



Støttepapir til revision af SOR 7g – Inddrivelse af offentlige restancer

Indledning.....	1
Hvad er inddrivelsen af de offentlige restancer.....	2
Udvælgelse af emne for revisionen.....	4
Overvejelser om parallelle revisioner af SOR 7g og SOR 6h.....	4
Formål.....	5
Delmål og revisionskriterier.....	5
Brug og tilpasning af revisionstræ.....	7
Vurdering af delmål og kriterier.....	7
Baggrundsmateriale.....	9

19. april 2021

Indledning

SOR 7g handler om inddrivelsen af den gæld, som individer og virksomheder har til det offentlige (de offentlige restancer), fx i form af ubetalte skatter og afgifter, SU-lån, underholdsbidrag, politibøder og forskellige typer gæld til kommunerne. Det er Skatteministeriet, der på vegne af staten står for at inddrive denne gæld. Begreberne *offentlige restancer* og *gæld til det offentlige* dækker over det samme, og vi anvender dem synonymt i dette støttepapir.

De offentlige restancer er et aktiv. Skatteministeriet har ansvaret for at sikre en tilfredsstillende inddrivelse af de offentlige restancer, så restancerne ikke taber værdi, og staten derved risikerer betydelige tab. Det indebærer bl.a., at gælden så kort tid som muligt efter modtagelsen i inddrivelsen forsøges inddrevet ved brug af alle relevante inddrivelsesværktøjer. Det følger bl.a. af forarbejderne til gældsinddrivelsesloven, at al gæld så vidt muligt skal inddrives.

Skatteministeriet kan ikke sikre, at al gæld inddrives. Der vil være gæld, der på grund af manglende betalingsevne hos skyldner eller manglende værdier i et konkursbo ikke kan inddrives. Skatteministeriet bør dog have overblik over de samlede restancer og på den baggrund tilrettelægge initiativer over for alle skyldnertyper og over for alle gældstyper. For skyldnere med begrænset betalingsevne i form af lønindkomst kan det i nogle tilfælde være muligt at indgå frivillige betalingsaftaler, da det typisk er i skyldners interesse at begrænse rentetilskrivningen på 8,05 % om året. Det kan også være relevant for Skatteministeriet at forældelsesafbryde gælden med henblik på senere inddrivelse. I andre tilfælde vil Skatteministeriet skulle erklære personlige skyldnere eller virksomheder konkurs. Skatteministeriet bør desuden have overblik over gældens alder, og hvilke poster der er forældelsesafbrudt. Gælden forældes typisk inden for 3 år, men det er muligt at forældelsesbryde poster, hvis skyldner erkender sin forpligtelse, eller hvis Skatteministeriet forgæves forsøger at inddrive eller træffer beslutning om, at lønindeholdelse ikke er mulig.

I forlængelse af Skatteministeriets opgave som restanceinddrivelsesmyndighed har ministeriet også ansvaret for at vejlede virksomheder og borgere med gæld og at vejlede fordringshaverne om, hvordan gældsposter skal oversendes til inddrivelse. Skatteministeriet har siden 2015 haft ansvaret for at rydde op i de store dele af gælden, der er låst for inddrivelse på grund af problemer med gældsposternes datakvalitet – bl.a. som følge af sammenbruddet af det gamle inddrivelsessystem EFI (Ét Fælles Inddrivelsessystem).

Hvad er inddrivelsen af de offentlige restancer

Myndigheder (fx Københavns Kommune, Rigspolitiet og Udbetaling Danmark), der har udstedt økonomiske krav til borgere og virksomheder, varetager selv den indledende opkrævning af kravet og den efterfølgende rykkerprocedure. Når myndigheden har konstateret, at kravet ikke er betalt, sender myndigheden kravet til inddrivelse hos Gældsstyrelsen, der er restanceinddrivelsesmyndighed (kaldet RIM i skatteforvaltningen). Gældsstyrelsen har særlige beføjelser til at anvende mere indgribende inddrivelsesværktøjer, bl.a. værktøjer, der beror på tvang såsom lønindeholdelse og udlæg i aktiver. Som udgangspunkt anvender Gældsstyrelsen de mindst indgribende først. Gældsstyrelsens tilgængelige inddrivelsesværktøjer fremgår af boks 1.

BOKS 1. INDDRIVELSESVÆRKTØJER

Almindelige inddrivelsesværktøjer

- Lønindeholdelse
- Særskilt lønindeholdelse
- Tvungne betalingsordninger
- Påkrav (rykkere)
- Tilsigelse og udlæg
- Bobehandling
- Modregning
- Frivillige betalingsordninger (eventuelt kombination med gældseftergivelse)
- Konkursbegæring.

Særlige inddrivelsesværktøjer

- Forvandlingsstraf for bøder
- Indberetning til kreditoroplysningsbureauer
- Midlertidige afgørelser om forbud og påbud
- Beslaglæggelser.

Kilde: [Skatteministeriets juridiske vejledning](#).

Inddrivelsen af de offentlige restancer varetages i Skatteministeriet af Gældsstyrelsen, som er den offentlige restanceinddrivelsesmyndighed (RIM). Skatteministeriet overtog i 2005 ansvaret for at inddrive alle offentlige gældsposter, der sendes til inddrivelse. De offentlige restancer fremgår af statsregnskabets hovedbind. Skatte- og afgiftsrestancerne fremgår desuden af balancen på statsregnskabets § 38. På § 9 bogføres personlige fordringer såsom politibøder, mens underholdsbidrag og SU-lån bogføres på § 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet. Revisionen af Skatteministeriets forvaltning af inddrivelsen af de offentlige restancer omfatter de samlede restancer, som ministeriet har ansvaret for at inddrive.

Gældsstyrelsen har ansvaret for inddrivelsen på tværs af 3 forskellige inddrivelsessystemer: DMI, som er en del af det nu nedlukkede inddrivelsessystem EFI. PSRM, som er det nye inddrivelsessystem. Derudover ligger der også gældsposter til inddrivelse i regnskabssystemet SAP 38.

BOKS 2. SKATTEMINISTERIETS BRUG AF INDDRIVELSESVÆRKTØJER

Skatteministeriet er forpligtet til at anvende alle tilgængelige inddrivelsesværktøjer uanset den tilgængelige systemunderstøttelse.

Det følger således af forarbejderne til inddrivelsesloven:

"Udgangspunktet i restanceinddrivelsesmyndighedens inddrivelse er, at fordringer (...) forsøges inddrevet ved anvendelse af samtlige inddrivelsesmidler lovgivningen stiller til rådighed".

Det følger endvidere af forarbejderne:

"SKAT kan ved sin restanceinddrivelse ikke generelt fravælge en mulig inddrivelsesindsats, fordi den systemmæssigt ikke aktuelt kan understøttes eller kun vanskeligt lader sig systemunderstøtte".

Kilde: [Forarbejderne/bemærkningerne til inddrivelsesloven.](#)

I SOR 7g er hovedformålet at undersøge, om der forekommer væsentlige forvaltningsmangler i Skatteministeriets styring af inddrivelsen af de offentlige restancer. Vi undersøger i delmål 1, om Skatteministeriet har tilfredsstillende rammer, der understøtter, at der sker tilfredsstillende inddrivelse på gældsposter, og i delmål 2, om inddrivelsen i praksis gennemføres i overensstemmelse med disse rammer.

Udvælgelse af emne for revisionen

Der udvælges et emne ud fra risiko og væsentlighed for gældstyper (fx virksomhedsgæld, persongæld, politibøder og SU-gæld). Emnet for dette plantema SOR 7g vil således altid være en gældstype.

Læs mere om udvælgelse af emne i "Vejledning til revision af SOR 6 og SOR 7", kapitel 3.

Overvejelser om parallelle revisioner af SOR 7g og SOR 6h

I SOR 6h undersøger vi med udgangspunkt i inddrivelsesloven, om der forekommer væsentlige regelbrud i Skatteministeriets inddrivelse af de offentlige restancer.

Hvis teamet har prioriteret, at revisionen af *SOR 7g – Inddrivelse af offentlige restancer* og *SOR 6h – Inddrivelse af offentlige restancer* gennemføres samme år, kan der være synergi i at koordinere SOR 7g og SOR 6h i forbindelse med planlægningen med henblik på at vurdere risikoen og revisionsopgavens omfang. På den måde kan teamet samlet kortlægge de systemer og processer, som Skatteministeriet har etableret til at inddrive de offentlige restancer. I samme runde kan teamet også opnå viden om SOR 4-relevante risici. Teamet skal dog være opmærksom på, at udgangspunkterne for risikovurdering i forhold til SOR 7 og SOR 6 er forskellige (se også "Vejledning til revision af SOR 6 og SOR 7", kapitel 3). Teamet kan således ikke på forhånd antage, at emnet, hvor der er størst risiko for væsentlige regelbrud, også er emnet, hvor der er størst risiko for væsentlige forvaltningsmangler. Dette gælder også omvendt. Sager/stikprøver til henholdsvis SOR 6 og SOR 7 udtages uafhængigt af hinanden. Der kan være revisioner, hvor der er sammenfald i de udtagne sager/stikprøver, men det afhænger af en konkret vurdering i hver enkelt revision.

Teamet udarbejder særskilte plannotater og revisionsnotater/rapporter for hvert plantema, når der udføres parallelle revisioner.

Derudover kan der være parallelle revisioner af Skatteministeriets opkrævningsindsats (SOR 7f og SOR 6g). Her kan der også være en vis synergi for teamet i at koordinere på tværs af inddrivelse og opkrævning.

Formål

Formålet med forvaltningsrevisionen er at vurdere, om der forekommer væsentlige forvaltningsmangler i Skatteministeriets styring af inddrivelsen af de offentlige restancer inden for det nærmere afgrænsede emne. Standardformålet for plantemaet fremgår af boks 3.

BOKS 1. STANDARDFORMÅL – INDDRIVELSE AF DE OFFENTLIGE RESTANCER

Formålet med forvaltningsrevisionen er at vurdere, om der forekommer væsentlige forvaltningsmangler i Skatteministeriets styring af inddrivelsen af [EMNE].

[EMNE] er udvalgt på baggrund af en vurdering af væsentlighed og risiko ved Skatteministeriets styring af inddrivelsen af de offentlige restancer. Vi har derfor undersøgt, om Skatteministeriet har etableret systemer og processer for inddrivelsen af [EMNE], der i al væsentlighed understøtter god offentlig økonomistyring og forvaltning.

Delmål og revisionskriterier

For at konkludere, om formålet er opfyldt, skal vi undersøge de 2 delmål i revisionstræet til SOR 7g og de revisionskriterier, som hører til hvert delmål. For at kunne undersøge, om Skatteministeriet har en tilfredsstillende styring af inddrivelsen, undersøger vi i delmål 1, om Skatteministeriet har rammer, der understøtter en tilfredsstillende inddrivelse på den udvalgte gældstype. I delmål 2 undersøger vi, om Skatteministeriet har gennemført tilfredsstillende inddrivelse over for den udvalgte gældstype i overensstemmelse med rammerne. I praksis er det muligt, at rammerne er etableret, men at de kun er anvendt i begrænset omfang. Det er først i besvarelsen af delmål 2, at vi opnår revisionsbevis for, at rammerne reelt er anvendt ved inddrivelsen af gælden for den udvalgte gældstype.

Delmål 1: Har Skatteministeriet rammer, der understøtter en tilfredsstillende inddrivelse på den udvalgte gældstype?

Ved revisionskriterie 1.1 undersøger vi, om Skatteministeriet har rammer, der understøtter en tilfredsstillende inddrivelse for den udvalgte gældstype. Det gør vi ved at undersøge, om Skatteministeriets retningslinjer fastlægger ansvaret for inddrivelsen, giver anvisninger til, hvordan inddrivelsen af den udvalgte gældstype skal udføres, og stiller krav til den dokumentation, der skal være for inddrivelsen af den udvalgte gældstype.

Ved revisionskriterie 1.2 undersøger vi, om Skatteministeriet har sikret, at alle de inddrivelsesværktøjer, der er relevante for den udvalgte gældstype er it-understøttede. Ikke alle inddrivelsesværktøjer er lige relevante over for alle typer gæld. Det vil fx ikke altid være relevant at foretage inddrivelse ved hjælp af lønindeholdelse over PEF-gæld (virksomhedsgæld med personlig hæftelse), fordi skyldnerne ikke altid har A-indkomst. Der er tvungne betalingsaftaler og udlæg derimod typisk.

Ved revisionskriterie 1.3 undersøger vi, om Skatteministeriet for den udvalgte gældstype har manuelle forretningsgange, hvor den it-understøttede inddrivelse ikke kan stå alene. Det gør vi ved at se på, om Skatteministeriet har manuelle forretningsgange, hvor en manuel sagsbehandling er påkrævet. Nogle inddrivelsesprocesser kan tilrettelægges, så inddrivelsen i princippet er automatisk. Det gælder fx for udsendelse af rykkere og også i en vis grad for lønindeholdelse. For andre er en supplerende manuel sagsbehandling nødvendig. Det gælder fx for processerne for udlæg i udlægsegne aktiver. Vi ser også på, om Skatteministeriet har kompenserende manuelle forretningsgange, hvor der er konstateret svagheder i it-understøttelsen.

Ved revisionskriterie 1.4 undersøger vi, om Skatteministeriet har tilfredsstillende retningslinjer, der skal forhindre unødigt forældelse af den udvalgte gældstype. Det gør vi ved at se på, om Skatteministeriets retningslinjer sikrer en løbende opgørelse af gældens aldersfordeling, der omfatter den udvalgte gældstype. Vi ser også på, om Skatteministeriets retningslinjer beskriver forældelsesafbrydelse af den udvalgte gældstype.

Skatteministeriet har tilfredsstillende retningslinjer, der skal forhindre unødigt forældelse af den udvalgte gældstype.

Delmål 2: Har Skatteministeriet gennemført en tilfredsstillende inddrivelse over for den udvalgte gældstype i overensstemmelse med rammerne?

Ved revisionskriterie 2.1-2.4 under delmål 2 undersøger vi, om Skatteministeriet har gennemført en tilfredsstillende inddrivelse over for den udvalgte gældstype.

Ved revisionskriterie 2.1 undersøger vi, om Skatteministeriet har gennemført en tilfredsstillende inddrivelse over for den udvalgte gældstype. Det gør vi ved at se på, om Skatteministeriet har gennemført inddrivelse i overensstemmelse med de fastlagte retningslinjer for den udvalgte gældstype. Vi ser også på, om Skatteministeriet kan dokumentere de udførte inddrivelsesskridt for den udvalgte gældstype.

Ved revisionskriterie 2.2 undersøger vi, om Skatteministeriet har anvendt it-understøttede inddrivelsesværktøjer, hvor det er relevant. Det gør vi ved at undersøge, om der over for særlige dele af gældstypen har været begrænsninger i inddrivelsesværktøjernes anvendelse.

Ved revisionskriterie 2.3 undersøger vi, om Skatteministeriet har anvendt manuelle forretningsgange i inddrivelsen, hvor den it-understøttede inddrivelse ikke kan stå alene. Det gør vi ved at undersøge, om Skatteministeriet har foretaget manuel inddrivelse af den udvalgte gældstype, hvor manuel sagsbehandling er påkrævet. Vi undersøger også om, Skatteministeriet har anvendt kompenserende manuelle forretningsgange i inddrivelsen af den udvalgte gældstype, hvor der er konstateret svagheder i it-understøttelsen.

Ved revisionskriterie 2.4 undersøger vi, om Skatteministeriet har fulgt op på, om der sker unødigt forældelse af den udvalgte gældstype. Det gør vi ved at undersøge, om Skatteministeriet for den udvalgte gældstype har opgjort gældens aldersfordeling. Vi undersøger også om, Skatteministeriet for den udvalgte gældstype har gennemført forældelsesafbrydelse.

Brug og tilpasning af revisionstræ

Det er obligatorisk at undersøge delmålene og de underliggende revisionskriterier (dvs. niveau 1 og 2). Teamet drøfter, hvordan de enkelte kriterier forstås i den konkrete revision. Hvis der er kriterier, som vi på baggrund af drøftelsen vurderer ikke er relevante for den konkrete revision, begrundes vi eventuelle afgrænsninger i plannotatet. Overvejelser og afgrænsninger drøfter vi altid med kontorchefen. Delmålene og kriterierne er formuleret med henblik på at skulle kunne dække inddrivelsen af alle skattearter, men også i forståelse for, at det er muligt, at der for nogle revisioner kan være behov for at tilføje eller tilpasse revisionstræerne til det konkrete emne. Der er god inspiration i "Vejledning i design af revisionstræ", hvis vi har behov for at tilpasse revisionstræet for planemaet.

Revisionshandling og dokumentation i revisionstræet er forslag. Der kan være andre revisionshandling eller anden dokumentation, som er relevante på det konkrete ministerområde i forhold til at frembringe relevant revisionsbevis.

Vurdering af delmål og kriterier

Forvaltningsmangler opgøres i forhold til de kriterier, der er opstillet for revisionen. Husk, at delmål og kriterier i revisionstræet afgrænser emnet, der skal konkluderes på. Vi skal dermed undersøge alle kriterier i revisionstræet. Se også "Vejledning til revision af SOR 6 og SOR 7". Læs mere om, hvordan vi kommer fra revisionsbevis til konklusion, i afsnit 3 i revisionsbevisvejledningen. Der er også hjælp at finde i "Vejledning i vurdering af revisionsbevis".

Konklusionen skal være dækkende og afbalanceret, så den afspejler de forvaltningsmangler, der er konstateret ud fra kriterierne i revisionstræet på niveau 1. Det fører til en kritisk udtalelse, hvis vi finder væsentlige forvaltningsmangler. Hvis der er tale om en revision, hvor der er afdækket væsentlige forvaltningsmangler, skal konklusionen afspejle dette. Det skal i den forbindelse også fremgå, hvilke konsekvenser vi vurderer, forvaltningsmanglen har.

Forvaltningsmangler er væsentlige for ministerområdet, hvis de vurderes i væsentligt omfang at kunne påvirke sparsommelighed, produktivitet eller effektivitet. Sparsommelighed, produktivitet eller effektivitet vil i den forbindelse som hovedregel være væsentligt påvirket, hvis vi kan konstatere, at ét eller flere delmål i vores revisionstræ ikke er opfyldt. Når vi vurderer, om der er tale om væsentlige forvaltningsmangler, der skal føre til en kritisk udtalelse, skal vi være opmærksomme på, at der ikke er en 1:1-regel for, hvor mange forvaltningsmangler vi skal have konstateret, før vi konkluderer, at der er tale om væsentlige forvaltningsmangler. Her skal vi bruge vores professionelle skepsis og faglige viden om emnet, læse op på tidligere kritiske udtalelser og andre revisionsager i beretningen om revisionen af statens forvaltning og eventuelt rådføre os med kolleger, der tidligere har udført SOR 7g-revisioner. Vi skal ligeledes drøfte med kontorchefen, om de resultater, vi er kommet frem til, kan betegnes som væsentlige forvaltningsmangler, der bør afstedkomme en kritisk udtalelse.

I forbindelse med vurdering af vores resultater skal vi huske at overveje, om beretningsspejlkontoret skal orienteres om resultaterne, ligesom det er relevant at vurdere, om resultaterne er så kritiske, at der kunne være baggrund for, at de skal rapporteres i en beretning.

Hvordan de enkelte delkonklusioner skal udarbejdes, og kritikniveauet formuleres, er i sidste ende op til et professionelt skøn, dog altid med henvisning til sammenvejningen af revisionsresultaterne, så vi sikrer gennemsigtighed om det grundlag, som konklusionen bygger på. Ved udarbejdelsen af konklusioner bør vi også tage højde for, at der kan være forskel på revisionsbevisets styrke ved nogle af revisionsresultaterne. Fx kan et revisionsresultat med en høj væsentlighed være svagt underbygget empirisk, og det vil derfor være nødvendigt at justere kritikniveauet i forhold til dette.

Hvis vi ikke finder forvaltningsmangler, eller de forvaltningsmangler, vi finder, ikke er væsentlige, anvender vi standardkonklusionen for SOR 7g sammen med de delkonklusioner, der vil fremgå af vores svar på delformålene. Under konklusionen i rapporten udgør punktet "det baserer vi på" en del af konklusionen og kan anvendes til at sikre en dækkende og afbalanceret konklusion ved fx at beskrive eventuelle forvaltningsmangler fundet ved revisionen. Standardkonklusionerne ligger under vejledning i SOR 6 og SOR 7 på InfoNettet under "Revision af statsregnskabet".

Baggrundsmateriale

I forbindelse med planlægningen er det først og fremmest relevant, at teamet sætter sig grundigt ind i de kritiske udtalelser og revisionsager om Skatteministeriets forvaltning af inddrivelsesopgaven, som Rigsrevisionen har afgivet i beretninger om revisionen af statens forvaltning og i tidligere beretninger om revisionen af statsregnskabet i perioden 2016-2021. Beretningerne kan fremsøges på www.rigsrevisionen.dk.

Derudover bør teamet orientere sig i lovgrundlaget for Skatteministeriets inddrivelse af de offentlige restancer, særligt:

- [Lov om inddrivelse af gæld til det offentlige](#), herunder forarbejder mv. til denne
- [Inddrivelsesbekendtgørelsen](#)
- [Skatteministeriets juridiske vejledning](#).

Det er ligeledes relevant for teamet at orientere sig i en række tidligere beretninger på området, navnlig:

- [Beretning om indsatsen for at opkræve og inddrive politibøder og -krav](#) fra 2019
- [Beretning om udvikling af det nye inddrivelsessystem og tilslutning af fordringshavere](#) fra 2019
- [Beretning om SKATs fusion af inddrivelsesområdet](#) fra 2010.

Det er naturligvis også oplagt at orientere sig på [Gældsstyrelsens hjemmeside](#), særligt vedrørende vejledningsindsatsen over for borgere og virksomheder med gæld.