. På dette seminar præsenterede Juridisk Service, Hovedcentret og afdelingslederne fra de fem skattecentre, visionerne og rammerne for indholdet af et kvalitetsmæssigt godt bindende svar.

I seminaret deltog også Retssikkerhedschef Margrethe Nørgaard. I sit indlæg annoncerede hun, at hun ville se nærmere på kvaliteten af de bindende svar ved at lave en egen-drift undersøgelse af kvaliteten og ensartetheden af de bindende svar.

I forbindelse med Retssikkerhedschefens egen-drift undersøgelse ønskede hun, at SKAT lavede en selvevaluering af de bindende svar. Medarbejderne skulle evaluere sig selv og vurdere deres egne og deres kollegers bindende svar både i forhold til deres indhold og den processuelle håndtering af afgivelsen af de bindende svar.

Selvevalueringen ville være en mulighed for, at de medarbejdere der arbejder med området til daglig, kunne få nogle gode saglige diskussioner om, hvad kvalitet af et bindende svar er.

Og da SKAT som ovenfor nævnt skulle lave analyser til fastlæggelse af en best practice på området var det oplagt, at selvevalueringen skete i et samarbejde mellem SKAT, Juridisk Service og Retssikkerhedschefen, således at selvevalueringen også kunne bruges i arbejdet med etableringen af best practice.

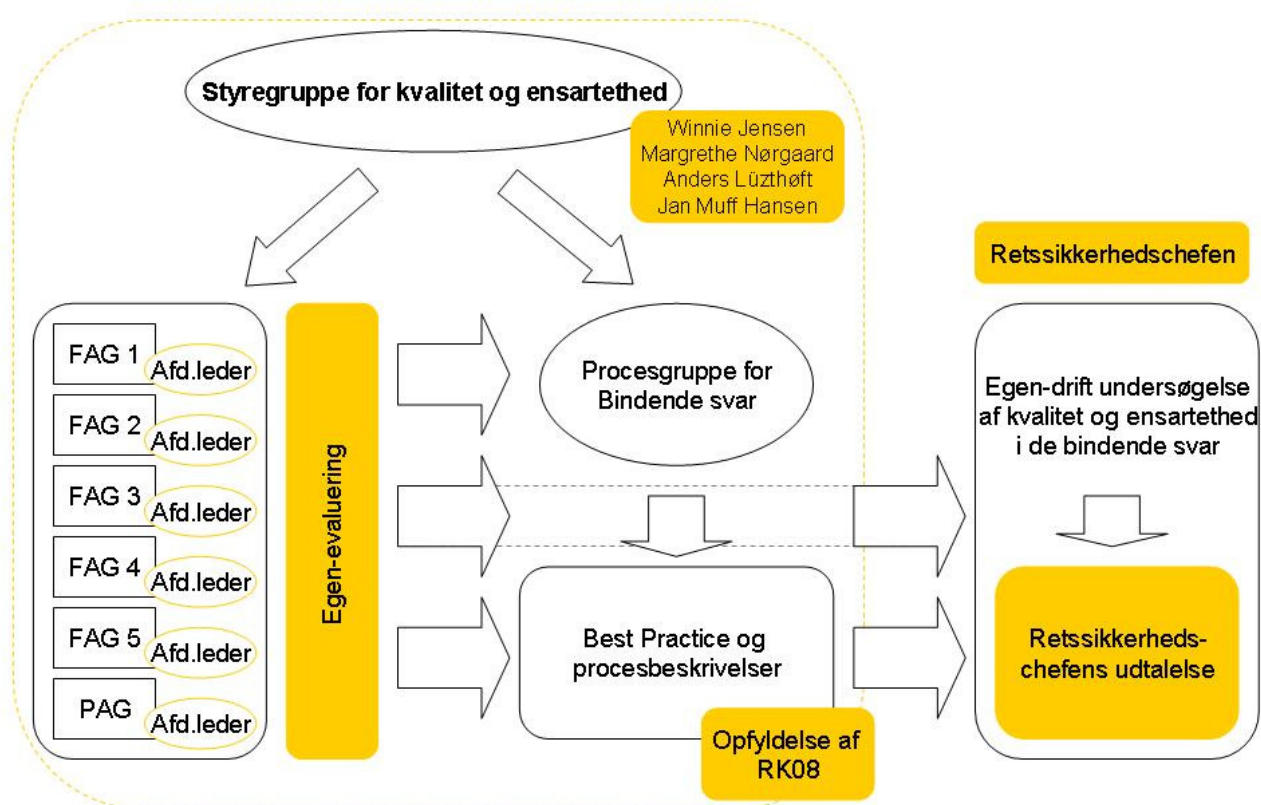
⁵⁴ Se afsnit 6.3

⁵⁵ Det er angivet i resultatkontrakten 2008 for Juridisk Service, Hovedcenter, at der skal foretages analyser med henblik på udarbejdelsen af best practice for bindende svar.

11 Processen ”selvevaluering”

Juridisk Service i SKATs Hovedcenter forestod tilrettelæggelsen af processen med selvevalueringen. Dette skete sammen med afdelingslederne i de fem skattecentre, der udarbejder bindende svar.

Juridisk Service udarbejdede følgende diagram over processen med selvevalueringen og best practice som en del af Retssikkerhedschefens egen-drift undersøgelse:



Anvendte forkortelser: FAG = Fagspecifik ArbejdsGruppe, PAG = Processuel ArbejdsGruppe, RK = ResultatKontrakt. Styregruppen bestod af daværende fagchef for Juridisk Service, Hovedcentret, nu vicedirektør i Juridisk Center Winnie Jensen, retssikkerhedschef Margrethe Nørgaard, daværende fagchef for Center for Store Selskaber, nu viceskattedirektør for Økonomisk Kriminalitet Anders Lüzthøft samt daværende fungerende kontorchef for Juridisk Sekretariat i Juridisk Service, Hovedcentret nu kontorchef i Juridisk Center, Koordinering Jan Muff Hansen. Anders Lüzthøft udtrådte af styregruppen i forbindelse med stillingsskifte ved SKATs strukturændring. Det bemærkes at ”Procesgruppe for Bindende svar” ikke har været nedsat.

11.1 Selvevalueringsskema

Sammen med afdelingslederne udarbejdede Juridisk Service, Hovedcentret et selvevalueringsskema⁵⁶, der blev brugt ved selvevalueringen af de bindende svar. Mange af de input

⁵⁶ Skemaet er vedlagt som bilag 4

der kom fra afdelingslederne baserede sig på tidligere erfaringer med kvalitetsarbejdet i de enkelte skattecentre.

Skemaet bestod af følgende hovedpunkter:

- Den indledende proces
 - Kvitteringsskrivelse/afvisning/sagsoplysning
- Det bindende svar
 - Spørgsmålet
 - Svaret
 - Faktiske forhold/sagsoplysning
 - Skatteydernes opfattelse
 - Begrundelsen
- Sprog
- Klagevejledning
- Samlet vurdering i form af skalavurdering⁵⁷

11.2 Udvælgelsen af de bindende svar, der skulle indgå i selvevalueringen

Til brug for selvevalueringen blev de bindende svar opdelt i følgende fem fagspor:

- Aktionærer og selskaber
- Erhvervsdrivende
- Ejendomme
- Lønmodtagere
- Moms og afgifter

I samarbejde med Juridisk Service, Hovedcentret og afdelingslederne blev der aftalt følgende rammer for selvevalueringen:

- Måleperiode: 1. kvartal 2008, det vil sige bindende svar afgivet i denne periode
- Antal bindende svar: 30 bindende svar (svar plus anmodning) pr. fagspor – i alt 150 bindende svar. Hvert skattecenter skulle så vidt muligt udsøge de 6 første sager, der var afsluttet i kvartalet indenfor hver faggruppe. Samtidig skulle det tilstræbes, at der skete en nogenlunde fordeling imellem de underliggende kategorier, der lå indenfor hvert fagspor.

11.3 Selvevalueringen

Herefter blev de bindende svar og selvevalueringsskemaerne sendt ud til bindende svar afdelingerne på de fem skattecentre til brug for medarbejdernes forberedelse til det seminar, der blev afholdt den 10. juni 2008 i Nyborg.

⁵⁷ Skalavurderingerne beskrives nedenfor i afsnit 14.2

I nogle skattecentre nedsattes arbejdsgrupper på 2-4 medarbejdere, hvor disse diskuterede hvert enkelt af de 30 bindende svar i hvert fagspor. I et enkelt skattecenter blev nogle bindende svar i de forskellige fagspor kun gennemgået af én medarbejder, mens de bindende svar i andre faggrupper blev gennemlæst af flere medarbejdere.

På seminaret mødte en medarbejderrepræsentant for hvert fagspor fra hvert skattecenter. Der blev dermed dannet 5 faggrupper med 5 medlemmer i hver og en afdelingsleder som tovholder for hver faggruppe.

På seminaret blev der udfyldt ét fælles selvevalueringsskema for hvert af de 30 bindende svar i hver faggruppe. På baggrund af disse 30 selvevalueringsskemaer udarbejdede afdelingslederne efterfølgende én samlet selvevalueringsrapport for deres faggruppe.

De fem selvevalueringsrapporter fra hvert fagspor dannede herefter grundlag for én samlet selvevalueringsrapport. Rapporten er vedlagt som bilag 1.

12 Best practice

Den samlede selvevalueringsrapport blev efterfølgende brugt som grundlag for SKATs videre arbejde med at lave best practice for de bindende svar. Formålet med denne best practice er at forsøge at sikre ensartetheden af de afgivne bindende svar.

12.1.1 Best practice seminar i Fredericia den 30. september 2008

Den 30. september 2008 mødtes de samme medarbejdere som havde været med på seminaret den 10. juni 2008 i Fredericia.⁵⁸ På seminaret var medarbejderne inddelt i de samme grupper med de samme afdelingsledere som tovholdere, som de havde været den 10. juni 2008 i Nyborg. I Fredericia skulle grupperne først og fremmest afklare de fagspecifikke problemstillinger, som var kommet frem i selvevalueringsrapporterne som udsprang af seminaret i Nyborg.

Dernæst skulle grupperne komme med yderligere fremadrettede input til selvevalueringen og udarbejdelsen af best practice. Til brug for dette arbejde var der udarbejdet et skema, som byggede på det oprindelige selvevalueringsskema.⁵⁹

Efterfølgende blev bemærkningerne sammenskrevet til et generelt best practice oplæg.

12.1.2 Processuel ArbejdsGruppe (PAG)

Det generelle best practice oplæg dannede grundlag for den Processuelle ArbejdsGruppens (PAG) videre arbejde med at lave best practice for de bindende svar, der som nævnt skulle have overordnet fokus på processen med afgivelsen af bindende svar.

⁵⁸ Videns- og Kompetencecenter på pensionsbeskatning, SC Maribo, havde udfyldt et skema med deres input til best practice. SC Maribos kommentarer indgik i faggruppen Moms og Afgifters bidrag til best practice.

⁵⁹ Skemaet er vedlagt som bilag 4.

Arbejdsgruppen bestod af en medarbejder fra hvert af de fem skattecentre, en afdelingsleder, en medarbejder fra Juridisk Service i SKATs Hovedcenter samt en medarbejder fra Retssikkerhedschefens sekretariat.⁶⁰

Gruppen holdt i alt 3 møder, hvor den generelle best practice blev drøftet, konkretiseret og opsat i en form, som bedst muligt skal medvirke til at best practice er nem og operationel at anvende.

Efterfølgende har det færdige produkt⁶¹ været forelagt styregruppen, hvorefter det er blevet sendt ud til alle afdelingsledere og medarbejdere til brug i det daglige arbejde.

12.1.3 Implementering af best practice

Styregruppen har lagt til grund at best practice bliver implementeret hurtigt og effektivt i det daglige arbejde og dermed medvirker til sikring af kvaliteten og ensartetheden af de bindende svar.

SKAT har endvidere i marts 2009 yderligere arbejdet med en introduktion af best practice ved at den medarbejder fra Juridisk Service, Hovedcentret, der har været tilknyttet arbejdet med etableringen af denne, har besøgt alle fem skattecentre og drøftet anvendelsen af best practice med medarbejderne, herunder svaret på spørgsmål.

Endelig er best practice gjort tilgængeligt på det elektronisk faglige netværk, der er etableret på SKATs intranet for bindende svar området.

12.2 Fagspecifikke best practices

I forbindelse med udarbejdelsen af selvevalueringsrapporterne for de fem fagspor blev det klart, at praksis omkring nogle fagspecifikke problemstillinger var uens. I nogle tilfælde var der tale om materielle diskussioner, som grupperne ønskede at opnå enighed om og hvor selvevalueringen viste, at problemstillingerne ikke blev behandlet ensartet i de fem skattecentre. Der opstod derfor et ønske om at forsøge at udarbejde fagspecifikke best practices for hvert fagspor. Disse skulle så på sigt bidrage til at øge ensartetheden af afgivelsen af de bindende svar.

Udover drøftelserne på seminaret den 30. september 2008 er arbejdet med de fagspecifikke best practices foregået virtuelt ved at de enkelte faggrupper har kommunikeret pr. e-mail. Der har været forelagt udkast til fagspecifikke best practices for styregruppen. Styregruppen ønskede dog, at de fagspecifikke best practices fik mere konkret karakter og henstillede til at der blev arbejdet videre med dem.

Efter ansvaret for afgivelsen af de bindende svar er overgået fra fagsøjlen Juridisk Service til Produktion og Styring⁶² er der ikke udpeget en ansvarlig koordinator for færdiggørelsen af de fagspecifikke best practices. Der er derfor heller ikke fastsat en deadline for, hvornår næste udkast til de færdige produkter skal foreligge.

⁶⁰ Se mere om Retssikkerhedschefens rolle i processen nedenfor i afsnit 13

⁶¹ Vedlagt som bilag 2

⁶² Se mere ovenfor under afsnit 8

Retssikkerhedschefen bemærker, at det på det fagspecifikke område kan være vanskeligt at få etableret ensartethed gennem best practice, da det ofte handler om konkrete faglige problemstillinger. Men der kan og skal arbejdes hen imod en faglig ensartethed, da det som allerede nævnt er af stor betydning at de bindende svar er korrekte og ensartede.

13 Retssikkerhedschefens rolle i selvevalueringen

I dette afsnit beskrives i hvilken grad Retssikkerhedschefen har været involveret i processen med selvevalueringen.

Gennem hele Retssikkerhedschefens egen-drift undersøgelse, har der været tilknyttet den samme medarbejder fra Retssikkerhedschefens sekretariat til undersøgelsen. Den pågældende medarbejder deltog i seminarerne den 10. juni 2008 og den 30. september 2008. Medarbejderen besøgte skiftevis de forskellige faggrupper og overhørte deres drøftelser omkring de enkelte bindende svar. På seminarerne var medarbejderen passiv som besøgende og lyttende.

Desuden deltog medarbejderen i Retssikkerhedschefens besøgsrunde hos de fem bindende svar grupper. Besøgsrunden beskrives nedenfor.

Endelig deltog medarbejderen som nævnt i den Processuelle ArbejdsGruppe (PAG). I denne gruppe virkede medarbejderen som facilitator ved at stille indgående spørgsmål og forsøge at få gruppens medlemmer til at forholde sig så konkret som muligt til best practice.

13.1.1 De selvevaluerede bindende svar

Retssikkerhedschefen har modtaget kopier af alle de 150 selvevaluerede bindende svar med de skemaer, som faggrupperne i fællesskab havde udfyldt for hvert bindende svar.

13.1.2 Besøgsrunde hos de fem bindende svar afdelinger

Efter udarbejdelsen af den samlede selvevalueringsrapport tog Retssikkerhedschefen initiativ til en besøgsrunde hos alle fem skattecentre. Disse besøg blev gennemført i tidsrummet 1. september 2008 til 17. september 2008.

Ved besøgene præsenterede en medarbejder fra Juridisk Service, Hovedcentret rapporten om selvevalueringen af de bindende svar.

Desuden havde Retssikkerhedschefen åbne drøftelser med medarbejderne omkring resultatet af selvevalueringen og det videre arbejde hen i mod etableringen af best practice.

Besøgsrunden var præget af gode diskussioner og input om blandt andet

- instituttet bindende svar generelt,
- ensartethed,

- anvendelsen af skabeloner,
- SKATs sprogpolitik,
- omformulering af spørgsmål,
- sagsoplysning, herunder omfanget heraf,
- afvisning af anmodninger om bindende svar,
- samarbejdet med Videns- og kompetencecentre,
- gruppernes deltagelse i ERFA-grupper og faglige netværk
- gengivelse af faktum i de bindende svar,
- skalavurderingerne og anvendelsen heraf i selvevalueringen,
- medarbejdernes forberedelse til seminaret i Nyborg den 10. juni 2008 samt
- den kommende etablering og efterfølgende anvendelse af best practice

13.1.3 Processen omkring etablering af best practice

Hvor den indledende selvevaluering fokuserede på status her og nu, så er arbejdet med etableringen af best practice fremadrettet. I forbindelse med arbejdet har medarbejderne tænkt fremadrettet og perspektiverende i forhold til hvordan de mener, at de bindende svar bliver mere ensartede.

Processen omkring udarbejdelsen af best practice har derfor i høj grad været styret af medarbejderne i de fem skattecentre.

I processen har Retssikkerhedschefen forsøgt overordnet at virke som facilitator i processen omkring udarbejdelsen af den generelle best practice. Retssikkerhedschefen har forsøgt at stille dybdegående spørgsmål til, hvorfor medarbejderne agerer som de gør samt forsøgt at opfordre medarbejderne til at gøre best practice konkret og anvendelig i dagligdagen. Det har været Retssikkerhedschefens indtryk at medarbejderne har taget imod denne opfordring og har fået tænkt en mængde konkrete problemstillinger igennem og er kommet med nogle konklusioner omkring, hvordan de ønsker, at de bindende svar skal se ud til fremtiden.

14 Selvevalueringen og best practice – set i et retssikkerhedsmæssigt perspektiv

Så vidt det er oplyst for Retssikkerhedschefen, har der ikke tidligere været gennemført en sådan form for selvevaluering som denne vedrørende bindende svar i SKAT. Selve processen har således været ny for alle involverede parter og erfaringerne vil bidrage til læring og nye erfaringer for alle.

Det har derfor også på forhånd været vanskeligt helt klart at fastlægge, hvilket slutprodukt det var ønsket, der skulle komme ud af selvevalueringen.

Nedenfor beskrives og vurderes nogle af de problemstillinger, som Retssikkerhedschefen finder relevante at overveje i forbindelse med fremtidige selvevalueringer.

14.1.1 Processen med selvevalueringen

14.1.1.1 Medarbejdernes forberedelse til selvevalueringen

I forbindelse med Retssikkerhedschefens besøgsrunde hos de fem skattecentre, blev det drøftet hvordan medarbejderne havde klædt deres repræsentanter på til selvevalueringsseminaret i Nyborg d. 10. juni 2008. Som det er beskrevet i afsnit 11.3 havde nogle afdelinger drøftet alle de udsøgte bindende svar i de forskellige fagspor i mindre grupper med op til 4 medarbejdere. I andre afdelinger var nogle af de bindende svar i hvert fagspor kun blevet gennemgået af den medarbejder der skulle repræsentere afdelingen på seminaret i Nyborg.

Da medarbejderne mødtes i Nyborg havde de således forskellige forudsætninger for at kunne tale på vegne af deres kolleger fra deres respektive bindende svar afdelinger.

Ved fremtidige selvevalueringer er det således vigtigt at sikre, at medarbejderne forbereder sig nogenlunde ensartet til selvevalueringssprocessen. Dette kan ske ved at lederne af de enkelte afdelinger aftaler, hvorledes forberedelserne skal foregå.

14.1.1.2 Fælles selvevaluering af samme bindende svar

Ved seminaret i Nyborg var der ved selvevalueringen af de enkelte bindende svar i nogle tilfælde stor forskel på hvilken evaluering af kvaliteten af det pågældende bindende svar som medarbejderne havde med hjemmefra deres skattecenter. Nogle skattecentre havde selvevalueret det bindende svar som værende rigtig godt, mens andre ikke synes det var godt. Denne iagttagelse gjorde medarbejderne opmærksom på ved Retssikkerhedschefens besøgsrunde, ligesom Retssikkerhedschefens medarbejder gjorde de samme betragtninger ved besøgene hos de enkelte faggrupper i Nyborg.

Ved Retssikkerhedschefens besøgsrunde oplyste medarbejderne, at der var stor forskel på, hvordan faggrupperne på seminaret i Nyborg var nået til enighed om en fælles evaluering af den enkelte sag. I nogle faggrupper havde man diskuteret sig til enighed, mens man i andre grupper havde afgjort den samlede evaluering af hvert bindende svar ved hjælp af flertalsafstemning.

Det vil være vigtigt at sikre, at tovholderne for arbejdsgruppen, som i dette tilfælde var afdelingslederne, ved fremtidige selvevalueringer, har drøftet, hvilken metode grupperne skal anvende, for at nå frem til en enighed om en fælles selvevaluering, herunder især at præcisere at kvaliteten af et bindende svar ikke kan fastlægges ved en afstemning.

14.1.1.3 Tab af input og meninger

De fælles evalueringsskemaer for hver enkelt af de 30 bindende svar i hvert fagspor, blev som nævnt samlet til en fælles selvevalueringsrapport for faggruppen.

Disse fem fælles selvevalueringsrapporter for hvert fagspor dannede grundlaget for udarbejdelsen af den afsluttende selvevalueringsrapport for de bindende svar.⁶³

⁶³ Vedlagt som bilag 1

Selve processen frem til den samlede selvevalueringsrapport kan give anledning til retssikkerhedsmæssige betragtninger, såsom, hvor mange input til selvevalueringen, der er gået tabt ved den valgte selvevalueringsmetode. Som nævnt ovenfor i afsnit 11.3 har den enkelte medarbejders selvevaluering af det eller de bindende svar som pågældende har gennemgået, således været gennem mange trin inden den endelige selvevalueringsrapport forelå. Der kan derfor være kvalitative vurderinger og diskussioner af de enkelte bindende svar, der ikke er blevet viderebragt til den samlede selvevalueringsrapport. Som det er nævnt ovenfor bidrager uensartetheden i medarbejdernes forberedelse samt den måde faggrupperne fandt frem til en fælles selvevaluering af de udsøgte bindende svar også til, at der på denne måde kan være gået faglige og kvalitative input tabt.

Processen frem mod det færdige produkt, som i dette tilfælde er best practice, illustrerer, at det er en stor udfordring at videreformidle alle medarbejderes selvevalueringer loyalt og uddrage et repræsentativt billede af det område, der selvevalueres.

Medarbejderne gik til selvevalueringen med stort engagement og i forbindelse med besøgsrunden, var det Retssikkerhedschefens indtryk at medarbejderne generelt var tilfredse med processen omkring selvevalueringen.

Ved fremtidige selvevalueringer foreslår Retssikkerhedschefen at der afprøves forskellige metoder herfor, og hvor der blandt andet fokuseres på, at tabet af erfaringer og input gerne skal være minimalt.

14.2 Skalavurderingerne

I forbindelse med udfyldelsen af selvevalueringsskemaet for de enkelte bindende svar, skulle medarbejderne som nævnt, give det bindende svar en skalavurdering fra 1-5. På selvevalueringsskemaet var der angivet følgende beskrivelser af den enkelte vurdering:

- 1 – Uacceptabelt (hvis fx materielt forkert)
- 2 – Utilstrækkeligt (hvis der mangler oplysninger eller sagen skulle være afvist)
- 3 – Acceptabelt (hvis sagen opfylder minimumskravene til et bindende svar / for lidt eller for meget)
- 4 – God
- 5 – Særdeles god

Ved afgivelsen af skalavurderingen, viste det sig, at faggrupperne havde brugt skalaen 1-5 meget forskelligt. I en enkelt gruppe havde man bestemt, at det ikke skulle være muligt at give et bindende svar vurderingen 5. Gruppen begrundede dette valg med at ingen bindende svar kunne være perfekte.

Da skalavurderingerne er blevet brugt meget uensartet og da der har været stor tvivl om hvilke nærmere kriterier der lå i anvendelsen af de enkelte vurderinger, er anvendeligheden desværre begrænset. Det er behæftet med for stor usikkerhed at lægge vurderingerne til grund til en samlet karaktergivning af kvaliteten af de selvevaluerede bindende svar.

Fremadrettet skal der derfor fokus på en nærmere forklaring og instruktion i anvendelsen af skalavurderinger ved kommende selvevalueringer.

D E L III – Vurderinger og anbefalinger

15 Retssikkerhedschefens vurderinger og anbefalinger vedrørende de bindende svar

Den resterende del af redegørelsen vil indeholde vurderinger og anbefalinger med udgangspunkt i nogle af de specifikke problemstillinger, som Retssikkerhedschefen er stødt på i sin egen-drift undersøgelse af kvaliteten og ensartetheden af de bindende svar. Problemstillingerne vil blive belyst ud fra en retssikkerhedsmæssig synsvinkel, og Retssikkerhedschefen vil komme med sine anbefalinger i forhold til borgernes og virksomhedernes retssikkerhedsmæssige stilling.

15.1 Visitering af anmodninger om bindende svar i principielle og ikke-principielle bindende svar

Set ud fra den enkelte skatteydere retssikkerhedsmæssige stilling er det afgørende, at afgivelsen af de bindende svar kan leve op til de kriterier, der er opstillet ovenfor i afsnit 2.3 om hurtig sagsbehandlingstid, korrekte samt ensartede og let forståelige svar. Derimod vil det være mindre afgørende for den enkeltes retssikkerhed, om vedkommendes anmodning om bindende svar bliver visiteret som enten principiel eller ikke-principiel, og dermed om anmodningen bliver forelagt for Skatterådet eller ej.

For at SKAT kan opfylde de retssikkerhedsmæssige krav til de bindende svar er det dog vigtigt, at SKATs proces med visitering i principielle og ikke-principielle anmodninger om bindende svar foregår optimalt.

I skatteforvaltningslovens § 21, stk. 4, er det som nævnt i afsnit 5.1.1.1 bestemt, at SKAT skal forelægge visse typer af anmodninger for Skatterådet. Kriterierne er uddybet nærmere i aftalen mellem SKAT og Skatterådets formand.

Samtidig er der mulighed for, at SKAT kan forelægge andre anmodninger efter en konkret vurdering i medfør af skatteforvaltningslovens § 2, stk. 2. Kriterierne, der skal lægges til grund ved denne vurdering, er også nævnt i aftalen mellem SKAT og Skatterådets formand. Desuden er der i aftalen angivet positiv- / negativlister over, hvilke anmodninger der skal og ikke skal forelægges for Skatterådet.

Den seneste aftale mellem SKAT og Skatterådets formand er offentliggjort som SKM2007.72SKAT. I aftalen er det anført, at den skal revideres senest i januar 2008.⁶⁴

Som følge af, at aftalen er bygget op med positiv- / negativlister, som anfører konkrete typer af anmodninger om bindende svar, er det vigtigt at sikre et stadigt fokus på, at aftalen opdateres, så der kan drages nytte af erfaringer. I bemærkningerne⁶⁵ til skatteforvaltningslovens § 21 anføres det blandt andet at i forbindelse med en afgrænsning af, hvad der til enhver tid skal betragtes som ny

⁶⁴ Det nyetablerede Skatterådskontor i SKATs Juridiske Center har oplyst at revideringen er påbegyndt.

⁶⁵ Specielle bemærkninger til § 21 i L 110, Folketinget 2004-05 2. samling

lovgivning, jf. § 21, stk. 4, nr. 3, forudsættes det, at der indgås en aftale mellem SKAT og Skatterådets formand. Ny lovgivning vil ikke blive ved med at skulle nyfortolkes og ifølge bemærkningerne⁶⁶ er det hensigten, at Skatterådet i en periode skal medvirke ved fastlæggelse af en administrativ praksis, som herefter skal videreføres af SKAT. Anmodninger om bindende svar vedrørende den samme nye lovgivning vil således ikke vedblive at være principielle, men vil med tiden blive ikke-principielle.

Retssikkerhedschefen opfordrer derfor til et stadigt fokus på at tilpasse aftalen mellem SKAT og Skatterådets formand om, hvilke anmodninger om bindende svar, der skal forelægges for Skatterådet. Ved hjælp af en løbende revidering af aftalen vil Skatterådet og SKAT mere effektivt kunne drage nytte af erfaringer og dette vil øge muligheden for at levere gode og hurtige bindende svar, som opfylder de retssikkerhedsmæssige krav.

15.1.1 Komplexitetsgraderne

I afsnit 6.4.1 ovenfor beskrives det, hvorledes SKAT tildeler anmodningerne om ikke-principielle bindende svar en kompleksitetsgrad.

Retssikkerhedschefen bemærker, at den tildelte kompleksitetsgrad alene har betydning for SKATs interne arbejde med afgivelsen af disse bindende svar. Borgere og virksomheder får ikke oplyst den tildelte kompleksitetsgrad og kan ikke knytte nogen forventninger til den. Desuden kan SKAT ikke legitimere en lang sagsbehandlingstid ved at henvise til kompleksitetsgraden.

Ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning må kompleksitetskoderne derfor alene betegnes som et internt styringsinstrument, som SKAT bruger til at måle sagsbehandlingstiden på de bindende svar med.

15.2 SKATs omformulering af spørgsmål i anmodninger om bindende svar

Generelt vil SKAT gerne imødekomme skatteyderne med et højt serviceniveau. Samtidig må det fastholdes, at SKAT er en forvaltningsmyndighed.

Folketingets Ombudsmand har i januar 2009 afgivet en udtalelse vedrørende et bindende svar, hvor Folketingets Ombudsmand mener, at SKAT burde have afvist at besvare anmodningen om bindende svar. Folketingets Ombudsmand mener, at der i den konkrete anmodning var betydelig usikkerhed om fakta i sagen og hvad den pågældende person ønskede svar på. Dette var også gældende efter, at skattecentret havde modtaget yderligere oplysninger fra spørger. I afgørelsen havde skattecentret omformuleret og sammenskrevet de to spørgsmål, som spørger oprindeligt havde stillet i sin anmodning samt tilføjet et nyt spørgsmål.

I udtalelsen nævner Folketingets Ombudsmand, at ”hensigten med ordningen om bindende svar ikke har været at skatteforvaltningens svar skulle have responderende karakter, eller at

⁶⁶ Specielle bemærkninger til § 24 i L 110, Folketinget 2004-05 2. samling

skatteforvaltningen – ved at indsætte forbehold eller forudsætninger i sit svar – i realiteten skulle hjælpe borgere eller virksomheder med at undgå at betale skat.”

Desuden sonderer Folketingets Ombudsmand mellem allerede gennemførte dispositioner, hvor det er muligt objektivt at konstatere og dokumentere faktum i sagen og påtænkte dispositioner. Ved behandlingen af de påtænkte dispositioner er det spørger, der har fuld rådighed over faktum. Og det er ikke muligt objektivt og uafhængigt af spørgerens beskrivelse af dispositionen at dokumentere sagens ”faktum”. Derfor anfører Folketingets Ombudsmand, at det ved påtænkte dispositioner er ”nødvendigt, at spørgeren fra starten (dvs. i sin anmodning om bindende svar) beskriver den planlagte disposition så detaljeret at det på baggrund heraf er muligt at foretage en skatteretlig vurdering af dispositionen. I modsat fald ville det være muligt for spørgeren under sagens behandling – og i lyset af de oplysninger og dokumenter som SKAT måtte efterspørge – at ændre/tilpasse den planlagte disposition sådan at der opnås et positivt svar på de/det stillede spørgsmål. Det har ikke været meningen med ordningen om bindende svar.”

Folketingets Ombudsmand mener, at skattecentret i forbindelse med, at de skulle have afvist anmodningen om bindende svar samtidig skulle have vejledt vedkommende om mulighederne for på ny at indgive en anmodning om bindende svar samt vejledt om, hvilke oplysninger spørgsmålene skulle have indeholdt for at være tilstrækkeligt præcise. Folketingets Ombudsmand henviser til vejledningspligten i forvaltningsloven § 7 og bemærker i den forbindelse, ”at vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7 ikke er så vidtgående at skattecentret⁶⁷ var forpligtet til at vejlede vedkommende⁶⁸ om hvorledes dennes spørgsmål konkret skulle formuleres for at han kunne få et positivt svar. Det skyldes at der i givet fald ikke ville være tale om vejledning, men derimod om egentlig skatteretlig rådgivning som klart falder uden for bestemmelsen.”

I udtalelsen anføres det, at Folketingets Ombudsmand mener, at skattecentret ikke ”burde have bedt vedkommende⁶⁹ indsende yderligere oplysninger eller dokumentation. Det skyldes at der i vedkommendes⁷⁰ tilfælde var tale om en påtænkt disposition – og ikke om en allerede gennemført disposition.”

Retssikkerhedschefen mener, at udtalelsen fra Folketingets Ombudsmand illustrerer, at SKAT skal opfylde sin vejledningspligt og være serviceminded. Som forvaltningsmyndighed har SKAT ansvaret for at afgørelsen er korrekt og at sagen er korrekt oplyst. Men SKAT skal være varsomme med at omformulere spørgsmål til det, som SKAT mener, spørgeren vil have svar på.

Retssikkerhedschefen opfordrer SKAT til at have fokus på omformuleringen af spørgsmål, når der spørges vedrørende påtænkte dispositioner herunder at sikre sig, at det klart fremgår af spørgsmålene, hvad der spørges om.

Det bemærkes at ved en eventuel afvisning af en anmodning om et bindende svar tilbagebetales det indbetalte gebyr. Retssikkerhedsmæssigt har spørgeren derfor ikke lidt noget tab ved at få sin anmodning afvist. Bliver spørger korrekt vejledt af SKAT, kan spørger indsende en ny anmodning og få et korrekt bindende svar.

⁶⁷ Anonymiseret af Retssikkerhedschefen

⁶⁸ Anonymiseret af Retssikkerhedschefen

⁶⁹ Anonymiseret af Retssikkerhedschefen

⁷⁰ Anonymiseret af Retssikkerhedschefen

15.3 SKATs afvisning af anmodninger om bindende svar

I løbet af Retssikkerhedschefens egen-drift undersøgelse er Retssikkerhedschefen blandt SKATs medarbejdere stødt på diskussioner omkring afvisningsmulighederne i skatteforvaltningsloven og anvendelsen af disse.

Blandt andet har det været diskuteret, om anmodningerne skal afvises efter skatteforvaltningslovens §§ 24, stk. 1, eller stk. 2.

Retssikkerhedschefen bemærker i den forbindelse, at ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning er det irrelevant om skatteforvaltningslovens §§ 24, stk. 1, eller 24, stk. 2, anvendes, da retsvirkningen er den samme. Desuden tilbagebetales gebyret altid ved afvisning, og spørger kan altid indsende en ny anmodning om bindende svar.

15.3.1 Umiddelbare afvisninger

Retssikkerhedschefen har fået tilsendt kopier af 8 af de anmodninger om bindende svar, som af visiteringen i SC Struer er blevet betegnet som umiddelbare afvisninger, som beskrevet ovenfor i afsnit 6.5.

Det har ikke været nemt ud fra disse få anmodninger helt klart at fastlægge, hvilke anmodninger der vurderes som værende mulige umiddelbare afvisninger.

Retssikkerhedschefen finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at det kun er én bestemt medarbejder hos SC Struer, der gennemgår disse sager. Det er derfor meget vigtigt at sikre, at den pågældende medarbejder gives tid til at dokumentere sit arbejde, således at andre vil være i stand til at overtage opgaven og derved sikre ensartethed over tid. Desuden vil Retssikkerhedschefen anbefale, at den pågældende medarbejder løbende drøfter de umiddelbare afvisninger med nærmeste leder eller kolleger for at sikre vidensdeling.

Retssikkerhedschefen mener, at det er relevant for SKAT at arbejde videre med en klar definition af, hvilke anmodninger der falder indenfor kategorien ”umiddelbare afvisninger”. Ved eventuelt at gennemgå de anmodninger, der har været afvist som umiddelbart afvisninger over en afgrænset periode og en gennemgang af bemærkningerne til skatteforvaltningslovens kapitel 8 vil SKAT kunne nå frem til en klarere definition af kategorien.

Når der foreligger en klar definition af, hvad der kan karakteriseres som en umiddelbar afvisning finder Retssikkerhedschefen, at det vil være naturligt at gøre dette til en del af best practice. Tilsvarende bør det være en del af best practice, hvordan disse umiddelbare afvisninger behandles.

15.4 Vidensdeling og erfaringsudveksling i netværk

Som det er fremgået ovenfor i afsnit 7.4 har medarbejderne ved de fem skattecentre været repræsenteret i ERFA-gruppen for bindende svar samt diverse fysiske faglige netværk.

Retssikkerhedschefen drøftede deltagelsen i de fysisk faglige netværk med medarbejderne ved besøgsrunden hos de fem skattecentre.

På denne baggrund må Retssikkerhedschefen konkludere, at SKAT gennem disse netværk arbejder på at afklare eventuelle spørgsmål og uklarheder. Mange af medarbejderne var tilfredse med muligheden for vidensdeling i netværkene. Mens andre af medarbejderne savnede klare konklusioner og fremadrettede løsninger som resultat af møder i de fysisk faglige netværk.

Retssikkerhedschefen anbefaler, at der fremadrettet er skærpet fokus på, at der skal udsendes referater samt drages hurtige konklusioner fra møderne i diverse faglige netværk. Det er vigtigt at drøftelserne og resultaterne fra møderne bliver fulgt op for at sikre den faglige vidensdeling på området.

15.5 SKATs brug af Videns- og Kompetencecentre ved besvarelsen af de ikke-principielle bindende svar

Ovenfor i afsnit 5.1.2.1 er det beskrevet hvordan SKAT har anvendt Videns- og Kompetencecentrene i forbindelse med afgivelsen af bindende svar.

I forbindelse med Retssikkerhedschefens egen-drift undersøgelse har det været svært at få klarlagt, hvordan skattecentrene har benyttet Videns- og Kompetencecentrene, da der ikke har været klare nedskrevne retningslinjer/aftaler omkring dette. Anvendelsen af Videns- og Kompetencecentrene har løbende været tilpasset, men dokumentation herfor er ikke fulgt med. Retssikkerhedschefen må derfor konkludere, at de fem skattecentre formentlig har benyttet Videns- og Kompetencecentrene uensartet.

Ved at lade nogle Videns- og Kompetencecentre afgive bindende svar og andre være høringspartnere har SKAT tilstræbt at øge den faglige kvalitet af de bindende svar. Men ved at lade flere enheder end de fem bindende svar afdelinger afgive bindende svar, har det øget risikoen for uensartede bindende svar og medført at kompetencen til at afgive bindende svar er blevet uklar.

Retssikkerhedschefen bifalder naturligvis SKATs tiltag for at højne den faglige kvalitet af de bindende svar. Men samtidig anbefaler Retssikkerhedschefen, at det beskrives, hvilke enheder der har kompetence til at afgive bindende svar, i hvilke tilfælde andre enheder involveres og i hvilken grad. Det anbefales derfor at der laves retningslinjer herfor. Det er vigtigt for gennemsækeligheden og effektiviteten, at alle enheder er klar over, hvem der laver hvad. Desuden er det vigtigt at alle de medarbejdere, der afgiver bindende svar, har modtaget den samme instruktion i, hvad et bindende svar er og hvordan det bygges op. Her vil den best practice som er udarbejdet i forbindelse med selvevalueringen være et oplagt redskab til at arbejde hen mod den ønskede ensartethed.

Videns- og Kompetencecentrene er ved SKATs strukturændring pr. 1. januar 2009 blevet nedlagt som selvstændige enheder/begreb. Mange af de opgaver Videns- og Kompetencecentrene varetog, er stort set overgået til henholdsvis Sagscenter Person og Sagscenter Erhverv. Retssikkerhedschefen bemærker at der generelt mangler information om, hvad der er sket med den viden der var i Videns- og Kompetencecentrene.

Som beskrevet ovenfor er det fremover Sagscenter Person og Sagscenter Erhverv der har ansvaret for afgivelsen af de bindende svar. Sagscentrene er landsdækkende og meget af ledelsen sker i vidt omfang virtuelt. Af disse grunde er det vigtigt, at SKAT nøje får klarlagt, hvilke afdelinger der udover de fem eksisterende, har ansvaret for at afgive eller bidrage til afgivelsen af bindende svar. Retssikkerhedsmæssigt vil det være afgørende med en klar kompetencefordeling for at sikre kvaliteten og ensartetheden af de bindende svar.

15.6 Formålet og anvendelsen af skabeloner ved udarbejdelsen af bindende svar

Ved Retssikkerhedschefens besøg hos de fem skattecentre drøftede hun formålet og anvendelsen af skabelonerne med medarbejderne.

Retssikkerhedschefen opfatter skabelonerne, som et bidrag til at sikre ensartetheden af de bindende svar SKAT afgiver. De skal gøre det lettere for medarbejderne at nå frem til den ønskede røde tråd mellem faktum, lovhenvvisninger, begrundelser m.v.

Skabelonerne må aldrig bruges af medarbejderen uden at denne tager konkret stilling til brugen af disse ved det enkelte bindende svar. De kan ikke sikre ensartethed i de konkrete afgørelser, men de kan hjælpe ensartetheden på vej.

Retssikkerhedschefen anbefaler, at SKAT arbejder videre med anvendelsen af skabeloner. Det vil være hensigtsmæssigt, at dette gøres til en del af best practice.

15.7 Påklagede bindende svar til Landsskatteretten og Skatteankenævnene

Ved en vurdering af mængden af bindende svar, der bliver påklaget, er det væsentligt at inddrage det særlige forhold, at der ved anmodninger om bindende svar både kan spørges om allerede foretagne dispositioner og påtænkte dispositioner. Er spørger uenig i SKATs bindende svar vedrørende en påtænkt disposition, kan det være mere relevant for spørger at ændre den fremtidige disposition frem for at klage over det bindende svar. Dette forhold kan påvirke antallet af klager over bindende svar, da de herved adskiller sig fra andre afgørelser fra SKAT.

Retssikkerhedschefen vurderer derfor, at tallene vedrørende påklagede bindende svar skal benyttes med varsomhed, så længe det ikke registreres nærmere om det er et bindende svar vedrørende en foretagen disposition eller et bindende svar vedrørende en påtænkt disposition.

15.8 Implementeringen af best practice, herunder indarbejdelse af arbejdsgangsbeskrivelser

Da etableringen af best practice bygger på en selvevaluering og en stor medarbejderindflydelse, medfører dette også store forventninger til en hurtig og effektiv implementering af best practice hos medarbejderne.

Retssikkerhedschefen forventer, at afdelingslederne følger op på implementeringen af best practice og gennem interne kontroller sikrer, at den vedtagne best practice følges af medarbejderne.

15.9 Én fælles indgang til det processuelle arbejde ved afgivelsen af et bindende svar

Det er afgørende for ensartetheden og kvaliteten af de bindende svar, at der er én fælles beskrivelse af det processuelle arbejde med at udarbejde et bindende svar. Et bindende svar fra SKAT skal være ens uanset, hvilket Sagscenter, der har afgivet det bindende svar. Det må erindres at det er irrelevant for skatteyderen, hvordan SKAT internt organiserer opgaven med afgivelsen af de bindende svar. Det afgørende er at det bindende svar kan leve op til de retssikkerhedsmæssige kriterier som er nævnt ovenfor; hurtig sagsbehandlingstid samt korrekte, ensartede og let forståelige bindende svar.

I nogle skattecentre er der udarbejdet arbejdsgangsbeskrivelser for den praktiske håndtering af afgivelsen af bindende svar. Retssikkerhedschefen forventer, at disse arbejdsgangsbeskrivelser indarbejdes som en aktiv del af best practice.

Gennem best practice skal ensartetheden og kvaliteten af de bindende svar styrkes. Derfor skal det sikres, at der kun er én fælles indgang til det processuelle arbejde med at udarbejde et bindende svar. Retssikkerhedschefen anbefaler derfor, at der kun er én portal for bindende svar og én best practice med én fælles arbejdsgangsbeskrivelse for alle medarbejdere i SKAT der udarbejder bindende svar.

Retssikkerhedschefen finder det desuden naturligt, at best practice gøres dynamisk med aktive links således, at der hele tiden kan henvises til relevante og opdaterede oplysninger.

15.9.1 Én fælles sagspool

For at sikre ensartethed og overblik har SKAT etableret én samlet visiteringsenhed. Af de samme grunde finder Retssikkerhedschefen det naturligt at der etableres én landsdækkende sagspool frem for de 5 geografiske sagspools der eksisterer i dag.

15.10 Anvendeligheden af selvevalueringer

Den medarbejderinvolvering og vidensdeling der opnås i forbindelse med en selvevaluering er vigtig og Retssikkerhedschefen opfordrer derfor SKAT til at benytte selvevalueringer i fremtiden, også gerne i en mindre målestok end den gennemførte for de bindende svar.

Ovenfor er Retssikkerhedschefen kommet med følgende anbefalinger vedrørende kommende selvevalueringer i SKAT:

- Det er vigtigt at sikre, at medarbejderne forbereder sig nogenlunde ensartet til selvevalueringsprocessen

- Det er vigtigt at sikre, at det er drøftet hvilken metode der skal anvendes for at nå frem til en enighed om en fælles selvevaluering, herunder især at præcisere at kvaliteten ikke kan fastlægges ved en afstemning
- Det foreslås at SKAT afprøver andre metoder til selvevaluering, hvor der fokuseres på, at tabet af erfaringer og input gerne skal være minimalt
- Der skal være fokus på en nærmere forklaring og instruktion i anvendelsen af skalavurderinger.

15.11 *Kendskabet til instituttet bindende svar blandt SKATs medarbejdere*

Som det er fremgået ovenfor, indtager instituttet bindende svar en særlig position ved hjælp af den egenskab at kunne binde SKAT i op til 5 år frem i tiden. Instituttet adskiller sig derved fra SKATs generelle vejledningsforpligtelse og uformaliserede forhåndstilkendegivelser.

Det er vigtigt, at medarbejderne i SKAT har en grundlæggende viden om, hvad et bindende svar er og hvornår det kan være relevant for skatteyderen at anmode om et bindende svar, så de derved kan vejlede skatteyderne korrekt.

Retssikkerhedschefen anbefaler derfor, at SKAT til stadighed har fokus på at udbrede kendskabet til instituttet bindende svar blandt SKATs medarbejdere, i særdeleshed blandt de medarbejdere der har direkte kontakt til skatteyderne.

15.12 *Mulighed for at afdække eventuelle problemstillinger i skatte- eller afgiftslovgivningen*

Retssikkerhedschefen ser et potentiale i at SKAT bruger instituttet bindende svar fremadrettet ved gennem anmodningerne om bindende svar, at afdække eventuelle problemområder i skatte- eller afgiftslovgivningen. En registrering af, hvilke emner der spørges om, vil eventuelt kunne afdække sorte huller i lovgivningen.

SKAT kan desuden benytte en sådan registrering til at afdække behov for indsatsprojekter, samt eventuelle behov for SKAT-meddelelser eller styresignaler.

16 Fremtiden for de bindende svar i SKAT

I SKATs foreløbige Produktionsplan for 2009 indgår de bindende svar som et punkt under SKATs mål med kundetilfredshed:

- I 2009 skal mindst 70 % af borgere, der henvender sig om *bindende svar*, være tilfredse eller meget tilfredse med SKATs behandling af deres anmodning
- I 2009 skal mindst 85 % af rådgivere, der henvender sig om *bindende svar*, være tilfredse eller meget tilfredse med SKATs behandling af deres anmodning
- I 2009 skal mindst 90 % af de generelle sager for *bindende svar* være besvaret inden for 90 dage, mens mindst 94 % af de ukomplicerede sager skal være besvaret inden for 30 dage.

Desuden indgår følgende om de bindende svar i Produktionsplan 2009 som en indikator på vejledningsområdet:

- 94 % skal være besvaret inden for 6 måneder (generelle)
- 97 % skal være besvaret inden for 9 måneder
- 99,5 % skal være besvaret inden for 12 måneder
- 99,5 % skal være besvaret inden for 2 måneder (ukompliceret)
- Antal sager

Målene i Produktionsplanen illustrerer, at SKAT fortsat skal have meget fokus på instituttet bindende svar. Det er afgørende at SKAT har fortsat fokus på sagsbehandlingstiden, men det er også afgørende at der er fokus på at de bindende svar korrekte, ensartede og let forståelige, da der også fokuseres på høj kundetilfredshed. Generelt skal SKAT vedblive at anerkende de bindende svares store betydning.

16.1 Koordinerende funktion

For at sikre fokus på en samlet god kvalitet og ensartethed for de bindende svar anbefaler Retssikkerhedschefen, at der etableres en koordinerende funktion som sikrer ensartethed, kvalitet og sammenhæng mellem de bindende svar, som afgives af henholdsvis Sagscenter Erhverv og Sagscenter Person. Retssikkerhedschefen anser det desuden for hensigtsmæssigt at Skatterådskontoret i SKATs Juridiske Center inddrages i den koordinerende funktions virke.

Set ud fra skatteydernes retssikkerhedsmæssige vinkel er det som sagt ikke afgørende, hvilken enhed der internt i SKAT afgiver det bindende svar eller om anmodningen vurderes som principiel eller ikke-principiel. Det afgørende er at de bindende svar lever op til de retssikkerhedsmæssige krav som er omtalt i denne redegørelse. Derfor vil det være en gevinst for de bindende svar og retssikkerheden, hvis SKAT styrker det interne samarbejde omkring afgivelsen af både de principielle og de ikke-principielle bindende svar.

17 Afslutning

Retssikkerhedschefen står naturligvis til rådighed i forbindelse med de spørgsmål og problemstillinger, der måtte opstå under implementeringen af undersøgelsens anbefalinger og fremtidige selvevalueringer af de bindende svar.

Undersøgelsen vil inden udgangen af 2010 blive fulgt op af Retssikkerhedschefen med henblik på at afdække på hvilken måde SKAT har valgt at implementere undersøgelsens anbefalinger.

Til slut vil Retssikkerhedschefen gerne sige tak for et godt samarbejde med SKAT og SKATs medarbejdere gennem hele egen-drift undersøgelsen.

18 Bilagsoversigt

18.1 Bilag 1 - Rapport om selvevaluering af bindende svar

- 18.1.1 Bilag 1.1 – Kvalitet og ensartethed – styregruppe m.v.**
- 18.1.2 Bilag 1.2 – Oversigt over udsøgte sager**
- 18.1.3 Bilag 1.3 – Selvevalueringsskabelon**
- 18.1.4 Bilag 1.4 – Faggruppeopdeling**
- 18.1.5 Bilag 1.5 – Best Practice emner og problemstillinger**

18.2 Bilag 2 - Rapport om generel best practice

18.3 Bilag 3 - Skatteforvaltningslovens kapitel 8

18.4 Bilag 4 - Spørgeskema selvevaluering af de bindende svar

18.5 Bilag 5 - Spørgeskema til best practice – generelle problemstillinger

- Bilag 1 -

Rapport om
selvevaluering af
bindende svar

2008

1. Indledning

Dette er en rapport om Juridisk Services selvevaluering af kvaliteten og ensartetheden på 150 afgivne ikke-principielle bindende svar. De 150 bindende svar er evalueret i forhold til både materiel og processuel korrekthed.

Samlet set skal selvevalueringen give et billede af den generelle kvalitet og ensartethed i de bindende svar, og danne baggrund for etableringen af Best Practice på områder, hvor dette skønnes nødvendigt.

2. Resume af konklusion

Det er den koordinerende gruppes opfattelse at selvevalueringen viser at "tilstanden" på bindende svar overordnet set er meget fin, ligesom den foretagne skalavurdering viser at sagerne behandles på et fornuftigt niveau.

Selvevalueringen har endvidere afdækket at der er en række problemstillinger, som der er behov for at arbejde videre med og lave best practice på. Nogle af disse problemstillinger er specifikke for de enkelte faggrupper, mens andre har generel betydning. Problemstillingerne fremgår af bilag 5, men de væsentligste problemstillinger er:

Generelle problemstillinger:

- Sagsoplysning – hvad og hvor meget skal der gøres for at få sagen tilstrækkeligt oplyst?
- Afvisning – hvor meget skal det gøres ud af begrundelsen for afvisning og i hvilket omfang bør der gives vejledning, hvis der sker afvisning?
- Formuleringen af det stillede spørgsmål – hvordan sikrer vi at de stillede spørgsmål formuleres klart og entydigt?
- Bindingsperioden – hvordan fastsætter vi denne ved allerede gennemførte dispositioner?
- Begrundelse mv. – hvordan sikrer vi at der er en "rød tråd" i gengivelse af de relevante faktiske oplysninger, den relevante retsanvendelse (lov og praksis) og begrundelsen?
- Den materielle retsanvendelse - hvordan sikres denne bedst muligt?

Specifikke problemstillinger:

- Faggruppe moms og afgifter:
 - Formulering af bindingsperioden i forhold til afregningsperioden
- Faggruppe lønmodtager:
 - Rejseregler - tjekliste og formulering
- Faggruppe Ejendomme:
 - Høring af ejendomsvurderingen ved handel mellem interesseforbundne parter og ved salg af mindre "landbrugsejendomme"
 - Svarer vi nej eller ja med forbehold, hvis der mangler udstykningserklæring (parcelhussager).
- Faggruppe Aktionær/selskaber
 - Høring ved handel mellem interesseforbundne parter
- Faggruppe Erhvervsdrivende:
 - Lejefastsættelse ved udleje til nærtstående – hvordan gør man ?

3. Baggrund

Juridisk Service har i 2007 haft et stort fokus på optimering af sagsbehandlingsprocessen og nedbringelse af sagsbehandlingstiderne for bindende svar. I begyndelsen af 2008 opfyldte Juridisk Service næsten de opsatte mål, og det var derfor naturligt at tage det næste skridt og øge vores fokus på kvalitet og ensartethed i de bindende svar.

Arbejdet med kvalitet og ensartethed blev påbegyndt med et fælles seminar for alle sagsbehandlere på bindende svar i Fredericia i marts 2008. På seminaret blev arbejdet med de bindende svar sat i relief til visionerne og strategien for SKAT og Juridisk Service, og de overordnede krav til opgaveløsningen blev skitseret. Samtidig blev rammerne for ”den gode sag” præsenteret af afdelingslederne, og medarbejderne fokuserede i en række workshops på, hvad vi allerede gør godt i sagsbehandlingen i dag.

Resultatkontrakten 08 stiller krav om, at Juridisk Service opstiller Best Practice for sagsbehandlingen af de bindende svar. Seminaret i Fredericia skulle danne baggrund for det videre arbejde med kvalitet og ensartethed blandt sagsbehandlerne, hvor de præsenterede krav, forventninger og rammer skulle konkretiseres i Best Practice for en række konkrete sagstyper og ensartede landsdækkende procedurer for en række generelle problemstillinger.

Et væsentligt grundlag for etablering af Best Practice for bindende svar er en evaluering af den eksisterende praksis på området og af den nuværende kvalitet og ensartethed i de afgivne bindende svar. En sådan evaluering vil kunne afdække hvilke områder i sagsbehandlingen, der kan løftes, og hvor Juridisk Service kan høste den største gevinst i form af større kvalitet og mere ensartethed ved etablering af Best Practice. Resultatet af evalueringen bliver således et væsentligt grundlag for det videre arbejde med etableringen af Best Practice.

Retssikkerhedschef Margrethe Nørgaard oplyste på seminaret i Fredericia, at hun ønsker at gennemføre en undersøgelse af kvaliteten og ensartetheden i de bindende svar, og evalueringen bliver derfor også en del af grundlaget for denne undersøgelse.

I bilag 1 er der en grafisk fremstilling af organiseringen af Juridisk Services arbejde med kvalitet og ensartethed.

4. Formål

Formålet med selvevalueringen er at

- lave en tilstandsrapport vedrørende kvaliteten og ensartetheden på de bindende svar
- skabe et grundlag for det videre arbejde med ”best practice” på bindende svar.

5. Metoden

Juridisk Service har valgt at gennemføre evalueringen af kvalitet og ensartethed i de afgivne bindende svar som en selvevaluering med deltagelse af sagsbehandlerne på området. Dette er valgt for at kunne involvere så mange sagsbehandlere som muligt og sikre ejerskab til processen og resultatet. Samtidig giver en selvevaluering en enestående mulighed for sagsbehandlerne fra hele landet for at mødes og diskutere faglige og procesuelle spørgsmål på området for bindende svar.

På et møde den 11. april 2008 i den Koordinerende Gruppe, hvor også retssikkerhedschef Margrethe Nørgaard deltog, besluttede den Koordinerende Gruppe at gennemføre selvevalueringen på følgende måde:

I hvert af de 5 skattecentre udsøges 6 sager indenfor hvert af de 5 fagområder, som bindende svar er opdelt i:

1. Lønmodtagere
2. Erhvervsdrivende
3. Ejendomme
4. Aktionærer og selskaber
5. Moms og afgifter

Sagerne udsøges ved at tage de 6 første afsluttede bindende svar (anmodningen og selve svaret) indenfor hvert fagområde i 1. kvartal 2008. I alt udsøges således 30 sager inden for hvert af de 5 fagområder. Oversigten over udsøgte sager fordelt på fagområder fremgår af rapportens bilag 2.

I hvert af de 5 skattecentre etableres en lokal faggruppe indenfor hvert fagområde bestående af de medarbejdere, der arbejder med bindende svar på det pågældende fagområde. I hver af disse lokale faggrupper udpeges en tovholder. De lokale faggrupper gennemgår herefter sagerne på deres respektive fagområder. Gennemgangen sker på baggrund af en i fællesskab udarbejdet selvevalueringsskabelon/-skema (rapportens bilag 3). I hver af de lokale faggrupper udarbejdes en selvevaluering af hver enkelt sag.

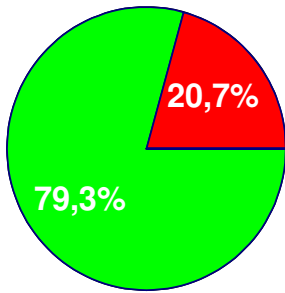
Tovholderne fra de lokale faggrupper indgår herefter i en landsdækkende faggruppe – FAG - på tværs af de 5 skattecentre. Sammensætningen af de landsdækkende faggrupper fremgår af rapportens bilag 4. De landsdækkende faggrupper mødes i Nyborg den 10. juni 2008 og udarbejder, under ledelse af afdelingslederne, en fælles landsdækkende selvevaluering på baggrund af de lokale selvevalueringsskemaer.

6. Resultatet af selvevalueringen

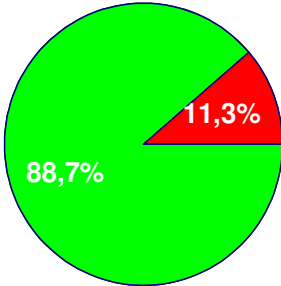
Selvevalueringen er som ovenfor nævnt foretaget på baggrund af en selvevalueringsskabelon/-skema, som er opdelt i 3 hovedafsnit:

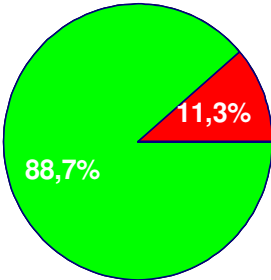
1. Den indledende proces, der vedrører opgaverne i forbindelse med modtagelsen af anmodningen om bindende svar,
2. Det bindende svar, der vedrører de elementer der indgår i det bindende svar, og
3. Andre oplysninger

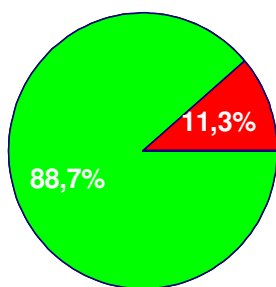
På de punkter, hvor sagerne viser en afvigelse fra normen med 10 % eller mere er der lavet et cirkeldiagram der med rødt angiver afvigelsen.

1. Den indledende proces															
	Ja	Nej	Bemærkninger												
Er kvitterings-skrivelse udsendt rettidigt?	119 sager = 79,3 %	31 sager = 20,7 %	Sagerne med svaret nej er fordelt på faggrupperne: <table><tr><td>Moms/afgift</td><td>10</td></tr><tr><td>Lønmodtager</td><td>5</td></tr><tr><td>Ejendomme</td><td>4</td></tr><tr><td>Aktionær/selskaber</td><td>5</td></tr><tr><td>Erhvervsdrivende</td><td>7</td></tr><tr><td>I alt</td><td>31</td></tr></table>	Moms/afgift	10	Lønmodtager	5	Ejendomme	4	Aktionær/selskaber	5	Erhvervsdrivende	7	I alt	31
	Moms/afgift	10													
Lønmodtager	5														
Ejendomme	4														
Aktionær/selskaber	5														
Erhvervsdrivende	7														
I alt	31														
			Resultatet viser, at der bør være øget fokus på dette område, uanset der tidsmæssigt er tale om mindre overskridelser.												
	Ja	Nej	Bemærkninger												
Har alle parter spurgt? (fx relevant ved overdragelse af aktiver omfattet af afskrivningslovens § 45, stk. 1 og 2 eller ejendomsavance-beskatningslovens § 4, stk. 4 og 5)	141 sager = 94 %	9 sager = 6 %	Sagerne med svaret nej er fordelt på faggrupperne: <table><tr><td>Ejendomme</td><td>2</td></tr><tr><td>Aktionær/selskaber</td><td>7</td></tr><tr><td>I alt</td><td>9</td></tr></table> Faggruppen aktionær/selskaber anbefaler, at der specifikt for dette fagområde udarbejdes en best practice, da selvevalueringen har vist, at der er behov for nogle retningslinier på området.	Ejendomme	2	Aktionær/selskaber	7	I alt	9						
Ejendomme	2														
Aktionær/selskaber	7														
I alt	9														
Fuldmagt ? (Er kravene til fuldmagt opfyldt)	148 sager = 99,3 %	1 sag = 0,7 %	Der er alene målt på 149 sager, da det i en enkelt sag ikke var muligt at tage stilling til spørgsmålet, således som sagen var oplyst.												
Afvisning - burde sagen have været afvist ?			Umiddelbart er der ingen problemer på dette område. De 3 sager vedr. henholdsvis SFL § 21 og SFL § 24, hvor der er svaret ja, er fordelt på 3 forskellige faggrupper.												
1. SFL § 21 (bevillinger/ dispensationer/ toldlovgivning)	3 sager = 2 %	147 sager = 98 %	Selvevalueringen har vist at der generelt for alle faggrupper er behov for at få fastlagt en												
2. SFL § 22	1 sag	149 sager													

(fristoverskridelse – 1 måned efter udløbet af det pågældende indkomstår)	= 0,7 %	= 99,3 %	best practice omkring afvisning, eksempelvis - hvor meget skal sagsbehandlerne foretage sig for at få sagen tilstrækkeligt oplyst, inden der sker afvisning? - i hvilket omfang bør der gives vejledning, hvis anmodningen afvises? - hvor meget der skal gøres ud af begrundelsen for afvisning?
3. SFL § 24 (Manglende oplysninger/ikke svar med fornøden sikkerhed)	3 sager = 2 %	147 sager = 98 %	
Konklusion: Selvevalueringen viser generelt et fint resultat vedrørende den indledende proces. Antallet af sager, hvor der ikke er udsendt rettidig kvitteringsskrivelse viser dog, at der er behov for fokus på dette område. Endvidere viser selvevalueringen, at der på afvisningsområdet er behov for udarbejdelse af en best practice til sikring af en ensartet praksis på landsplan, mens der specifikt i faggruppen aktionærer og selskaber er behov for at få fastlagt en best practice i de sager, hvor flere parter skal spørge.			

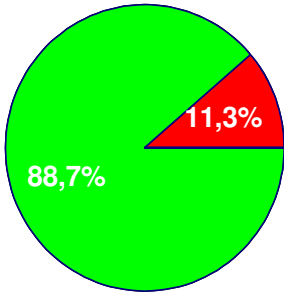
2. Det bindende svar													
1. Spørgsmål/svar	Ja	Nej	Bemærkninger										
Er spørgsmålet formuleret klart og entydigt i afgørelsen?	133 sager = 88,7 %	17 sager = 11,3 %	Sagerne med svaret nej er fordelt på faggrupperne:										
			<table><tr><td>Moms/afgift</td><td>6</td></tr><tr><td>Lønmodtager</td><td>5</td></tr><tr><td>Ejendomme</td><td>4</td></tr><tr><td>Aktionær/selskaber</td><td>2</td></tr><tr><td>I alt</td><td>17</td></tr></table>	Moms/afgift	6	Lønmodtager	5	Ejendomme	4	Aktionær/selskaber	2	I alt	17
			Moms/afgift	6									
Lønmodtager	5												
Ejendomme	4												
Aktionær/selskaber	2												
I alt	17												
		Selvevalueringen har vist, at det er meget vigtigt at få spørgsmålet formuleret klart og entydigt. Det er svært at svare klart og entydigt, hvis ikke spørgsmålet er klart og entydigt. Der er konstateret behov for retningslinier på områderne: - Hvordan gør vi, hvis spørger ikke har formuleret spørgsmålet klart og entydigt? - Opdeler vi spørgsmål i delspørgsmål? - Tilkendegiver vi, hvis spørgsmålet er omformuleret og i bekræftende fald, hvordan?											

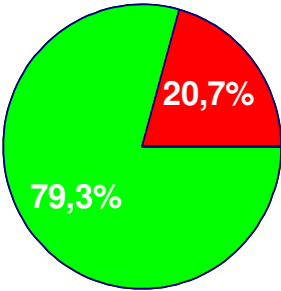
	Ja	Nej	Bemærkninger												
Er svaret formuleret klart og entydigt?	141 sager = 94 %	9 sager = 6 %	Sagerne med svaret nej er fordelt på faggrupperne: <table><tr><td>Moms/afgift</td><td>2</td></tr><tr><td>Lønmodtager</td><td>1</td></tr><tr><td>Ejendomme</td><td>5</td></tr><tr><td>Aktionær/selskaber</td><td>1</td></tr><tr><td>I alt</td><td>9</td></tr></table> Selvevalueringen har vist, at der specifikt i faggruppen ejendomme er behov for en best practice på parcelhussager, hvor der mangler udstykningserklæring.	Moms/afgift	2	Lønmodtager	1	Ejendomme	5	Aktionær/selskaber	1	I alt	9		
Moms/afgift	2														
Lønmodtager	1														
Ejendomme	5														
Aktionær/selskaber	1														
I alt	9														
Er der taget korrekt forbehold?	142 sager = 94,7 %	8 sager = 5,3 %	Sagerne med svaret nej er fordelt på faggrupperne: <table><tr><td>Moms/afgift</td><td>2</td></tr><tr><td>Lønmodtager</td><td>2</td></tr><tr><td>Ejendomme</td><td>2</td></tr><tr><td>Aktionær/selskaber</td><td>2</td></tr><tr><td>I alt</td><td>8</td></tr></table> Selvevalueringen har ikke vist behov for yderligere tiltag på dette område.	Moms/afgift	2	Lønmodtager	2	Ejendomme	2	Aktionær/selskaber	2	I alt	8		
Moms/afgift	2														
Lønmodtager	2														
Ejendomme	2														
Aktionær/selskaber	2														
I alt	8														
Er bindingsperioden korrekt?	133 sager = 88,7 %	17 sager = 11,3 %	Sagerne med svaret nej er fordelt på faggrupperne: <table><tr><td>Moms/afgift</td><td>3</td></tr><tr><td>Lønmodtager</td><td>1</td></tr><tr><td>Ejendomme</td><td>3</td></tr><tr><td>Aktionær/selskaber</td><td>7</td></tr><tr><td>Erhvervsdrivende</td><td>3</td></tr><tr><td>I alt</td><td>17</td></tr></table> Selvevalueringen har vist, at der generelt er behov for at få fastlagt en ensartet praksis for bindingsperioden i værdiansættelsessager og sager, hvor der er tale om allerede gennemførte dispositioner. Selvevalueringen har endvidere vist, at der på moms-/afgifts området er meget fint styr på bindingsperioden, men at det er meget uens om man skriver, hvad spørgers afregningsperiode er.	Moms/afgift	3	Lønmodtager	1	Ejendomme	3	Aktionær/selskaber	7	Erhvervsdrivende	3	I alt	17
Moms/afgift	3														
Lønmodtager	1														
Ejendomme	3														
Aktionær/selskaber	7														
Erhvervsdrivende	3														
I alt	17														
															



Konklusion:

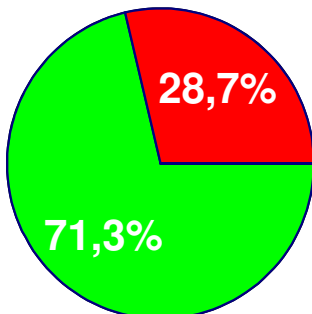
Selvevalueringen har vist, at det er meget vigtigt at få spørgsmålet formuleret klart og entydigt. I de tilfælde hvor dette ikke lykkes, er der generelt også problemer med svaret. Der er således basis for at arbejde videre med dette område. Vedrørende bindingsperioden er der ligeledes basis for at få skabt en mere ensartet praksis i en række sagstyper.

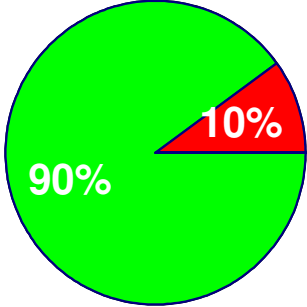
2. Faktiske forhold /sagsoplysning	Ja	Nej	Bemærkninger												
Vedrører beskrivelsen af de faktiske forhold alene objektive konstaterbare forhold?	133 sager = 88,7 %	17 sager = 11,3 %	Sagerne med svaret nej er fordelt på faggrupperne: <table><tr><td>Moms/afgift</td><td>1</td></tr><tr><td>Lønmodtager</td><td>2</td></tr><tr><td>Ejendomme</td><td>9</td></tr><tr><td>Aktionær/selskaber</td><td>2</td></tr><tr><td>Erhvervsdrivende</td><td>3</td></tr><tr><td>I alt</td><td>17</td></tr></table>	Moms/afgift	1	Lønmodtager	2	Ejendomme	9	Aktionær/selskaber	2	Erhvervsdrivende	3	I alt	17
	Moms/afgift	1													
Lønmodtager	2														
Ejendomme	9														
Aktionær/selskaber	2														
Erhvervsdrivende	3														
I alt	17														
			Af selvevalueringen fra faggruppen ejendomme fremgår, at der i højere grad bør skelnes mellem spørgers subjektive oplysninger og de faktisk konstaterbare forhold. Det bør tydeliggøres, hvornår der er tale om spørgers subjektive opfattelse.												
Er der beskrevet faktiske forhold, som ikke har betydning for afgørelsen?	14 sager = 9,3 %	136 sager = 90,7 %	Sagerne med svaret ja er fordelt på faggrupperne: <table><tr><td>Moms/afgift</td><td>4</td></tr><tr><td>Lønmodtager</td><td>2</td></tr><tr><td>Ejendomme</td><td>3</td></tr><tr><td>Aktionær/selskaber</td><td>1</td></tr><tr><td>Erhvervsdrivende</td><td>4</td></tr><tr><td>I alt</td><td>14</td></tr></table> Af selvevalueringen fra faggruppen erhvervsdrivende fremgår, at årsagen formentlig er, at der af hensyn til spørger, er en tendens til at medtage alle spørgers oplysninger, uanset de ikke alle har betydning for afgørelsen.	Moms/afgift	4	Lønmodtager	2	Ejendomme	3	Aktionær/selskaber	1	Erhvervsdrivende	4	I alt	14
Moms/afgift	4														
Lønmodtager	2														
Ejendomme	3														
Aktionær/selskaber	1														
Erhvervsdrivende	4														
I alt	14														

	Ja	Nej	Bemærkninger												
Mangler der beskrivelse af faktiske forhold?	31 sager = 20,7 %	119 sager = 79,3 %	Sagerne med svaret ja er fordelt på faggrupperne: <table><tr><td>Moms/afgift</td><td>11</td></tr><tr><td>Lønmodtager</td><td>3</td></tr><tr><td>Ejendomme</td><td>4</td></tr><tr><td>Aktionær/selskaber</td><td>9</td></tr><tr><td>Erhvervsdrivende</td><td>4</td></tr><tr><td>I alt</td><td>31</td></tr></table>	Moms/afgift	11	Lønmodtager	3	Ejendomme	4	Aktionær/selskaber	9	Erhvervsdrivende	4	I alt	31
	Moms/afgift	11													
Lønmodtager	3														
Ejendomme	4														
Aktionær/selskaber	9														
Erhvervsdrivende	4														
I alt	31														
			Faggruppen moms/afgift bemærker, at det kan være svært at få belyst fakta tilstrækkeligt, hvis der er tale om påtænkte dispositioner, eller hvis spørgsmålet ikke er tilstrækkeligt klart formuleret. Faggruppen aktionær og selskaber manglede i nogle sager en bedre beskrivelse af ejerstrukturen samt selskabets/foreningens faktiske virke. Endvidere hersker der stadig usikkerhed om, i hvilket omfang SKAT skal indhente yderligere oplysninger eller blot tage stilling til de fremlagte oplysninger. (Se ”1. Den indledende proces” under punktet ”afvisning”).												
Konklusion: Generelt er der behov for at arbejde med en afklaring af, hvor langt sagsbehandlerne skal gå i forhold til sagsoplysningen, hvilket kan være vanskeligt, når der eksempelvis er tale om påtænkte dispositioner. Endvidere er der behov for at arbejde med at få begrænset beskrivelsen af fakta til de relevante fakta samt få tydeliggjort, hvis der er tale om spørgers subjektive opfattelse.															
3. Høring	Ja	Nej	Bemærkninger												
Burde der være sket høring af andre – f.eks ejendoms-vurdering eller videns og kompetencecenter?	4 sager = 2,7 %	146 sager = 97,3 %	De 4 sager hvor der er svaret ja vedrører udelukkende faggruppen ejendomme. Faggruppen anbefaler, at der udarbejdes fælles retningslinier for høring af ejendoms-vurderingen i sager med handel mellem interesse-forbundne parter og ved sager med salg af mindre ”landbrugsejendomme”.												

Skulle spørgeren have været hørt efter FVL § 19?	0 sager	149 sager = 100 %	I faggruppen moms/afgift var der tvivl om 1 sag på grund af manglende oplysninger. Derfor er der kun medtager 149 sager. Punktet har ikke givet anledning til bemærkninger.												
4. Skatteydere opfattelse	Ja	Nej	Bemærkninger												
Er skatteydere opfattelse gengivet klart og struktureret?	139 sager = 92,7 %	11 sager = 7,3 %	Sagerne med svaret nej er fordelt på faggrupperne: <table><tr><td>Moms/afgift</td><td>2</td></tr><tr><td>Lønmodtager</td><td>3</td></tr><tr><td>Ejendomme</td><td>5</td></tr><tr><td>Aktionær/selskaber</td><td>1</td></tr><tr><td>I alt</td><td>11</td></tr></table> Faggruppernes bemærkninger omhandler sammenblanding af faktiske forhold og skatteydere subjektive opfattelse. Det bemærkes, at der er basis for at arbejde med gengivelsen af skatteydere opfattelse, kildeangivelse/citering m.v.	Moms/afgift	2	Lønmodtager	3	Ejendomme	5	Aktionær/selskaber	1	I alt	11		
Moms/afgift	2														
Lønmodtager	3														
Ejendomme	5														
Aktionær/selskaber	1														
I alt	11														
Konklusion: Tilstanden på dette område er meget fin. Der er konstateret behov for at der arbejdes videre med specifikke retningslinier for høring af ejendomsvurderingen ved handel mellem interesseforbundne parter og ved salg af mindre "landbrugsejendomme". Der er endvidere basis for at arbejde videre med gengivelsen af skatteydere opfattelse i sammenhæng med de faktiske forhold.															
5. Begrundelsen mv.	Ja	Nej	Bemærkninger												
Er afgørelsen materielt korrekt?	138 sager = 92 %	12 sager = 8 %	Sagerne med svaret nej er fordelt på faggrupperne: <table><tr><td>Moms/afgift</td><td>3</td></tr><tr><td>Lønmodtager</td><td>2*</td></tr><tr><td>Ejendomme</td><td>2</td></tr><tr><td>Aktionær/selskaber</td><td>4</td></tr><tr><td>Erhvervsdrivende</td><td>1</td></tr><tr><td>I alt</td><td>12</td></tr></table>	Moms/afgift	3	Lønmodtager	2*	Ejendomme	2	Aktionær/selskaber	4	Erhvervsdrivende	1	I alt	12
Moms/afgift	3														
Lønmodtager	2*														
Ejendomme	2														
Aktionær/selskaber	4														
Erhvervsdrivende	1														
I alt	12														

* Vedrørende en enkelt afgørelse (om en dyrlægebil var specialindrettet) er det efterfølgende oplyst, at svaret er afgivet før offentliggørelse af Skat-meddelelse SKM2008.354, hvor der udmeldes retningslinier for hvornår en bil er specialindrettet. Det bemærkes endvidere at afgørelsen har fulgt den linje som blev fastlagt på et ERFA-møde bindende svar umiddelbart forinden.

	Ja	Nej	Bemærkninger												
			Hvis blot ét af flere spørgsmål er besvaret materielt forkert, er hele sagen henført til at være materielt forkert. Selvevalueringen har ikke vist, at der er et bestemt lovområde/en bestemmelse, der giver anledning til en række materielle fejl. Der er således heller ikke en bestemt faggruppe, der er overrepræsenteret med materielt forkerte afgørelse.												
Er begrundelsen tilstrækkelig og klar?	107 sager = 71,3 %	43 sager = 28,7 %	Sagerne med svaret nej er fordelt på faggrupperne:												
			<table><tr><td>Moms/afgift</td><td>11</td></tr><tr><td>Lønmodtager</td><td>6</td></tr><tr><td>Ejendomme</td><td>10</td></tr><tr><td>Aktionær/selskaber</td><td>11</td></tr><tr><td>Erhvervsdrivende</td><td>5</td></tr><tr><td>I alt</td><td>43</td></tr></table>	Moms/afgift	11	Lønmodtager	6	Ejendomme	10	Aktionær/selskaber	11	Erhvervsdrivende	5	I alt	43
	Moms/afgift	11													
	Lønmodtager	6													
Ejendomme	10														
Aktionær/selskaber	11														
Erhvervsdrivende	5														
I alt	43														
		Faggrupperne bemærker, at det relativt store antal sager i et vist omfang skyldes, at der mangler en bedre beskrivelse af fakta. Herudover er det et problem, når spørgsmålet er uklart formuleret, for så er begrundelsen og svaret det ofte også. Der er således på dette område basis for at højne kvaliteten af de bindende svar ved at sørge for, at der er en ”rød tråd” mellem de relevante faktiske oplysninger, retsanvendelsen (lov og praksis) og begrundelsen. En mere konsekvent anvendelse af de udarbejdede skabeloner til udformning af bindende svar vil kunne bidrage hertil. I den forbindelse er det en													

	Ja	Nej	Bemærkninger												
			mulighed at lade ”skabelon-udvalget” vurdere, om der set i lyset af selvevalueringen, er basis for forbedring af skabelonerne. Det kan fx være relevant at se på, om der kan laves retningslinier for kildeangivelse/citering, gengivelse af skatteydere opfattelse (også hvor der ikke er en sådan), og om det evt. er hensigtsmæssigt at anvende ”mellemoverskrifter”.												
Er der henvist til de relevante lovregler?	135 sager = 90 %	15 sager = 10 %	Sagerne med svaret nej er fordelt på faggrupperne:<table><tr><td>Moms/afgift</td><td>5</td></tr><tr><td>Lønmodtager</td><td>1</td></tr><tr><td>Ejendomme</td><td>3</td></tr><tr><td>Aktionær/selskaber</td><td>5</td></tr><tr><td>Erhvervsdrivende</td><td>1</td></tr><tr><td>I alt</td><td>15</td></tr></table>  A pie chart with a green section labeled '90%' and a red section labeled '10%'. Faggruppen aktionær/selskaber har bemærket, at hvis der ses bort fra de materielt forkerte besvarelser af enkelte spørgsmål (4 sager, jf. ovf.), så er begrundelserne ikke forkerte.	Moms/afgift	5	Lønmodtager	1	Ejendomme	3	Aktionær/selskaber	5	Erhvervsdrivende	1	I alt	15
Moms/afgift	5														
Lønmodtager	1														
Ejendomme	3														
Aktionær/selskaber	5														
Erhvervsdrivende	1														
I alt	15														
Er der henvist til relevant praksis/LV?	137, sager = 91,3 %	13 sager = 8,7 %	Sagerne med svaret nej er fordelt på faggrupperne:<table><tr><td>Moms/afgift</td><td>7</td></tr><tr><td>Lønmodtager</td><td>0</td></tr><tr><td>Ejendomme</td><td>3</td></tr><tr><td>Aktionær/selskaber</td><td>2</td></tr><tr><td>Erhvervsdrivende</td><td>1</td></tr><tr><td>I alt</td><td>13</td></tr></table> Faggruppen moms/afgift bemærker, at der henvises til en del praksis, uden at disse henvisninger anvendes i begrundelsen.	Moms/afgift	7	Lønmodtager	0	Ejendomme	3	Aktionær/selskaber	2	Erhvervsdrivende	1	I alt	13
Moms/afgift	7														
Lønmodtager	0														
Ejendomme	3														
Aktionær/selskaber	2														
Erhvervsdrivende	1														
I alt	13														

Konklusion:

At dele af svaret i 8 % af de evaluerede sager er vurderet som materielt forkert er som udgangspunkt ikke tilfredsstillende.

Der kan dog ikke konstateres et mønster i de materielt forkerte afgørelser hverken på lovområde- eller faggruppeniveau. Da sagerne kun udgør 8 %, og da der i dette tal indgår, at hvis blot ét af flere spørgsmål er besvaret materielt forkert, så er hele sagen henført til at være materielt forkert, så giver den materielle retsanvendelse i de evaluerede sager ikke anledning til stor bekymring. I den sammenhæng må det bemærkes, at bindende svar blandt andet anvendes til at afklare problemstillinger, der befinder sig i en lovforklæningsmæssig gråzone, hvorfor det under alle omstændigheder vil være meget vanskeligt at nå et resultat uden fejl.

I de sager, hvor afgørelsen er anset for materielt ukorrekt, vil det skattecenter der har truffet afgørelsen foretage en konkret vurdering af, hvad der skal foretages på baggrund af selvevalueringen. Herudover vil den koordinerende gruppe mere generelt drøfte, hvordan den materielle retsanvendelse kan sikres bedst muligt.

I forhold til anvendelsen af lovregler og praksis samt de faktiske forhold viser selvevalueringen, at der basis for forbedringer eksempelvis ved at der i højere grad tilstræbes en "rød tråd" mellem de relevante faktiske oplysninger, den relevante retsanvendelse (lov og praksis) og begrundelsen. En mere konsekvent anvendelse af de udarbejdede skabeloner til udformning af bindende svar kan bidrage hertil. I den forbindelse bemærkes, at det vil være en god ide at lade det eksisterende "skabelonudvalg" se på, om der set i lyset af selvevalueringen er basis for forbedring af de udarbejdede skabeloner.

6. Sprog	Ja	Nej	Bemærkninger								
Er koncernens sprog-politik overholdt?	141 sager = 94 %	9 sager = 6 %	Sagerne med svaret nej er fordelt på faggrupperne: <table><tr><td>Moms/afgift</td><td>2</td></tr><tr><td>Ejendomme</td><td>6</td></tr><tr><td>Aktionær/selskaber</td><td>1</td></tr><tr><td>I alt</td><td>9</td></tr></table> Faggruppen ejendomme har bemærket, at der naturligvis skal anvendes ”du” og ikke ”De” og at der skrives SKAT og ikke Skattecenter.	Moms/afgift	2	Ejendomme	6	Aktionær/selskaber	1	I alt	9
Moms/afgift	2										
Ejendomme	6										
Aktionær/selskaber	1										
I alt	9										
Klagevejledning	Ja	Nej	Bemærkninger								
Er der givet korrekt klagevejledning?	144 sager = 96 %	6 sager = 4 %	Sagerne med svaret nej er fordelt på faggrupperne: <table><tr><td>Ejendomme</td><td>3</td></tr><tr><td>Aktionær/selskaber</td><td>2</td></tr><tr><td>Erhverv</td><td>1</td></tr><tr><td>I alt</td><td>6</td></tr></table>	Ejendomme	3	Aktionær/selskaber	2	Erhverv	1	I alt	6
Ejendomme	3										
Aktionær/selskaber	2										
Erhverv	1										
I alt	6										

	Ja	Nej	Bemærkninger
			Faggruppen ejendomme henviser til, at der er forskellige klagemuligheder for henholdsvis selskaber og hovedaktionærer og for anmodninger, der afvises, hvilket sagsbehandlerne skal være opmærksomme på.
Konklusion: Anvendelsen af sprogpolitik og korrekt klagevejledning giver ikke anledning til bemærkninger.			

3. Andre oplysninger						
1. Dispositionstyper		Påtænkt	Gennemført	Påtænkt/gennemført		
Antal		87	61	2		
%		58 %	40,7 %	1,3 %		
Bemærkninger: Mere end halvdelen af sagerne vedrører påtænkte dispositioner, hvilket understreger behovet for at få fastlagt en best practice omkring sagsoplysning/afvisning (jf. ovenfor), da det kan være svært at få belyst fakta tilstrækkeligt, når der er tale om påtænkte dispositioner.						
2. Komplexitet		K1 (30 dage)	K2 (60 dage)	K3 (90 dage)		
Antal		43	79	28		
%		28,7 %	52,7 %	18,6 %		
Bemærkninger: Fordelingen mellem kompleksitetsgraderne i de udtagne sager til selvevalueringen følger den normale fordeling i bindende svar sagsporteføljen – dog med en mindre overvægt af K2-sager.						
3. Skalavurdering		1	2	3	4	5
Antal		12	15	56	62	5
%		8 %	10 %	37,3 %	41,3 %	3,4 %
1. Uacceptabelt (hvis fx materielt forkert)						
2. Utilstrækkeligt (hvis der mangler oplysninger eller sagen skulle være afvist)						
3. Acceptabelt (hvis sagen opfylder minimumskravene til et bindende svar/ for lidt eller for meget)						
4. God						
5. Særdeles god						
Bemærkninger: To faggrupper valgte at stille meget høje krav til skalavurderingen. En gruppe valgte således på forhånd at der ikke kunne gives 5. En anden gruppe gav kun vurderingen 4 uanset der ikke var bemærkninger til de pågældende sager. Heller ikke i denne gruppe er skalavurderingen 5 anvendt. I de to grupper er der i alt 12 sager, hvor grupperne ikke har haft bemærkninger til sagerne, men hvor sagerne ”kun” har fået vurderingen 4. Den gennemsnitlige sagsvurdering ligger på 3,1. Med den kritiske linie, der generelt blev lagt i faggrupperne, må dette anses for flot.						

7. Samlet konklusion

I afsnit 1 - den indledende proces - viser selvevalueringen, at der på afvisningsområdet er behov for udarbejdelse af en best practice. Herudover viser selvevalueringen, at der er baggrund for at have fokus på rettidig udsendelse af kvitteringsskrivelse.

I afsnit 2 - det bindende svar – viser selvevalueringen, at der ikke er væsentlige problemer med den materielle retsanvendelse. Derimod er der en række generelle problemstillinger, der er behov for at arbejde videre med, herunder best practice omkring sagsoplysning/afvisning og bindingsperiode. Det samme gælder nogle specifikke problemstillinger indenfor de enkelte faggrupper som for eksempel best practice på parcelhussager, hvor der mangler udstykningserklæring. Problemstillingerne fremgår af rapportens bilag 5.

I afsnit 3 – andre oplysninger – viser selvevalueringen med en gennemsnitlig skalavurdering på 3,1 at sagerne behandles på et fornuftigt niveau. Selvevalueringen viser endvidere, at der er en overvægt af påtænkte dispositioner. Da det kan være svært at få belyst fakta tilstrækkeligt når der er tale om påtænkte dispositioner, understreger det behovet for at få fastlagt en best practice omkring sagsoplysning/afvisning.

Det er den koordinerende gruppes opfattelse, at selvevalueringen viser, at ”tilstanden” på bindende svar overordnet set er meget fin, ligesom den foretagne skalavurdering viser, at sagerne behandles på et fornuftigt niveau.

8. Det videre forløb.

Resultatet af selvevaluering af bindende svar vil blive forelagt Fagligt Ledelsesforum – Juridisk Service – og indgå i afrapporteringen af Resultatkontrakt 08 – 3. kvartal.

Samtidig vil rapporten om selvevaluering blive forelagt Retssikkerhedschefen til udtalelse, og vil indgå i retssikkerhedschefens egendrift-undersøgelse af kvaliteten og ensartetheden i de bindende svar.

Retssikkerhedschefen vil endvidere sammen med Juridisk Service tage rundt til de 5 skattecentre og præsentere resultatet af selvevalueringen for medarbejderne i begyndelsen af september måned.

De problemstillinger, som selvevaluering har afdækket, indgår i det videre arbejde med best practice på bindende svar.

De problemstillinger, der er relevante for alle faggrupper (generelle best practice emner), tages op på mødet i den koordinerende gruppe den 28. august 2008, med henblik på drøftelse af hvilke emner der skal arbejdes videre med, og hvem der skal tage sig af hvilke emner.

For så vidt angår de problemstillinger, der kun har relevans for faggrupperne specifikt (fagspecifikke best practice emner), sørger den ansvarlige afdelingsleder for den landsdækkende faggruppe for udarbejdelse af oplæg til best practice, som kan drøftes på mødet i den koordinerede gruppe den 28. august 2008.

I efteråret afholdes et møde med alle de landsdækkende faggrupper, hvor de forskellige oplæg til såvel generelle som fagspecifikke problemstillinger bearbejdes og udmøntes i en best practice beskrivelse (retningslinier) evt. kombineret med nogle brugbare eksempler til at illustrere best practice. Resultatet af arbejdet med Best Practice i de faglige arbejdsgrupper vil også indgå i Retssikkerhedschefens egendrift-undersøgelse af de bindende svar.

Problemstillinger af processuel karakter konstateret i forbindelse med selvevalueringen – fx behovet for fælles retningslinier for afvisning - vil indgå i arbejdet med etablering af Best Practice og udarbejdelsen af fælles procesbeskrivelser i den Processuelle Faggruppe – PAG. PAG'en vil blive nedsat i august, og vil bestå af medarbejdere fra alle fem samarbejder og Retssikkerhedschefen.

Processuelle problemstillinger af mere overordnet karakter – fx den faglige koordination mellem de fem centre og Hovedcentret, den centrale visiterings arbejde og samarbejde med både HC og de fem centre og sagsbehandlingen af bindende svar udlagt fra Center for Store Selskaber – vil blive behandlet i Procesgruppen for Bindende svar. Den arbejdsgruppe vil have repræsentanter fra både visiteringen, Hovedcentret og CfSS.

- Bilag 2 -

**Generel
Best Practice**

2008

INDLEDNING:

Denne best practice omhandler en række problemstillinger som er gennemgående i alle bindende svar og beskriver via en tjekliste med links til underliggende tekster, hvorledes sagsbehandlerne skal forholde sig.

Den er udarbejdet på baggrund af den selvevaluering der blev foretaget af de bindende svar i 2008, og bygger på de problemstillinger der blev konstateret i den forbindelse

Det efterfølgende arbejde er udført af en arbejdsgruppe bestående af en medarbejder fra hvert af de 5 bindende svar centre, en afdelingsleder samt en medarbejder fra Juridisk Service i Hovedcentret. Arbejdet har herudover været fulgt af en repræsentant for Retssikkerhedschefen.

Den udarbejdede best practice har efterfølgende været forelagt for styregruppen. Styregruppens bemærkninger, herunder at best practice opbygges som en tjekliste, er indarbejdet. Med denne opbygning forventer styregruppen at den generelle best practice implementeres i det daglige arbejde og dermed medvirker til sikring af kvaliteten og ensartetheden i de bindende svar.

DEN INDLEDENDE PROCES

- Har alle parter spurgt
- Er der repræsentant på – skal der indhentes samtykkeerklæring
- Tjek Remedy, Captia og KMD Skat/Ligning om spørgsmålet er behandlet før og for andre relevante oplysninger
- Skriv i Remedy - at der er bindende svar vedr. emne – husk captianr.
Husk at der skal skrives i remedy på samtlige parter i sagen
- Registrer sagen på statistikmodul i Excel
- Spørgsmålet
 - [Er spørgsmålet klart og entydigt](#)
 - [Skal spørgsmålet opdeles i delspørgsmål](#)
 - [Skal "åbne spørgsmål" besvares eller afvises](#)
- Mangler der oplysninger – [sagsoplysningen](#)
- [Skal anmodningen afvises](#)
 - [Begrundelse i afvisningssager](#)
 - [Veiledning i afvisningssager](#)
- Kvittering/svar udsendes inden 14 dage fra gebyrdate

DET BINDEnde SVAR

- [Anvendelse af skabelonerne i captia](#)
- [Sproget tilpasses modtageren](#)
- [Afsnittet "faktiske forhold" skal indeholde de relevante oplysninger](#)
- Oplysninger, der skal i høring undervejs
- [Spørgers opfattelse skal gengives korrekt](#)
- Begrundelsen skal udformes i overensstemmelse med Best Practice
 - [Opbygning af en god begrundelse](#)
 - [Helt enig i spørgers begrundelse](#)
 - [Henvisning til SKAT's hjemmeside](#)
 - [Inddragelse af vedtaget lovgivning der ikke er trådt i kraft](#)
 - [Inddragelse af fremsatte lovforslag](#)

- Vurder bindingsperioden
 - [Gennemførte dispositioner](#)
 - [Påtænkte dispositioner](#)
 - Fagspecifikke bindingsperioder (link oprettes når de fagspecifikke er færdige)
 - Fast ejendom
 - Værdiansættelse af aktier
 - Selvstændig/lønmodtager/honorarmodtager/hobby
 - Lejefastsættelse ved udleje til nærtstående
 - Moms og afgifter

AFSLUTNING

- Er alt materiale, herunder det der er modtaget via mail, akteret på sagen
- Kontroller at "brevdato" i captia svarer til afgørelsens faktiske dato
- Afslut sagen i Captia
- Afslut sagen i statistikmodul i Excel
- Afvisning/tilbagekaldelse - husk at underrette sagsbehandler i Struer herom pr. mail
- Evt. originalmateriale, der undtagelsesvis ikke er scannet ind, går på lokalt arkiv i omslag. Det anføres i bemærkningsfeltet på dokumentet, at der ligger materiale i lokalt arkiv

BEST PRACTICE - ANDET

- [Forkert bindende svar](#)
 - Ikke eget svar
 - Eget svar
 - a) Fejl til gunst for spørger
 - b) Fejl til ugunst for spørger
- [Anmodning om genoptagelse af et bindende svar](#)

1. Den indledende proces

A. SPØRGSMÅLET:

Er spørgsmålet klart og entydigt ([retur](#))

Hvorfor:

Det er vigtigt, at spørgsmålet er formuleret klart og entydigt, da et uklart eller flertydigt spørgsmål erfaringsmæssigt giver et uklart/flertydigt svar på baggrund af en uklar faktumbeskrivelse.

Derfor:

Spørgsmålet skal omformuleres, hvis det ikke er klart og entydigt.

Udgangspunktet er derfor, at spørgsmålet skal kunne besvares med JA/NEJ.

Best Practice:

1. Hvis det er klart, hvad der spørges om, men det alligevel er relevant at tilrette spørgsmålet lidt (præcisering i form af adresse på den ejendom spørgsmålet vedrører, typografi, ordstilling osv.), kan det ske uden kontakt til spørger.

Under spørgsmålet i det bindende svar anfører vi, at spørgsmålet er tilrettet af SKAT.

2. Hvis spørgsmålet er uklart, men det alligevel er muligt at finde ud af, hvad der spørges om, tager vi kontakt til spørger på en af følgende måder:

- a. Skriftlig afklaring:

I kvitteringen anføres

- forslag til formulering af spørgsmålet

- spørger skal henvende sig inden 15 dage, hvis det ændrede spørgsmål ikke kan godkendes

- b. Telefonisk afklaring:

Der udarbejdes telefonnotat, hvor det fremgår, hvad der er aftalt om spørgsmålets formulering

Under spørgsmålet i det bindende svar anfører vi, at spørgsmålet er omformuleret af SKAT eller efter aftale.

3. Hvis det ikke er muligt at finde ud af, hvad der spørges om, kontakter vi spørger for afklaring.

- a. Telefonisk afklaring:

Vi udarbejder telefonnotat, hvor det fremgår, hvad der er aftalt om spørgsmålets formulering. Formuleringen skrives i kvitteringen

b. Skriftlig afklaring:

Hvis det ikke er muligt at komme i telefonisk kontakt med spørger sender vi en kvittering, hvor vi anmoder spørger om at kontakte sagsbehandleren inden 15 dage.

- vi oplyser endvidere, at det stillede spørgsmål ikke kan besvares med fornøden sikkerhed
- og vi oplyser, at hvis ikke den fastsatte frist overholdes, vil anmodningen blive afvist og gebyret tilbagebetalt

Opdeling af spørgsmål i delspørgsmål ([retur](#))

Vi opdeler spørgsmål i delspørgsmål i følgende tilfælde:

- hvor der i samme spørgsmål indgår "flere spørgsmål"
- hvor kun en del af spørgsmålet kan besvares

Vi anfører i afsnittet under spørgsmål i det bindende svar, at spørgsmålet er opdelt af SKAT.

Hvis der er den mindste uklarhed omkring opdelingen forholdes som beskrevet ovenfor i punkt i 2.

Åbne spørgsmål ([retur](#))

Ved åbne spørgsmål forstås spørgsmål, der typisk stilles som alternativ til hovedspørgsmålet, og som ikke kan besvares med ja eller nej. Det er eksempelvis spørgsmål der skal besvares med en alternativ værdi, et beløb eller skattemæssig status.

Hvis ikke SKAT kan godkende spørgers hovedspørgsmål, stilles der eksempelvis åbne spørgsmål på følgende områder:

Fastsættelse af markedsleje ved udleje til nærtstående
Ekstraordinære pensionsindbetalinger
Værdiansættelse af goodwill,
Værdiansættelse af aktier, anparter
Værdiansættelse af fast ejendom
Værdiansættelse af andre aktiver, eks. heste, biler, driftsmidler m.v.
Fordeling af overdragelsessummer på aktiver
Formuefastsættelse ved overgang fra formuebeskatning til selskabsbeskatning
Ombytningsforholdet ved omstruktureringer
Moms i forbindelse med kantineordninger
Skattemæssig status (fx forening, amba osv)

Best Practice:

Situation 1: Spørger har stillet et åbent spørgsmål

Hvis grundlaget for at besvare hovedspørgsmålet gør det muligt at besvare det åbne spørgsmål, gør vi det.

Hvis ikke det er muligt, afviser vi anmodningen med henvisning til SFL § 24, stk. 2 (afvisning fordi spørgsmålet er af en sådan karakter, at det ikke kan besvares med den fornødne sikkerhed). Vi indhenter således ikke yderligere oplysninger alene for at kunne besvare det åbne spørgsmål.

I stedet vejleder vi om gældende regler, fx beregningsregler/retningslinier for værdiansættelse/beløbsfastsættelse eller andre regler. Vejledningen forsøges udformet så spørger selv vil kunne finde svaret, når de manglende oplysninger foreligger.

Situation 2: Spørger har ikke stillet et åbent spørgsmål

I anmodninger, hvor spørger kunne have stillet et åbent spørgsmål men ikke har gjort dette giver vi ikke et selvstændigt svar herpå, uanset dette er muligt på det foreliggende grundlag. I stedet indarbejder vi et sådant svar som en del af begrundelsen for svaret på det spørgsmål der er stillet.

B: SAGSOPLYSNINGEN [\(retur\)](#)

Best Practice:

Vi afviser ikke en anmodning om bindende svar på grund af manglende oplysninger, uden at de manglende oplysninger er forsøgt fremskaffet. Dog indhenter vi ikke yderligere oplysninger alene for at kunne besvare et åbent spørgsmål.

Fremskaffelse af oplysninger

1. SKAT fremskaffer selv:

Oplysninger som er elektronisk tilgængelige i følgende systemer: TS-tele, KMD Skat/Ligning, Captia, Remedy, CPR, CVR, 3 S, Skattemappen.

Herudover kan oplysninger fremskaffes via BIQ, Google.....

Husk partshøring, hvis spørger ikke kan antages at være bekendt med, at SKAT er i besiddelse af de pågældende oplysninger, og disse er væsentlige for afgørelsen og til ugunst for parten, se FVL § 19.

2. Fremskaffelse af yderligere oplysninger fra spørger:

Teksten i de skabeloner der er link til anvendes indtil teksten er indarbejdet i en ny skabelon. Teksten er beregnet til, når borgeren selv spørger. Teksten skal rettes til, hvis spørger er en repræsentant eller et selskab.

Skriftligt

1. Vi indkalder så vidt muligt de manglende oplysninger i kvitteringen. Se skabelon [1](#)

Hvis vi ingen oplysninger modtager indenfor fristen, afviser vi anmodningen eller begrænser svaret til de forhold, der skønnes tilstrækkeligt oplyst jf. Skatteforvaltningsloven § 24, stk. 1

2. Hvis vi kun modtager nogle af de oplysninger, vi har bedt om, første gang, rykker vi for de manglende oplysninger med 8 dages svarfrist. Se skabelon [2](#)

Hvis de indkaldte oplysninger ikke modtages indenfor fristen på 8 dage, afviser vi anmodningen eller begrænser svaret til de forhold, der skønnes tilstrækkeligt oplyst jf. Skatteforvaltningsloven § 24, stk. 1.

3. Hvis det viser sig, at vi efter modtagelsen af det oprindeligt udbedte materiale mangler yderligere oplysninger, indkalder vi dette nye materiale med 15 dages svarfrist. Se skabelon [3](#)

Hvis vi ikke modtager de indkaldte oplysninger indenfor fristen på 15 dage, afviser vi anmodningen eller begrænser svaret til de forhold, der skønnes tilstrækkeligt oplyst jf. Skatteforvaltningsloven § 24, stk. 1.

Telefonisk:

Hvis der er tale om indkaldelse af en enkelt oplysning fx. en ansættelseskontrakt, kopi af en overdragelsesaftale eller lignende, kan indkaldelse ske telefonisk.

Der udarbejdes telefonnotat (husk aktering), hvor det fremgår:

- hvilke oplysninger der er indkaldt
- at fristen for indsendelse heraf er oplyst til 15 dage
- at det er oplyst, at anmodningen ved fristoverskridelse vil blive afvist eller svaret begrænset til de forhold, der skønnes tilstrækkeligt oplyst (Skatteforvaltningsloven § 24, stk. 1)

Hvis vi ingen oplysninger modtager indenfor fristen, afviser vi anmodningen eller begrænser svaret til de forhold, der skønnes tilstrækkeligt oplyst jf. Skatteforvaltningsloven § 24, stk. 1

Hvis vi kun modtager nogle af de oplysninger, vi har bedt om, første gang, rykker vi for de manglende oplysninger med 8 dages svarfrist. Se skabelonen [2](#)

Hvis det herefter viser sig at der mangler yderligere oplysninger anvendes skabelonen [3](#)

Hvis de indkaldte oplysninger ikke modtages indenfor fristen, afviser vi anmodningen eller begrænser svaret til de forhold, der skønnes tilstrækkeligt oplyst jf. Skatteforvaltningsloven § 24, stk. 1

C: AFVISNING – BEGRUNDELSE [\(retur\)](#)

Hvorfor Best Practice?

Der er konstateret stor forskel på begrundelserne i afvisningssagerne, derfor er der behov for best practice på dette område.

SFL § 21 (bevilling, tilladelse, dispensation, toldlovgivning)

SFL § 22, stk. 1 (flere parter skal spørge mv.)

SFL § 24, stk. 1 (spørgsmålet er ikke tilstrækkeligt oplyst)

SFL § 24, stk. 2 (Ikke svare med fornøden sikkerhed/andre hensyn)

Opbygning:

Afvisningssvar efter SFL §§ 21, 22 og 24 opbygges i overensstemmelse med den udarbejdede skabelon.

Dog skal der indsættes et nyt afsnit i den nuværende skabelon, benævnt "Faktiske forhold"+ laves en skatteskelon på § 21, stk. 1. Overladt til skabelonudvalget

Afsnittet "faktiske forhold" skal kun indeholde de oplysninger, der har betydning i forhold til, at det er en afvisningssag og som skal bruges i forbindelse med begrundelsen for afvisning.

Begrundelsen:

Begrundelsen skal som alle offentlige afgørelser overholde Forvaltningslovens § 24

- Henviſning til de retsregler, afgørelsen træffes efter (Her SFL § 21, § 22 og § 24)
- Kort redegørelse for de faktiske oplysninger, der er tillagt væsentligt betydning for afgørelsen

Vejledning:

Hvis en anmodning afvises, gives eventuelt en kort generel vejledning, der indføj es i begrundelsen med en underoverskrift: "*Generel vejledning*"

En generel vejledning indeholder oplysninger om reglernes indhold, uden at relatere dem til de faktiske forhold i den konkrete sag og kan udformes med henviſning til evt. uddrag af:

- loven,
- konkrete afsnit i Ligningsvejledningen,
- pjecer

Husk, som forvaltningsmyndighed skal vi så vidt muligt videresende skriftlige henvendelser, som ikke hører til vores sagsområde, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2.

Dette er fx. aktuelt, hvor vi afviser en anmodning fordi spørgsmålet vedrører en anmodning om dispensation eller bevilling jf. SFL § 21, stk. 3. I disse tilfælde videresender vi anmodningen til rette afdeling, og spørger underrettes herom.

2. Det bindende svar: [\(retur\)](#)

A. STANDARDKABELONERNE I CAPTIA

For at sikre ensartet opbygning af det bindende svar, anvender vi den relevante standardskabelon i Captia

B. SPROGET

Vi skriver/indretter sproget til spørgeren. Er spørger en repræsentant, er det repræsentantens ansvar at videreformidle svaret til klienten.

C. FAKTISKE FORHOLD

Afsnittet skal indeholde de oplysninger, der er relevante for det bindende svar.

Hovedregel:

Vi medtager alle de i anmodningen angivne faktiske oplysninger.

Undtagelse:

Dog udelader vi åbenbart irrelevante oplysninger. Oplysninger som spørger tillægger vægt i sin begrundelse skal dog altid med uanset om, vi finder dem relevante eller ej.

Hvis der er irrelevante oplysninger som spørger lægger vægt på, skal det i afsnittet "SKATs begrundelse" som hovedregel anføres, at "der er ikke taget hensyn til/lagt vægt på..., da det ikke findes at være relevant for svaret...".

Hvordan:

Faktaafsnittet må alene indeholde fakta – ikke nogen former for vurdering – hverken fra SKATs eller spørgers side.

Det skal fremgå, hvorfra oplysningerne stammer, fx "Du har oplyst....".

Hvis de i anmodningen angivne oplysninger er uklare eller blandet sammen med spørgers opfattelse, skal der ske en bearbejdning/omskrivning, før de sættes ind i faktaafsnittet.

Vi klipper kun spørgers oplysninger direkte ind i afsnittet, hvis de er skrevet klart og tydeligt. Husk at rette dem til - eks. "Jeg ejer ..." til "Du ejer..".

Det er vigtigt, at vi kun indarbejder de relevante punkter/afsnit i vedtægter/kontrakter m.v. i de faktiske forhold, da afsnittet ellers nemt bliver uoverskueligt.

D. SPØRGERS OPFATTELSE [\(retur\)](#)

Hovedregel:

Vi gengiver spørgers opfattelse og argumenter fuldt ud.

Undtagelse:

Vi forkorter eller udelader lange irrelevante passager.

Hvis ikke spørger har tilkendegivet noget i anmodningen, beholder vi overskriften og skriver herunder:

"Du har ikke tilkendegivet din opfattelse" eller "Intet tilkendegivet"

E. BEGRUNDELSEN MV. [\(retur\)](#)

Opbygning af en god begrundelse:

En begrundelse skal være meget konkret, præcis og have en klar konklusion. Dette sikrer vi ved, at:

1. Indarbejde lovregler og praksis i begrundelsen på en måde, der tager mest mulig hensyn til den konkrete spørger.
2. Citere regler i relevante uddrag; kun helt undtagelsesvist citerer vi de fulde lovbestemmelser. Hvordan vi henviser til love og bekendtgørelser er yderligere behandlet i procesvejledningen afsnit E.3.6.3.4.
3. Ved henvisning til praksis anvender vi korte referater, og angiver kort og klart, hvad vi udleder af praksis i forhold til den aktuelle problemstilling. Vi henviser ikke til afgørelser, som vi ikke anvender i konklusionen.
4. Citere fra og henvise til afsnit i SKATs juridiske vejledninger. Vi kopier ikke hele afsnit.
5. Skabe en forklarende sammenhæng til de faktiske oplysninger, vi har tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, ligesom vi ved skønsmæssige afgørelser oplyser om de hovedhensyn, vi har lagt vægt på.
6. Vi kun henviser til de dele af vedtægter, kontrakter mv., vi lægger vægt på i afgørelsen.

Kvalitetssikring og sparring i grupperne kan med fordel anvendes til at teste afgørelsernes forståelighed og sammenhæng.

Hvis vi er *helt* enige i spørgers begrundelse:

Hvis vi er helt enige i spørgers begrundelse, skriver vi: "SKAT kan tilslutte sig din/jeres/selskabets opfattelse og begrundelse."

Hvordan henviser vi bedst til konkrete steder på SKATs hjemmeside:

Når vi henviser til SKATs hjemmeside, gør vi det under hensyn til modtageren.

Vi henviser til www.SKAT.dk, samt en beskrivelse af, hvor spørger kan finde oplysningerne. Evt. ved hjælp af pile. Eks.: > Rådgiver > Love.

Det vil som oftest ikke være relevant at henvise en rådgiver til SKATs hjemmeside.

Hvordan skal vi forholde os til vedtaget ny lovgivning, der ikke er trådt i kraft, men som efterfølgende vil få betydning i forhold til det bindende svar:

Vi svarer som udgangspunkt ud fra gældende lovgivning. Hvis der er vedtaget ny lovgivning, som ikke er trådt i kraft og som får betydning for spørger i relation til den påtænkte/gennemførte disposition inddrager vi den nye lovgivning i svaret.

Det kan således været nødvendigt at opdele svaret tidsmæssigt i forhold til ikrafttrædelsestidspunktet.

Hvordan skal vi forholde os til et fremsat lovforslag som vil få betydning for det bindende svar, hvis det vedtages således som det er fremsat:

Hvis der er fremsat et lovforslag, som kan få betydning for det bindende svar, henleder vi spørgers opmærksomhed på lovforslaget og henviser til SKATs hjemmeside. Vi fremhæver, at der er tale om et forslag.

F. BINDINGSPERIODEN: [\(retur\)](#)

Gennemførte dispositioner:

Bindingsperioden for gennemførte dispositioner(fx en fast ejendom der er solgt), hvor svaret ikke har fremtidig virkning fastsætter vi således:

"Svaret er bindende for SKAT"

Hvis svaret har fremtidig virkning (fx ved løbende transaktioner - moms og afgifter) anvender vi den nuværende formulering med 5 års bindingsperiode.

Påtænkte dispositioner

Uanset bindingsperioden som udgangspunkt fastsættes til 5 år fra modtagelsen af det bindende svar skal der altid tages konkret stilling til bindingsperioden.

I en række tilfælde skal vi afkorte bindingsperioden, f.eks. i sager med værdiansættelse/beløbsfastsættelser.

I følgende fagspecifikke Best Practices er der konkret taget stilling til bindingsperioden:

Best practice fast ejendom: [Link](#)

Best practice værdiansættelse af aktier:

Hovedregel 6 måneder, men konkrete omstændigheder kan bevirke, at fristen afkortes eller forlænges til f.eks. regnskabets udløb eller til offentliggørelse af ny vurdering.

Best practice selvstændig eller lønmodtager: [Link](#)

Best practice lejefastsættelse ved udleje til nærtstående: [Link](#)

Best practice moms og afgifter: [Link](#)

3. Best Practice – andet: [\(retur\)](#)

1. Forkert bindende svar

Hvad gør vi, hvis vi støder på et forkert bindende svar i forbindelse med sagsbehandlingen.

1. Ikke eget svar

Vi tager kontakt til sagsbehandleren.

Hvis enighed om at svaret er forkert gør sagsbehandleren som under punkt 2.

Hvis uenighed om svaret er forkert så rejses spørgsmålet på EFN. Dette noteres på sagerne med en gul lap. Hvis ikke EFN-debatten giver en afklaring, rejses spørgsmålet overfor nøglepersonen på området.

2. Eget svar

a: Fejl til gunst for spørger

b: Fejl til ugunst for spørger

ad a

Vi laver ikke et nyt svar. Der skrives en bemærkning – gul lap – i Captia.

ad b

Vi kontakter spørger og hører om han vil have et nyt svar. Hvis ikke sætter vi en gul lap på.

2. Anmodning om genoptagelse af bindende svar

Hovedregel:

Vi genoptager ikke det bindende svar. Spørger må anmode om nyt bindende svar.

Undtagelse:

Hvor det skyldes SKAT, at afgørelsen er truffet på et forkert grundlag genoptager vi sagen.

Skabelon 1

”Bindende svar – Kvittering og indkaldelse af materiale

Vi har modtaget din anmodning om bindende svar.

For at kunne behandle din anmodning om bindende svar, vil vi gerne have sendt følgende:

<+>

Anmodningen kan forventes behandlet i løbet af <+>, efter vi har modtaget oplysningerne. Perioden kan blive forlænget, hvis der skal indhentes yderligere oplysninger

Oplysningerne bedes indsendt inden 15 dage fra datoen på dette brev.

Hvis oplysningerne ikke indsendes inden 15 dage, vil anmodningen blive afvist eller svaret begrænset til de forhold, der skønnes tilstrækkeligt oplyst, jf. Skatteforvaltningsloven § 24, stk. 1.”

Skabelon 2

”Bindende svar – rykker – manglende materiale

For at kunne behandle din anmodning om bindende svar har vi tidligere bedt om at få indsendt yderligere materiale. En del af dette materiale har vi modtaget, men vi mangler stadig noget. Vi vil derfor gerne have indsendt følgende:

<+>

Oplysningerne bedes indsendt inden 8 dage fra datoen på dette brev.

Hvis oplysningerne ikke indsendes inden 8 dage, vil anmodningen blive afvist eller svaret begrænset til de forhold, der skønnes tilstrækkeligt oplyst, jf. Skatteforvaltningsloven § 24, stk. 1.”

Skabelon 3

”Bindende svar – indkaldelse af yderligere materiale

Vi har tidligere bedt dig indsende materiale til brug for behandlingen af din anmodning om bindende svar. Det har nu vist sig, at vi har brug for yderligere materiale, for at kunne behandle din anmodning. Vi vil derfor gerne have sendt følgende:

<+>

Oplysningerne bedes indsendt inden 15 dage fra datoen på dette brev.

Hvis oplysningerne ikke indsendes inden 15 dage, vil anmodningen blive afvist eller svaret begrænset til de forhold, der skønnes tilstrækkeligt oplyst, jf. Skatteforvaltningsloven § 24, stk. 1.”