

**Beretning til statsrevisorerne  
om**

**skattemyndighedernes  
information og  
vejledning af virksomheder**

---

**Oktober 2003  
RB A304/03**



**Rigsrevisionen**



## Indholdsfortegnelse

|  | <b>Side</b> |
|--|-------------|
| I. Resumé .....  | 5           |
| II. Indledning, formål, afgrænsning og metode .....            | 13          |
| A. Formål .....  | 14          |
| B. Afgrænsning og metode .....                                 | 15          |
| III. Organisation og opgaver .....                             | 16          |
| A. Organisation .....  | 16          |
| B. Regelgrundlaget på skatteområdet .....                      | 18          |
| C. Udarbejdelse af informations- og vejledningsmateriale ..... | 19          |
| D. Individuel information og vejledning .....                  | 21          |
| IV. Mål, strategier og resultatkrav .....                      | 25          |
| A. Overordnede resultatkrav .....                              | 25          |
| B. Strategier og målsætninger .....                            | 26          |
| V. ToldSkats krav til information og vejledning .....          | 32          |



# Beretning om skattemyndighedernes information og vejledning af virksomheder

## I. Resumé

1. Beretningen afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen knytter sig til finanslovens § 9. Skatteministeriet. Beretningen omhandler primært ToldSkats information og vejledning af virksomheder om reglerne vedrørende skatter og afgifter. De kommunale skatteforvaltninger er inddraget i undersøgelsen i det omfang, de er ansvarlige for information og vejledning af virksomheder, og i det omfang, de indgår i et samspil med ToldSkat om information og vejledning.

2. Opgaven med information og vejledning af virksomhederne varetages som en integreret del af skatteadministrationen. Vejledningsindsatsen kan bestå af skriftlig vejledning, telefonisk og personlig betjening samt vejledningsbesøg og kursusaktiviteter. Information og vejledning udgør et væsentligt element i den forebyggende indsats over for virksomhederne med det formål at sikre korrekt afregning af skatter og afgifter.

3. Rigsrevisionen har undersøgt og vurderet, om ToldSkat og kommunerne sikrer, at virksomhederne får information og vejledning, som er forståelig, korrekt, dækkende, rettidig, målrettet og tilgængelig. Som delformål er det undersøgt og vurderet,

- om der er klare ansvarsforhold mellem skattemyndighederne,
- om ToldSkat har tilrettelagt informations- og vejledningsindsatsen, så den er koordineret og ensartet,
- om ToldSkats strategier og initiativer til styrkelse af indsatsen bygger på brugerundersøgelser, der dokumenterer virksomhedernes tilfredshed med ToldSkat, samt

- om ToldSkat løbende sikrer, at informations- og vejledningsindsatsen lever op til egne krav om at være forståelig, korrekt, dækkende, rettidig, målrettet og tilgængelig.

### Organisation og opgaver

4. De statslige skattemyndigheder består af Told- og Skattestyrelsen, 8 told- og skatteområder, med i alt 26 underlagte regioner, samt Ligningsrådet og Landsskatteretten. Fællesbetegnelsen for Told- og Skattestyrelsen, told- og skatteområderne og regionerne er ToldSkat. ToldSkat har ansvaret for at informere og vejlede virksomheder om reglerne vedrørende skatter, afgifter og told.

5. De kommunale skattemyndigheder består af de kommunale skatteforvaltninger og skatteankenævnene. De kommunale skatteforvaltninger har bl.a. ansvaret for opkrævning af personskat mv. fra selvstændige erhvervsdrivende og har dermed ansvaret for at yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål om personskat, jf. lov nr. 571 af 19. december 1985.

6. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er klare ansvarsforhold vedrørende information og vejledning af virksomhederne, da opgaven i praksis varetages som en integreret del af den løbende administration af skatte-, afgifts- og toldlovgivningen.

Opgavefordelingen mellem de statslige og de kommunale skattemyndigheder betyder, at virksomhederne ofte skal henvende sig til flere skattemyndigheder for at få svar på konkrete spørgsmål. En selvstændig erhvervsdrivende skal fx henvende sig til den kommunale skattemyndighed vedrørende skatteligning og til ToldSkat vedrørende told, moms og afgifter.

De statslige skattemyndigheder har oplyst, at de jævnligt kontaktes af virksomheder, der er ”gået forkert”, fx fordi spørgsmålet vedrørte personskat og derfor skulle besvares af den kommunale skatteforvaltning. Det forekommer, efter Rigsrevisionens vurdering, mindre hensigtsmæssigt, at virksomhederne skal henvende sig til flere myndigheder for at få besvaret spørgsmål vedrørende skatter og afgifter.

7. Regelgrundlaget for afregning af skatter og afgifter kan udledes af en række kilder, hvoraf administrativ praksis og

retspraksis er væsentlige kilder, der først bliver etableret over en årrække efter lovens vedtagelse. Det er således ikke ualmindeligt, at der i en periode kan være usikkerhed om regelgrundlaget hos såvel myndighederne som hos virksomhederne. På nogle områder baseres regeldannelsen alene på afgørelser truffet af skattemyndighederne på baggrund af vurderinger af de enkelte sager.

8. Efter Rigsrevisionens vurdering er skattemyndighedernes opgave med at informere og vejlede virksomhederne særlig vigtig, bl.a. fordi det komplicerede regelgrundlag på skatteområdet ofte ændres, og fordi skatteområdet er karakteriseret ved en meget kompleks struktur med mange skattemyndigheder. Informations- og vejledningsopgaven bliver derfor central for at kunne yde virksomhederne en god service, herunder at virksomhederne er orienteret om, hvilke regler der er gældende, og hvordan reglerne administreres. I forlængelse heraf er det væsentligt, at de enkelte medarbejdere i skatteforvaltningerne råder over informationer, der giver grundlag for kompetent og ensartet behandling af virksomhederne. Rigsrevisionen er opmærksom på, at netop regelgrundlaget og strukturen er med til at vanskeliggøre formidlingsopgaven.

9. ToldSkats informations- og vejledningsmateriale er tilgængeligt for både virksomheder og medarbejdere på ToldSkats hjemmeside. Told- og Skattestyrelsen informerer virksomhederne og medarbejderne om ændret eller ny lovgivning via generelt informations- og vejledningsmateriale samt via individuelle mundtlige eller skriftlige svar på forespørgsler.

Generelt informations- og vejledningsmateriale udarbejdes på ToldSkats initiativ til en bred målgruppe af virksomheder, fx en bestemt branche eller en bestemt gruppe af virksomheder, for hvem ny eller ændret lovgivning kan få betydning.

Mundtlig eller skriftlig individuel information og vejledning rettes direkte mod den enkelte virksomhed. Denne information finder ofte sted på virksomhedernes initiativ, fx når en virksomhed retter henvendelse til ToldSkat om et specifikt spørgsmål.

10. ToldSkat har fordelt informationsopgaverne i 2 hovedgrupper, hvor den ene opgave vedrører vejledende information til virksomheder, og den anden opgave vedrører juridisk information til medarbejdere og rådgivere. Ansvar for at udarbejde informations- og vejledningsmateriale er fordelt mellem 3 afdelinger i Told- og Skattestyrelsen samt 2 faglige ledelsesfora, bestående af chefer fra Told- og Skattestyrelsen og chefer fra de 8 told- og skatteområder.

ToldSkat har oplyst, at der tidligere har været en central styring og produktion af pjecer og vejledninger. For at styrke det faglige niveau har ToldSkat besluttet, at ansvaret for pjecer og vejledningers faglige indhold ligger i fagafdelingerne, primært Retsafdelingen og Administrationsafdelingen. Det overordnede ansvar for kommunikationspolitikker og -strategier samt sprogpolitik er placeret centralt i Kommunikationssekretariatet.

11. Rigsrevisionen finder, at ToldSkat med oprettelsen af de faglige ledelsesfora har opnået en bedre koordinering af regionernes arbejde med information og vejledning. De faglige ledelsesfora har bl.a. betydet, at regionernes arbejde med at udarbejde informations- og vejledningsmateriale er samlet ét centralt sted. Områder og regioner bliver således i dag inddraget i beslutninger om, hvilket materiale der skal udarbejdes, og hvilket materiale der løbende skal udgå eller opdateres.

12. Grundlaget for at yde korrekt og præcis vejledning til virksomhederne er, at medarbejderne ved skattemyndighederne har et indgående og opdateret kendskab til regelgrundlaget. ToldSkat afholder kurser for at sikre en kvalificeret og ensartet besvarelse af virksomhedernes forespørgsler. Herudover har medarbejderne mulighed for at udveksle erfaringer via et elektronisk fagligt netværk og i ERFA-grupper, ligesom medarbejderne har adgang til det trykte informations- og vejledningsmateriale.

13. Det fremgår af ”Processuelle regler på ToldSkats område”, at information og vejledning ikke er omfattet af forvaltningsloven og derfor ikke er omfattet af pligten til parts-høring, begrundelse, klagevejledning mv. Selvstændige erhvervsdrivende og selskaber, der ønsker en bindende forhåndsbesked vedrørende den skattemæssige konsekvens af



en påtænkt disposition, kan rette henvendelse til Ligningsrådet.

Rigsrevisionen finder det mindre hensigtsmæssigt, at det gennemsnitligt tager 6 måneder for en virksomhed at få et bindende svar fra Ligningsrådet.

Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at der er iværksat forskellige tiltag for at nedbringe sagsbehandlingstiden, og at den forventes at være forbedret ultimo 2003.

### **Mål, strategier og resultatkrav**

14. ToldSkats bevillingsrammer og produktionsmål for en 4-årig periode fremgår af budgetaftalen for 2003-2006 mellem Skatteministeriet og Finansministeriet.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at resultatkravet vedrørende antal virksomhedsvejledninger ikke bør stå alene som styrings- og opfølgingsredskab. Rigsrevisionen anbefaler derfor, at styrelsen opstiller kvalitative mål for informations- og vejledningsindsatsen.

Rigsrevisionens undersøgelse har desuden vist, at Told- og Skattestyrelsen ikke systematisk følger op på regionskontrakternes resultatkrav vedrørende informations- og vejledningsindsatsen.

15. ToldSkats målsætninger for informations- og vejledningsområdet kan udledes af en række dokumenter udarbejdet af Told- og Skattestyrelsen fra 1994 og frem til i dag, herunder informationsstrategi, værdier og vision.

Informationsstrategien er ikke blevet justeret, siden den blev udarbejdet i 1994. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at nogle af de større regioner har udarbejdet egne informationsstrategier. Hertil kommer, at en række styringsdokumenter i ToldSkat indeholder strategiske overvejelser i forhold til informations- og vejledningsområdet.

16. Rigsrevisionen finder, at der er behov for en fælles tværgående og koordineret informationsstrategi, hvor ToldSkat samler og prioriterer de centrale og lokale strategier, der p.t. er gældende. Dette vil bidrage til en mere koordineret og ensartet informations- og vejledningsindsats og samtidig være styrende for udmøntningen af handleplaner og aktiviteter i styrelsen samt i told- og skatteområder og regioner.

Skatteministeriet har i forbindelse med høringen oplyst, at bemærkningen er taget til efterretning, og at Told- og

Skattestyrelsen i 2004 vil udarbejde en fælles tværgående og koordineret informationsstrategi.

17. ToldSkat har siden 1993 gennemført en række brugerundersøgelser for bl.a. at få viden om brugernes opfattelse af ToldSkats kvalitet og service samt viden om, hvor ToldSkat kan forbedre servicen over for brugerne. Arbejdet med brugerundersøgelserne er understøttet af Business Excellence-modellen, der sætter brugerne i centrum, ligesom *udviklingen* i brugernes tilfredshed er et væsentligt element i ToldSkats arbejde med løbende forbedringer.

18. Rigsrevisionen har gennemgået de seneste 4 brugerundersøgelser, der er udarbejdet fra 1999 til 2001.

Rigsrevisionen finder ikke, at brugerundersøgelserne er anvendelige som dokumentation for brugernes tilfredshed. Det skyldes bl.a., at undersøgelserne, på grund af meget lave svarprocenter, ikke kan anses for at være repræsentative. I de 2 spørgeskemaundersøgelser, Rigsrevisionen har gennemgået, lå svarprocenterne på henholdsvis 24 % og 30 % af stikprøven. Med så lave svarprocenter kan det ikke afgøres, om svarene kommer fra et repræsentativt udsnit af virksomhederne og/eller rådgiverne, og sandsynligheden taler for, at der vil være et systematisk frafald af virksomheder, så bestemte grupper af virksomheder ikke er repræsenteret med den vægt, de burde have. Desuden er sammenhængen mellem datamateriale, analyse og konklusion ikke tydelig i de kvalitative undersøgelser.

19. Rigsrevisionen er opmærksom på, at det kan være vanskeligt at opnå tilfredsstillende svarprocenter i kvantitative brugerundersøgelser. Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat bør overveje fremover at anvende alternative metoder til at belyse brugernes tilfredshed. Anvendelsen af mere hensigtsmæssige undersøgelsesmetoder samt bedre tilrettelæggelse af undersøgelserne vil kunne resultere i mere valide resultater og dermed en bedre anvendelse af de betydelige ressourcer, de statslige myndigheder og virksomhederne anvender på brugerundersøgelserne. Det skal i den forbindelse bemærkes, at en afdækning af brugernes ønsker og behov er et væsentligt element i ToldSkats vurdering af, hvilken information og vejledning der skal gennemføres, og hvorledes indsatsen strategisk skal tilrettelægges.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ToldSkat fra 2003 vil ændre metoden for brugerundersøgelser, så undersøgelserne bliver mere målrettede og bedre fagligt funderede.

20. Told- og Skattestyrelsen har anført, at brugerundersøgelserne er en indikator for brugernes tilfredshed, selv om de ikke med matematisk nøjagtighed afspejler tilfredsheden. Rigsrevisionen bemærker, at der trods de metodiske problemer med undersøgelserne har vist sig en række relevante problemområder, som fx uensartet sagsbehandling mellem regionerne, kritik af kompetencen hos nogle af medarbejderne og ønske om hurtigere udmeldinger vedrørende ændringer i praksis som følge af domme.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ikke har været en koordineret og systematisk opfølgning på resultaterne af brugerundersøgelserne. I forlængelse heraf finder Rigsrevisionen det relevant, at ToldSkat kortlægger kritikpunkterne og undersøger deres fortsatte gyldighed.

#### **ToldSkats krav til information og vejledning**

21. Kravene til information og vejledning kan udledes af ToldSkats målsætninger. Kravene består i, at information til virksomhederne skal være forståelig, korrekt, dækkende, rettidig, målrettet og tilgængelig.

22. ToldSkats informationsstrategi og vision stiller krav om, at vejledningsmaterialet er forståeligt. Det fremgår bl.a. af informationspolitikken, at det ofte vil være nødvendigt at give en samlet fremstilling af nye regler på et område, fordi det kan være vanskeligt at forstå ændringerne uden at kende helheden. ToldSkat har endvidere udarbejdet en sprogpolitik, der giver gode råd om, hvordan den enkelte medarbejder kan formulere en tekst, så den bliver let læselig.

23. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at en række af de formelle fora og ERFA-grupper, der tidligere eksisterede i regionerne og mellem regioner og kommuner, er sat i bero i forbindelse med organisationsændringerne i ToldSkat i 2002, samt at der p.t. ikke afholdes møder/kurser, hvor medarbejderne orienteres om ændret praksis. Rigsrevisionen finder det positivt, at der inden for de seneste måneder er iværksat initiativer for at forbedre medarbejdernes mulighe-

der for at holde sig ajour med og drøfte administrativ praksis med kollegaer. Dette kan bl.a. ske via juridisk nyhedsinformation, hvor alle publikationer bliver fremadrettede og opdateres 4 gange årligt, samt i forbindelse med en styrkelse af elektronisk fagligt netværk.

24. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at ToldSkats vejledninger generelt set anses for at være dækkende, og at der også på dette område er sket forbedringer i de senere år. Det fremgik desuden, at ToldSkats vejledninger på skatteområdet primært er rettet mod medarbejdere i ToldSkat samt rådgiverne.

25. Det fremgik endvidere af Rigsrevisionens undersøgelse, at der er sket en forbedring af de elektroniske tilbud, og at de elektroniske tilbud på internettet generelt er gode, men at ToldSkat kunne blive bedre ved at udvikle søgefunktionerne.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat i samarbejde og dialog med brugerne løbende udbygger den elektroniske kommunikation med virksomhederne, bl.a. med etableringen af abonnementservice.

26. Det er samlet Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat med de igangsatte initiativer bestræber sig på levere en god service, og at informations- og vejledningsindsatsen er blevet forbedret i de senere år.

**Rigsrevisionens undersøgelse har vist,**

- at skattemyndighedernes opgave med at informere og vejlede virksomhederne er særlig vigtig, bl.a. fordi det komplicerede regelgrundlag på skatteområdet ofte ændres, og fordi skatteområdet er karakteriseret ved en meget kompleks struktur med mange myndigheder,
- at der er klare ansvarsforhold vedrørende information og vejledning af virksomhederne,
- at Rigsrevisionen finder det mindre hensigtsmæssigt, at det gennemsnitligt tager 6 måneder for en virksomhed at få bindende forhåndsbesked fra Ligningsrådet, og at Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at der er iværksat forskellige tiltag for at nedbringe sagsbehandlingstiden, der forventes at være forbedret ultimo 2003,

- at Told- og Skattestyrelsen i 2004 vil udarbejde en fælles tværgående og koordineret strategi, så informations- og vejledningsindsatsen i højere grad bliver koordineret og ensartet,
- at ToldSkat gennem de seneste 10 år har gennemført undersøgelser af brugernes tilfredshed med ToldSkat, men at kvaliteten af brugerundersøgelserne bevirker, at de, bl.a. som følge af meget lave svarprocenter, ikke dokumenterer virksomhedernes tilfredshed med ToldSkat,
- at ToldSkat fra 2003 vil ændre metoden for brugerundersøgelser, så undersøgelserne bliver mere målrettede og bedre fagligt funderede,
- at der inden for de seneste måneder er iværksat initiativer for at forbedre medarbejdernes muligheder for at holde sig ajour med og drøfte administrativ praksis med kollegaer, bl.a. via juridisk nyhedsinformation og ved en styrkelse af elektronisk fagligt netværk,
- at opgavefordelingen mellem kommuner, regioner, told- og skatteområder og Told- og Skattestyrelsen samlet set besværliggør en hensigtsmæssig information og vejledning, fordi virksomhederne skal henvende sig til flere myndigheder, samt
- at det sammenfattende er Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat og kommunerne, med udgangspunkt i de givne organisatoriske og lovgivningsmæssige rammer, i rimeligt omfang sikrer, at virksomhederne får information og vejledning, der er forståelig, korrekt, dækkende, rettidig, målrettet og tilgængelig.

## II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

27. Beretningen afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen knytter sig til finanslovens § 9. Skatteministeriet. Beretningen omhandler primært ToldSkats information og vejledning af virksomheder om reglerne vedrørende skatter og afgifter. De kommunale skatteforvaltninger er inddraget i undersøgelsen i det omfang, de er ansvarlige for information og vejledning af virksomheder, og i det omfang, de indgår i et samspil med ToldSkat om information og vejledning.

28. Opgaven med information og vejledning af virksomhederne varetages som en integreret del af skatteadministrationen. Vejledningsindsatsen kan bestå af skriftlig vejledning, telefonisk og personlig betjening samt vejledningsbesøg og kursusaktiviteter. Information og vejledning udgør et væsentligt element i den forebyggende indsats over for virksomhederne med det formål at sikre korrekt afregning af skatter og afgifter.

Der findes ikke tal for, hvor mange årsværk der anvendes på information og vejledning af virksomheder. ToldSkats regioner og områder anvendte i 2002 i alt 186 årsværk på information og vejledning vedrørende skatter, afgifter og told. Dette tal omfatter også information og vejledning til borgere, da det ikke umiddelbart har været muligt at udskille den del af vejledningsindsatsen, der alene vedrørte virksomheder. Hertil kommer, at Told- og Skattestyrelsen og kommunerne har anvendt ressourcer til information og vejledning af virksomheder.

29. Informations- og vejledningsindsatsen er tidligere delvist undersøgt i statsrevisorernes beretning nr. 2/98 om den grønne afgiftspakke og i beretning nr. 3/01 om kontrol af punktafgifter. I beretningerne omtales det, at informations- og vejledningsmaterialet ikke blev udarbejdet i tilstrækkelig god tid, inden lovene trådte i kraft, samt at indsatsen var uensartet regionerne imellem.

#### **A. Formål**

30. Rigsrevisionen har undersøgt og vurderet, om ToldSkat og kommunerne sikrer, at virksomhederne får information og vejledning, som er forståelig, korrekt, dækkende, rettidig, målrettet og tilgængelig. Som delformål er det undersøgt og vurderet,

- om der er klare ansvarsforhold mellem skattemyndighederne,
- om ToldSkat har tilrettelagt informations- og vejledningsindsatsen, så den er koordineret og ensartet,
- om ToldSkats strategier og initiativer til styrkelse af indsatsen bygger på brugerundersøgelser, der dokumenterer virksomhedernes tilfredshed med ToldSkat, samt

- om ToldSkat løbende sikrer, at informations- og vejledningsindsatsen lever op til egne krav om at være forståelig, korrekt, dækkende, rettidig, målrettet og tilgængelig.

## **B. Afgrænsning og metode**

31. Undersøgelsen omfatter information og vejledning om skatter og afgifter fra de statslige og kommunale skattemyndigheder til virksomhederne. ToldSkat har det overordnede ansvar for at informere og vejlede virksomhederne om personskat, selskabsskat, told, moms mv. De kommunale skattemyndigheders ansvar omfatter, jf. beretningens pkt. 37 og 38, information til personligt ejede virksomheder vedrørende personskat. Spørgsmål vedrørende toldområdet er inddraget i undersøgelsen i det omfang, det har været relevant.

Undersøgelsen omfatter såvel den information og vejledning, der ydes fra skattemyndighederne til virksomhederne som information og vejledning internt mellem skattemyndighederne. Undersøgelsen omhandler ikke sagsbehandling af skatte- og afgiftsspørgsmål samt sagsbehandling i forbindelse med afgivelse af bindende forhåndsbesked. Virksomhedernes muligheder for at få bindende forhåndsbesked er dog omtalt i beretningen, idet virksomhederne søger om bindende forhåndsbesked i de tilfælde, hvor de ikke har mulighed for at få information og vejledning, eller i de tilfælde hvor virksomhederne vurderer, at information og vejledning ikke er tilstrækkelig.

32. Undersøgelsen er baseret på gennemgang af dokumenter hos ToldSkat samt gennemgang af lov- og regelgrundlaget på området. Desuden har Rigsrevisionen gennemgået undersøgelser af brugertilfredshed og medarbejdertilfredshed samt ToldSkats strategier mv. på området.

Endvidere er undersøgelsen baseret på interviews af medarbejdere ved 7 statslige og 5 kommunale skattemyndigheder. Rigsrevisionen har desuden interviewet nøglepersoner i 3 erhvervs- og brancheorganisationer og 3 revisionsfirmaer.

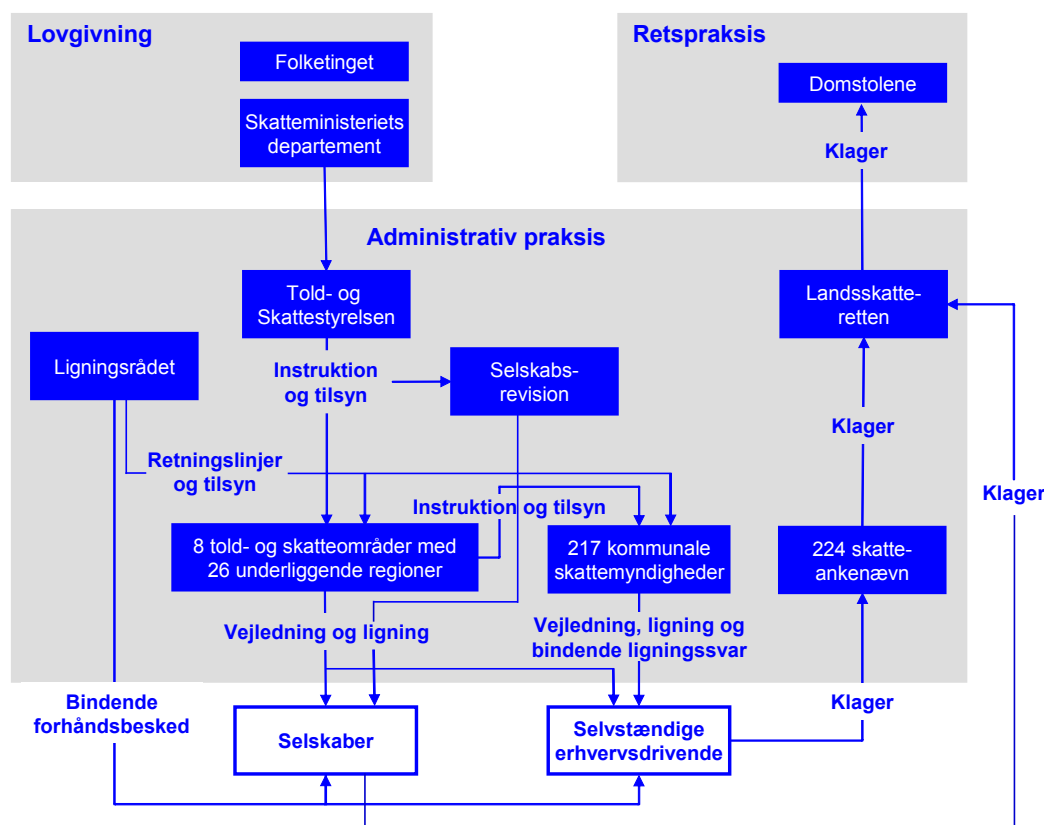
33. Beretningen har i udkast været forelagt Skatteministeriet og Kommunernes Landsforening. Rigsrevisionen har desuden modtaget bemærkninger til beretningen fra interviewede nøglepersoner. Bemærkningerne er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

### III. Organisation og opgaver

#### A. Organisation

34. Skattemyndighederne og deres opgaver er beskrevet i skattestyrelsesloven, jf. LBK nr. 617 af 22. juli 2002. Opgavefordelingen og organiseringen af skattesektoren fremgår af figur 1.

Figur 1. Opgavefordeling mellem skattemyndighederne



Kilde: Figuren er udarbejdet af Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger i skattestyrelsesloven, jf. LBK nr. 617 af 22. juli 2002.

35. De statslige skattemyndigheder består af Told- og Skattestyrelsen, 8 told- og skatteområder, med i alt 26 underlagte regioner, samt Ligningsrådet og Landsskatteretten. Fællesbetegnelsen for Told- og Skattestyrelsen, told- og skatteområderne og regionerne er ToldSkat.

*ToldSkat* varetager opkrævning af told, moms og øvrige afgifter fra alle virksomheder samt selskabsskat fra virksomheder, der drives som selskab.



*Ligningsrådet* har bl.a. til opgave at give bindende forhåndsbesked til virksomheder i skatte- og afgiftsspørgsmål. Ligningsrådet består af 6 politisk udpegede medlemmer og 13 medlemmer udpeget af skatteministeren.

*Landsskatteretten* behandler klager over afgørelser truffet af de statslige og kommunale skattemyndigheder. Landsskatteretten består af en retspræsident, et antal retsformænd og 28 andre medlemmer, der dels er valgt af Folketinget, dels er udpeget af skatteministeren.

36. De *kommunale skattemyndigheder* har ansvaret for opkrævning af personskat mv. fra borgere, selvstændige erhvervsdrivende og dødsboer. *Skatteankenævnene* behandler klager over afgørelser, truffet af de kommunale skattemyndigheder.

37. Det fremgår af anmærkningerne til finansloven, at ToldSkat har ansvaret for at informere og vejlede virksomheder om reglerne vedrørende skatter, afgifter og told. Desuden fremgår det af forvaltningslovens § 7, at en forvaltningsmyndighed, i fornødent omfang, skal yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens område, jf. lov nr. 571 af 19. december 1985. Herudover er det ikke i lovgivningen nærmere beskrevet, hvilket ansvar skattemyndighederne har i relation til at give virksomhederne information og vejledning om skattereglerne.

38. I praksis yder skattemyndighederne information og vejledning om skatte-, afgifts- og toldspørgsmål inden for det lovområde, den pågældende myndighed administrerer. Det betyder, at der er god overensstemmelse mellem sagsbehandlingen og ansvaret for at informere og vejlede. Information og vejledning varetages i praksis som en integreret del af den løbende administration af skatte-, afgifts- og toldlovgivningen. Der ydes fx ofte vejledning om reglerne i forbindelse med registrering af virksomheder.

Skattemyndighederne har endvidere en opsøgende informations- og vejledningsindsats. ToldSkat afholder fx informationsmøder for nyregistrerede virksomheder og iværksættere. Endelig udarbejder ToldSkat forskelligt skriftligt vejledningsmateriale.

39. Opgavefordelingen mellem de statslige og de kommunale skattemyndigheder betyder, at virksomhederne ofte skal henvende sig til flere skattemyndigheder for at få svar på konkrete spørgsmål. En selvstændig erhvervsdrivende skal fx henvende sig til den kommunale skattemyndighed vedrørende skatteligning og til ToldSkat vedrørende told, moms og afgifter. Opgavefordelingen betyder endvidere, at ikke alle told- og skatteregioner varetager opgaver vedrørende told. Derfor skal virksomhederne i nogle tilfælde henvende sig til mere end én region for at få afklaret spørgsmål vedrørende selskabsskat, told, moms og øvrige afgifter.

De statslige skattemyndigheder har oplyst, at de jævnligt kontaktes af virksomheder, der er ”gået forkert”, fx fordi spørgsmålet vedrørte personskat, og derfor skulle besvares af den kommunale skatteforvaltning. Det forekommer, efter Rigsrevisionens vurdering, mindre hensigtsmæssigt, at virksomhederne skal henvende sig til flere myndigheder for at få besvaret spørgsmål vedrørende skatter og afgifter.

## **B. Regelgrundlaget på skatteområdet**

40. Den primære retskilde er *lovgivningen*, suppleret med bekendtgørelser, der udarbejdes af Skatteministeren. Skattelovgivningen fastlægger de overordnede rammer for skatteansættelsen og giver de skatteansættende myndigheder mulighed for at fortolke lovgivningen efter de konkrete forhold, der indgår i den enkelte sag. Det kan fx være vurderinger af, hvornår en udgift er fradragsberettiget, og hvornår der er tale om udgifter af privat karakter.

Som supplement til lovgivningen udarbejder ToldSkat vejledninger, der udgør tolkningsbidrag til lovene. I disse vejledninger udmøntes således den *administrative praksis*, som udgør de statslige skattemyndigheders udlægning af lovens bestemmelser. Administrativ praksis består endvidere af afgørelser fra skattemyndighederne, skatteankenævnene eller Landsskatteretten og beslutninger truffet i Ligningsrådet, fx bindende forhåndsbesked.

Lovgivningen og den administrative praksis suppleres af retspraksis, der er domstolenes afgørelser af, hvordan lovgivningen skal fortolkes. Retspraksis dannes efterhånden, som den administrative praksis bliver prøvet ved domstolene.

41. Regelgrundlaget for afregning af skatter og afgifter kan således udledes af en række kilder, hvoraf administrativ

praksis og retspraksis er væsentlige kilder, der først bliver etableret over en årrække efter lovens vedtagelse. Det er således ikke ualmindeligt, at der i en periode kan være usikkerhed om regelgrundlaget hos såvel myndighederne som hos virksomhederne. På nogle områder baseres regeldannelsen alene på afgørelser truffet af skattemyndighederne på baggrund af vurderinger af de enkelte sager.

### **C. Udarbejdelse af informations- og vejledningsmateriale**

42. Efter Rigsrevisionens vurdering er skattemyndighederens opgave med at informere og vejlede virksomhederne særlig vigtig, bl.a. fordi det komplicerede regelgrundlag på skatteområdet ofte ændres, og fordi skatteområdet er karakteriseret ved en meget kompleks struktur med mange skattemyndigheder. Informations- og vejledningsopgaven bliver derfor central for at kunne yde virksomhederne en god service, herunder at virksomhederne er orienteret, om hvilke regler der er gældende, og hvordan reglerne administreres. I forlængelse heraf er det væsentligt, at de enkelte medarbejdere i skatteforvaltningerne råder over informationer, der giver grundlag for kompetent og ensartet behandling af virksomhederne. Rigsrevisionen er opmærksom på, at netop regelgrundlaget og strukturen er med til at vanskeliggøre formidlingsopgaven.

43. ToldSkats informations- og vejledningsmateriale er tilgængeligt for både virksomheder og medarbejdere på ToldSkats hjemmeside. Told- og Skattestyrelsen informerer virksomhederne og medarbejderne om ændret eller ny lovgivning via generelt informations- og vejledningsmateriale samt via individuelle mundtlige eller skriftlige svar på forespørgsler.

Generelt informations- og vejledningsmateriale udarbejdes på ToldSkats initiativ til en bred målgruppe af virksomheder, fx en bestemt branche eller en bestemt gruppe af virksomheder, for hvem ny eller ændret lovgivning kan få betydning.

Mundtlig eller skriftlig individuel information og vejledning rettes direkte mod den enkelte virksomhed. Denne information finder ofte sted på virksomhedernes initiativ, fx når en virksomhed retter henvendelse til ToldSkat om et specifikt spørgsmål.

44. I ToldSkat er ansvaret for at udarbejde informations- og vejledningsmateriale fordelt mellem 3 afdelinger i Told- og Skattestyrelsen samt 2 faglige ledelsesfora, bestående af chefer fra Told- og Skattestyrelsen og chefer fra de 8 told- og skatteområder. De faglige ledelsesfora blev nedsat som følge af organisationsændringerne i 2001, bl.a. for at sikre en bedre koordinering på informations- og vejledningsområdet.

ToldSkat har fordelt informationsopgaverne i 2 hovedgrupper, hvor den ene opgave vedrører vejledende information til virksomheder, og den anden opgave vedrører juridisk information til medarbejdere og rådgivere.

Retsafdelingen i Told- og Skattestyrelsen er, i samarbejde med det faglige ledelsesforum vedrørende jura, ansvarlig for den juridiske information, der primært er rettet mod medarbejdere og rådgivere. Retsafdelingen udarbejder bl.a. juridiske vejledninger som Ligningsvejledningen og Momsvejledningen. Ligningsvejledningen er senest blevet ajourført pr. 15. juli 2003, hvor den blev ændret fra at være bagudrettet til at afspejle retstilstanden på udgivelsestidspunktet.

Skatteministeriet har oplyst, at de juridiske vejledninger fremover vil indeholde en beskrivelse af ny lovgivning, som ikke er gældende ved ajourføringen, men som træder i kraft på et senere tidspunkt.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Ligningsvejledningen fremover vil afspejle Told- og Skattestyrelsens opfattelse af gældende praksis på skatteområdet for det aktuelle regnskabsår. Ligningsvejledningen vil således kunne anvendes som medarbejdernes reference, når de skal give information og vejledning om gældende skatteregler. Skatteministeriet har oplyst, at alle juridiske vejledninger fremover skal være fremadrettede og ajourføres 4 gange årligt.

Administrationsafdelingen i Told- og Skattestyrelsen er, i samarbejde med det faglige ledelsesforum vedrørende information, ansvarlig for den vejledende information til virksomhederne, bl.a. pjecer og nyhedsbreve. Disse udsendes, hvis det vurderes at være relevant, fx i forbindelse med ny lovgivning på moms og afgiftsområdet.

Indsatsen koordineres af Kommunikationssekretariatet i Told- og Skattestyrelsen, der har det overordnede ansvar for kommunikationspolitikker og -strategier samt sprogpolitik.

ToldSkat har oplyst, at der tidligere har været en central styring og produktion af pjecer og vejledninger. For at styrke det faglige niveau har ToldSkat besluttet, at ansvaret for pjecer og vejledningers faglige indhold ligger i fagafdelingerne, primært Retsafdelingen og Administrationsafdelingen. Det overordnede ansvar for kommunikationspolitikker og -strategier samt sprogpolitik er placeret centralt i Kommunikationssekretariatet.

45. Rigsrevisionen finder, at ToldSkat med oprettelsen af de faglige ledelsesfora har opnået en bedre koordinering af regionernes arbejde med information og vejledning. De faglige ledelsesfora har bl.a. betydet, at regionernes arbejde med at udarbejde informations- og vejledningsmateriale er samlet ét centralt sted. Områder og regioner bliver således i dag inddraget i beslutninger om, hvilket materiale der skal udarbejdes, og hvilket materiale der løbende skal udgå eller opdateres. Endvidere har organisationsændringen betydet, at der ikke længere udarbejdes lokale pjecer med forskellig ordlyd fra region til region. Centraliseringen af arbejdet kan give forbedringer i form af mere ensartet behandling af virksomhederne, samtidig med at man kan forhindre, at flere regioner udarbejder pjecer om samme spørgsmål.

#### **D. Individuel information og vejledning**

46. Grundlaget for at yde korrekt og præcis vejledning til virksomhederne er, at medarbejderne ved skattemyndighederne har et indgående og opdateret kendskab til regelgrundlaget. ToldSkat afholder kurser for at sikre en kvalificeret og ensartet besvarelse af virksomhedernes forespørgsler. Herudover har medarbejderne mulighed for at udveksle erfaringer via et elektronisk fagligt netværk og i ERFA-grupper, ligesom medarbejderne har adgang til det trykte informations- og vejledningsmateriale.

47. Told- og Skattestyrelsen har endvidere oplyst, at der er nedsat et lovudvalg bestående af repræsentanter fra hver af de 8 told- og skatteområder, der 2 gange om året skal udarbejde fortolkninger af de nye og ændrede love på skatteområdet. Materialet vil, efter godkendelse i det faglige ledelsesforum vedrørende jura, blive fordelt til alle told- og skatteområder, hvor det danner grundlag for en orientering af medarbejderne i regioner og kommuner om den koordinerede fortolkning. Da Lovudvalget er et nyt tiltag, har det ikke

været muligt at vurdere, om Lovudvalget kan opfylde formålet om at sikre ensartet administration i regioner og kommuner.

48. Der har endvidere eksisteret en række fora i told- og skatteområderne samt mellem told- og skatteområderne og kommunerne, hvor medarbejderne mødes for at drøfte fortolkninger af ny lovgivning. Efter ToldSkats organisationsændring i 2002 blev mange af disse fora sat i bero, og områderne overvejer fortsat, hvilke mødefora der er behov for i lyset af den ændrede struktur.

49. Rigsrevisionens interviews af medarbejdere i ToldSkat og kommunerne har vist, at det uformelle samarbejde mellem medarbejderne fungerer godt. Rigsrevisionens interviews viste dog, at nogle af medarbejderne ikke føler sig tilstrækkeligt informeret, herunder at de mangler informationer om konsekvenserne af lovændringer og afgørelser fra bl.a. Ligningsrådet og Landsskatteretten.

50. Rigsrevisionen erfarede via interviews i regionerne og kommunerne, at der er forskel på samarbejdet mellem regioner og kommuner om informations- og vejledningsindsatsen. Nogle steder arrangeres informationsmøder med nystartede virksomheder i samarbejde mellem regionen og kommunen, mens der andre steder holdes informationsmøder for nystartede virksomheder i både regionen og kommunen.

51. ToldSkats retningslinjer for, hvordan og i hvilket omfang medarbejderne skal give information og vejledning, fremgår af ”Processuelle regler på ToldSkats område”. ToldSkat skelner i denne vejledning mellem ”afgørelser” og ”vejledning”.

52. *Vejledning* er besvarelser af generelle spørgsmål, typisk spørgsmål det er muligt at besvare ved at henvise til en lov. En vejledning kan endvidere være en besvarelse af et konkret spørgsmål, hvor svaret kræver en konkret vurdering af sagen, og hvor svaret typisk henviser til en regel og reglens betydning for den pågældende virksomhed. Konkret vejledning betegnes *uformaliseret forhåndstilkendegivelse* i ”Processuelle regler”, og er kendetegnet ved at være mindre

---

præcis end en egentlig afgørelse. Det fremgår af ”Procesuelle regler”, at information og vejledning ikke er omfattet af forvaltningsloven og derfor ikke er omfattet af pligten til partshøring, begrundelse, klagevejledning mv.

Medarbejdere, i de regioner og kommuner Rigsrevisionen har besøgt, har alle oplyst, at der gives uformaliseret forhåndstilkendegivelser til virksomhederne i det omfang, det er muligt. Det er dog ikke muligt for skattemyndighederne at give uformaliseret forhåndstilkendegivelse i alle tilfælde. Der kan fx ikke gives uformaliseret forhåndstilkendegivelse, når der ikke er en klar og entydig administrativ praksis på området, jf. beretningens pkt. 41. Medarbejdere har endvidere oplyst, at den uformaliserede forhåndstilkendegivelse i visse regioner drøftes mellem den skatteansættende myndighed (fx kommunen) og den kontrollerende myndighed (fx regionen), hvormed svaret udgør myndighedernes fælles besvarelse.

53. Selvstændige erhvervsdrivende og selskaber, der ønsker en *bindende forhåndsbesked* vedrørende den skattemæssige konsekvens af en påtænkt disposition, kan rette henvendelse til Ligningsrådet. Ligningsrådet afgør spørgsmål, der skønnes at være af væsentlig betydning for virksomheden, og rådets afgørelser er bindende for de myndigheder, der efterfølgende skal foretage skatteansættelsen. Det skal, jf. beretningens pkt. 31, understreges, at bindende forhåndsbesked hverken er information eller vejledning, da der træffes en egentlig afgørelse. Bindende forhåndsbesked er alligevel omtalt i beretningen, idet virksomhederne søger om bindende forhåndsbesked i de tilfælde, hvor de ikke har mulighed for at få information og vejledning, eller i de tilfælde hvor virksomhederne vurderer, at information og vejledning ikke er tilstrækkelig.

Prisen for at få en sag behandlet af Ligningsrådet er 1.800 kr., når der spørges til egne forhold, og 8.600 kr., når der spørges til en skattemæssig konsekvens vedrørende andres forhold (2003-priser). Hertil kommer udgifter forbundet med myndighedernes tidsforbrug til behandling af spørgsmålet. ToldSkats målsætning er at behandle 90 % af sagerne om bindende forhåndsbesked inden for 90 dage. Kun 27 % af sagerne blev afsluttet inden for 90 dage i 2002, hvor den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var på 181 dage.

Rigsrevisionen finder det mindre hensigtsmæssigt, at det gennemsnitligt tager 6 måneder for en virksomhed at få et bindende svar fra Ligningsrådet. I denne periode vil virksomhederne ikke kunne basere beslutninger om fx nye investeringer på et sikkert grundlag vedrørende de skattemæssige konsekvenser.

Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at der er iværksat forskellige tiltag for at nedbringe sagsbehandlingstiden, og at den forventes at være forbedret ultimo 2003.

54. Med virkning fra 1. juli 2003 er det muligt for kommunerne at give *bindende ligningssvar*, jf. lov nr. 332 af 9. maj 2003 om ændring af skattestyrelsesloven. Der foreligger endnu ikke oplysninger om effekterne af kommunernes adgang til at give bindende ligningssvar, idet loven netop er trådt i kraft, og der således kun er afgjort meget få sager. ToldSkat forventer, at kommunernes adgang til at give bindende ligningssvar vil påvirke antallet af sager om bindende forhåndsbesked hos Ligningsrådet, så sagsbehandlingstiden kan nedbringes yderligere.

55. *Afgørelser* er skattemyndighedens bindende vurdering af en skattesag. Afgørelser træffes typisk i forbindelse med ligningen af virksomheden. Virksomhederne kan klage over afgørelser til skatteankenævnet, hvis afgørelsen er truffet af en kommunal skattemyndighed, eller til Landskatteretten, hvis afgørelsen er truffet af en region under et told- og skatteområde. Afgørelser behandles ikke nærmere i denne beretning, jf. beretningens pkt. 31.

56. Kommunerne og ToldSkat yder ikke *rådgivning* til virksomhederne, herunder fx udtalelser om dispositioner, der i skattemæssig henseende er den mest hensigtsmæssige for virksomhederne. Denne opgave varetages af private rådgivere, fx revisorer og advokater.

57. Rigsrevisionen har, på baggrund af de gennemførte interviews, konstateret, at medarbejderne hos de kommunale og statslige skattemyndigheder er bekendt med og opmærksomme på grænsefladerne mellem vejledning, uformaliseret forhåndstilkendegivelse, bindende forhåndsbesked, bindende ligningssvar og afgørelser.



### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er klare ansvarsforhold vedrørende information og vejledning af virksomhederne. Information og vejledning varetages i praksis som en integreret del af den løbende administration af skatte-, afgifts- og toldlovgivningen. Der ydes fx ofte vejledning om reglerne i forbindelse med registrering af virksomheder. Set fra virksomhedernes side kan det dog være vanskeligt at gennemskue ansvarsfordelingen, og det er ofte nødvendigt for virksomhederne at rette henvendelse til flere skattemyndigheder for at indhente dækkende information og vejledning.

Det forekommer efter Rigsrevisionens vurdering mindre hensigtsmæssigt, at virksomhederne skal henvende sig til flere myndigheder for at få besvaret spørgsmål vedrørende skatter og afgifter.

Rigsrevisionen finder, at ToldSkat med oprettelse af de faglige ledelsesfora har opnået en bedre koordinering af regionernes arbejde med information og vejledning.

Virksomhederne har i Ligningsrådet og i kommunerne mulighed for at indhente bindende forhåndsbesked om de skattemæssige konsekvenser af en påtænkt disposition.

Rigsrevisionen finder det mindre hensigtsmæssigt, at det gennemsnitligt tager 6 måneder for en virksomhed at få bindende forhåndsbesked fra Ligningsrådet. I denne periode vil virksomhederne ikke kunne basere beslutninger om fx nye investeringer på et sikkert grundlag vedrørende de skattemæssige konsekvenser. Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at der er iværksat forskellige tiltag for at nedbringe sagsbehandlingstiden, og at den forventes at være forbedret ultimo 2003.

## IV. Mål, strategier og resultatkrav

### A. Overordnede resultatkrav

58. ToldSkats bevillingsrammer og produktionsmål for en 4-årig periode fremgår af budgetaftalen for 2003-2006 mellem Skatteministeriet og Finansministeriet. Budgetaftalen ligger til grund for en overordnet resultatkontrakt mellem Skatteministeriet og ToldSkat samt resultatkontrakter for de enkelte afdelinger i Told- og Skattestyrelsen. Herudover udgør budgetaftalen grundlaget for resultatkontrakter mellem styrelsen og de 8 told- og skatteområder. Der indgår ikke krav til informations- og vejledningsindsatsen i budgetaftalen.

59. Resultatkontrakterne mellem Told- og Skattestyrelsen og regionerne for 2000-2002 indeholder ét resultatkrav vedrørende informations- og vejledningsindsatsen, idet regionerne skulle gennemføre vejledning af virksomhederne. Resultatkravet vedrørende 2001 udgjorde 16.000 vejledninger. En vejledning kan fx være et informationsmøde, besøg på en virksomhed eller deltagelse i en messe. Der er ikke krav om, at aktiviteterne skal rettes mod forskellige brugere ud fra overvejelser om risiko og væsentlighed. Derudover er der ingen krav til kvaliteten af den vejledning, der udføres.

60. Det er Rigsrevisionens vurdering, at resultatkravet vedrørende antal virksomhedsvejledninger ikke bør stå alene som styrings- og opfølgingsredskab. Rigsrevisionen anbefaler derfor, at styrelsen opstiller kvalitative mål for informations- og vejledningsindsatsen.

Rigsrevisionens undersøgelse har desuden vist, at Told- og Skattestyrelsen ikke systematisk følger op på regionskontraktens resultatkrav vedrørende informations- og vejledningsindsatsen.

61. ToldSkat har i perioden 1998-2001 arbejdet med selvevalueringer, hvor især regionerne, men også styrelsens afdelinger har evalueret deres arbejde. Selvevalueringer indgår som et af flere elementer i arbejdet med kvalitetsmodellen (Business Excellence-modellen) og udgør den primære metode, hvor regionerne kan give en tilbagemelding til Told- og Skattestyrelsen om informations- og vejledningsindsatsen.

## **B. Strategier og målsætninger**

62. ToldSkats målsætninger for informations- og vejledningsområdet kan udledes af en række dokumenter udarbejdet af Told- og Skattestyrelsen fra 1994 og frem til i dag, herunder informationsstrategi, værdier og vision.

ToldSkats informationsstrategi er udarbejdet i 1994 og indeholder 10 grundlæggende principper for, hvordan informations- og vejledningsindsatsen bør tilrettelægges. Det fremgår bl.a. af informationspolitikken:

- Virksomheder og borgere til enhver tid skal have de informationer, der er nødvendige, for at de kan betale de korrekte skatter og afgifter. ... For at undgå fejl er det

derfor vigtigt at opbygge et højt informationsniveau, der sikrer, at alle virksomheder kan få hurtig og korrekt information om gældende lovgivning og administrative procedurer.

- Lovgivningen på skatte-, afgifts- og toldområdet er under konstant revision og forandring, hvilket nødvendiggør hurtig og præcis information. Ofte vil det i den forbindelse være nødvendigt at give en samlet fremstilling af de nye regler på et bestemt område, fordi ændringerne kun vanskeligt kan forstås uden at kende helheden.

63. Informationsstrategien er ikke blevet justeret, siden den blev udarbejdet i 1994. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at nogle af de større regioner har udarbejdet egne informationsstrategier. En region har fx udarbejdet en informationsstrategi, der beskriver regionens overordnede mål for informations- og vejledningsindsatsen. Desuden har informations- og systemeksportkontoret i Told- og Skattestyrelsen deres egen strategi, som betegnes ”anvendt informationsstrategi”.

Hertil kommer, at en række styringsdokumenter i ToldSkat indeholder strategiske overvejelser i forhold til informations- og vejledningsområdet. Af ToldSkats Idegrundlag og vision fra 1998 fremgår bl.a.:

- ToldSkat vil formidle reglerne på skatte-, afgifts- og toldområdet på en målrettet og forståelig måde.
- ToldSkat vil sikre, at relevant information er let tilgængelig for medarbejderne.

64. Strategiplanen for 2000-2001 indeholder enkelte overvejelser om information og vejledning, herunder at informationsindsatsen over for iværksættere skal prioriteres særligt højt.

65. Af ToldSkats værdier (2002) fremgår det bl.a.:

- Vi sikrer trygheden gennem kompetent og korrekt behandling, fyldestgørende og rettidig information samt gennemsigtighed i egne forhold.

- Vi bidrager alle til helheden ved at dele erfaringer, viden og ideer.

66. Rigsrevisionen finder, at der er behov for en fælles tværgående og koordineret informationsstrategi, hvor ToldSkat samler og prioriterer de centrale og lokale strategier, der p.t. er gældende. Dette vil bidrage til en mere koordineret og ensartet informations- og vejledningsindsats og samtidig være styrende for udmøntningen af handleplaner og aktiviteter i styrelsen samt i told- og skatteområder og regioner.

Skatteministeriet har i forbindelse med høringen oplyst, at bemærkningen er taget til efterretning, og at Told- og Skattestyrelsen i 2004 vil udarbejde en fælles tværgående og koordineret informationsstrategi.

67. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ToldSkat, bl.a. via virksomhedskontaktudvalg, har en dialog med brugerne om forhold, der relaterer sig til informations- og vejledningsområdet.

Endvidere har ToldSkat siden 1993 gennemført en række brugerundersøgelser for bl.a. at få viden om brugernes opfattelse af ToldSkats kvalitet og service samt viden om, hvor ToldSkat kan forbedre servicen over for brugerne. Arbejdet med brugerundersøgelserne er understøttet af Business Excellence-modellen, der sætter brugerne i centrum, ligesom *udviklingen* i brugernes tilfredshed er et væsentligt element i ToldSkats arbejde med løbende forbedringer. Omfanget af brugerundersøgelserne fremgår af [tabel 1](#).

Tabel 1. Brugertilfredshedsundersøgelser gennemført fra 1993 til 2003

| Undersøgelsesemne   | Metode      | Udsendte skemaer (stikprøve) | Deltagere               | Svarprocent |
|---|-------------|------------------------------|-------------------------|-------------|
|   |             | ----- Antal -----            |                         | %           |
| Virksomheders tilfredshed med ToldSkat, 1993                              | Spørgeskema | Ca. 61.000                   | Ca. 17.000              | 28          |
| Virksomheders tilfredshed med ToldSkat, 1996                              | Spørgeskema | 25.827                       | 6.146                   | 24          |
| Virksomheders tilfredshed med told- og skatteregionerne, 1999             | Spørgeskema | 29.760                       | Ca. 8.000 <sup>1)</sup> | 24          |
| Virksomheders tilfredshed med Toldcentrene, 1999                          | Spørgeskema | 7.950                        | 2.107                   | 27          |
| Professionelle rådgiveres tilfredshed med ToldSkat, 2000                  | Spørgeskema | 4.781                        | 1.425                   | 30          |
| Professionelle rådgiveres tilfredshed med Told- og Skattestyrelsen, 2000  | Interview   |                              | 11                      |             |
| Professionelle rådgiveres tilfredshed med told- og skatteregionerne, 2001 | Interview   |                              | 33                      |             |
| <sup>1)</sup> Tallet er ikke endeligt opgjort i rapporten.                |             |                              |                         |             |
| Kilde: Undersøgelsesrapporter fra de enkelte brugerundersøgelser.         |             |                              |                         |             |

68. Rigsrevisionen har gennemgået de seneste 4 brugerundersøgelser, der er udarbejdet fra 1999 til 2001. Brugerundersøgelserne konkluderer dels i forhold til en gennemsnitlig brugertilfredshed, dels i forhold til påpegede problemområder. Det fremgår fx af ToldSkats virksomhedsregnskab for 2001, at de professionelle rådgivere, der deltog i spørgeskemaundersøgelsen fra 2000, havde en gennemsnitlig tilfredshed med ToldSkat på 2,83 (på en skala fra 1 til 4). Det vurderer Told- og Skattestyrelsen som et ganske pænt resultat. Told- og Skattestyrelsen anfører endvidere, at rådgiverne i undersøgelsen peger på følgende problemstillinger:

- Rådgiverne er generelt tilfredse med sagsbehandlingstiden, men hurtigheden skæmmes af enkeltsager med en uforholdsmæssig lang sagsbehandlingstid samt bindende forhåndsbeskeder, der har en alt for lang sagsbehandlingstid.
- Styrelsen bør være bedre og hurtigere til at udmelde ændringer i praksis som følge af domme mv.
- Den uensartede sagsbehandling har sit udspring i manglende videndeling og koordinering internt i regionerne.

69. Rigsrevisionen vurderer, at kvaliteten af brugerundersøgelserne bevirker, at de ikke dokumenterer, hvorvidt virksomhederne er tilfredse med ToldSkat.

Rigsrevisionen finder således ikke, at brugerundersøgelserne er anvendelige som dokumentation for brugernes tilfredshed. Det skyldes bl.a., at undersøgelserne, på grund af meget lave svarprocenter, ikke kan anses for at være repræsentative. I de 2 spørgeskemaundersøgelser, Rigsrevisionen har gennemgået, lå svarprocenterne på henholdsvis 24 % og 30 % af stikprøven. Med så lave svarprocenter kan det ikke afgøres, om svarene kommer fra et repræsentativt udsnit af virksomhederne og/eller rådgiverne, og sandsynligheden taler for, at der vil være et systematisk frafald af virksomheder, så bestemte grupper af virksomheder ikke er repræsenteret med den vægt, de burde have. I den ene af undersøgelserne er der gennemført en bortfaldsanalyse, hvor det konkluderes, at forskelle i svarprocenter er tilfældige, selv om tallene tydeligt viser, at svarprocenterne systematisk er lavere i regioner med store virksomheder.

Desuden er sammenhængen mellem datamateriale, analyse og konklusion ikke tydelig i de kvalitative undersøgelser.

70. Rigsrevisionen er opmærksom på, at det kan være vanskeligt at opnå tilfredsstillende svarprocenter i kvantitative brugerundersøgelser. Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat fremover bør overveje at anvende alternative metoder til at belyse brugernes tilfredshed. Anvendelsen af mere hensigtsmæssige undersøgelsesmetoder samt bedre tilrettelæggelse af undersøgelserne vil kunne resultere i mere valide resultater og dermed en bedre anvendelse af de betydelige ressourcer, de statslige myndigheder og virksomhederne anvender på brugerundersøgelserne. Det skal i den forbindelse bemærkes, at en afdækning af brugernes ønsker og behov er et væsentligt element i ToldSkats vurdering af, hvilken information og vejledning der skal gennemføres, og hvorledes indsatsen strategisk skal tilrettelægges.

Rigsrevisionen anbefaler derfor, at ToldSkat via undersøgelser mere systematisk afdækker brugernes behov og ønsker, herunder at ToldSkat ved fremtidige brugerundersøgelser sikrer, at det er muligt at vurdere baggrunden for fx valg af interviewpersoner. Rigsrevisionen anbefaler end-

videre, at ToldSkat ved kommende brugerundersøgelser overvejer at vælge undersøgelsesmetoder, der ud fra en faglig vurdering kan forventes bedst muligt at afdække brugernes holdninger mv.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ToldSkat fra 2003 vil ændre metoden for brugerundersøgelser, så undersøgelserne bliver mere målrettede og bedre fagligt funderede. Metoden vil fremover omfatte:

- En segmentering af brugerne i 12 brugersegmenter, hvilket giver langt bedre muligheder for at analysere, hvad konkrete brugere mener om ToldSkats service, kontrolarbejde mv.
- Kvalitetssikring af spørgsmålene hos de landsdækkende faglige ledelsesfora, hvilket sikrer, at de spørgsmål, der stilles, er relevante og fagligt velfunderede. Desuden har ToldSkats 8 områder givet input til spørgsmålene.
- Mulighed for at supplere spørgeskemaerne med lokale spørgsmål.
- Mulighed for at brugerne kan komme med input til forbedringer af service mv.
- Udarbejdelse af lokale såvel som landsdækkende rapporter til brug for arbejdet med løbende forbedringer af brugerprocesserne og ToldSkats strategier på området.

71. Told- og Skattestyrelsen har anført, at brugerundersøgelserne er en indikator for brugernes tilfredshed, selv om de ikke med matematisk nøjagtighed afspejler tilfredsheden. Rigsrevisionen bemærker, at der, trods de metodiske problemer med undersøgelserne, har vist sig en række relevante problemområder, som fx uensartet sagsbehandling mellem regionerne, kritik af kompetencen hos nogle af medarbejderne og ønske om hurtigere udmeldinger vedrørende ændringer i praksis som følge af domme.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ikke har været en koordineret og systematisk opfølgning på resultaterne af brugerundersøgelserne. I forlængelse heraf finder Rigsrevisionen det relevant, at ToldSkat kortlægger kritikpunkterne og undersøger deres omfang og fortsatte gyldighed.

### Rigsrevisionens bemærkninger

I Told- og Skattestyrelsens kontrakter med regionerne indgår et kvantitativt resultatkrav for antal virksomhedsvejledninger. Rigsrevisionen anbefaler, at Told- og Skattestyrelsen, som supplement til resultatkravet for antal virksomhedsvejledninger, opstiller kvalitative mål for indsatsen på området.

Rigsrevisionen finder, at der er behov for en fælles tværgående og koordineret informationsstrategi. Rigsrevisionen finder det derfor positivt, at Told- og Skattestyrelsen i 2004 vil udarbejde en fælles tværgående og koordineret strategi, så informations- og vejledningsindsatsen i højere grad bliver koordineret og ensartet.

ToldSkat har løbende, gennem de seneste 10 år, gennemført undersøgelser af brugernes tilfredshed med ToldSkat. Rigsrevisionen vurderer, at kvaliteten af brugerundersøgelserne bevirker at de, bl.a. som følge af meget lave svarprocenter, ikke dokumenterer virksomhedernes tilfredshed med ToldSkat. Rigsrevisionen er opmærksom på, at det kan være vanskeligt at opnå tilfredsstillende svarprocenter i kvantitative brugerundersøgelser. Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat fremover bør overveje at anvende alternative metoder til at belyse brugernes tilfredshed. Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at anvendelsen af mere hensigtsmæssige undersøgelsesmetoder og bedre tilrettelæggelse af undersøgelserne vil kunne resultere i mere valide resultater. Dermed kan der opnås en bedre anvendelse af de betydelige ressourcer, som både de statslige myndigheder og virksomhederne anvender på brugerundersøgelser.

Told- og Skattestyrelsen har anført, at brugerundersøgelserne er en indikator for brugernes tilfredshed, selv om de ikke med matematisk nøjagtighed afspejler tilfredsheden.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ToldSkat fra 2003 vil ændre metoden for brugerundersøgelser, så undersøgelserne bliver mere målrettede og bedre fagligt funderede.

## V. ToldSkats krav til information og vejledning

72. Kravene til information og vejledning kan, jf. beretningens pkt. 62-65, udledes af ToldSkats målsætninger. Kravene består i, at information til virksomhederne skal være forståelig, korrekt, dækkende, rettidig, målrettet og tilgængelig.

73. ToldSkats informationsstrategi og vision stiller krav om, at vejledningsmaterialet er forståeligt. Det fremgår bl.a. af informationspolitikken, at det ofte vil være nødvendigt at



give en samlet fremstilling af nye regler på et område, fordi det kan være vanskeligt at forstå ændringerne uden at kende helheden. ToldSkat har endvidere udarbejdet en sprogpolitik, der giver gode råd om, hvordan den enkelte medarbejder kan formulere en tekst, så den bliver let læselig.

74. De rådgivere, erhvervs- og brancheorganisationer og medarbejdere Rigsrevisionen har talt med, har alle givet udtryk for, at vejledningsmaterialet i de senere år er blevet væsentligt forbedret, herunder mere præcist, mere læsevenligt og bedre struktureret. Desuden er pjecen ”På vej mod egen virksomhed” blevet fremhævet som eksempel på en god vejledning.

75. Den væsentligste betingelse for korrekt information og vejledning er, at medarbejderne hos skattemyndighederne kender såvel regelgrundlaget som administrativ praksis på deres område, så deres skøn, i forbindelse med fx individuel information og vejledning af virksomhederne, baserer sig på en ensartet administration af lovene, jf. beretningens pkt. 41. I den forbindelse er det væsentligt, at medarbejderne i skatteforvaltningerne løbende holdes ajour med ændringer i administrativ praksis, og at skattemyndighederne løbende samarbejder internt, så administrativ praksis er ens fra region til region og fra kommune til kommune.

76. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at en række af de formelle fora og ERFA-grupper, der tidligere eksisterede i regionerne og mellem regioner og kommuner, er sat i bero i forbindelse med organisationsændringerne i ToldSkat i 2002, samt at der p.t. ikke afholdes møder/kurser, hvor medarbejderne orienteres om ændret praksis.

Rigsrevisionen finder det positivt, at der inden for de seneste måneder er iværksat initiativer med henblik på at forbedre medarbejdernes muligheder for at holde sig ajour med og drøfte administrativ praksis med kollegaer. Dette kan bl.a. ske via juridisk nyhedsinformation, hvor alle publikationer bliver fremadrettede og opdateres 4 gange årligt, samt i forbindelse med en styrkelse af elektronisk fagligt netværk.

Told- og Skattestyrelsen har endvidere, jf. beretningens pkt. 47, oplyst, at et udvalg, nedsat af det faglige ledelsesforum vedrørende jura, fremover skal udarbejde fortolk-

ninger af lovene og orientere medarbejderne om deres arbejde. Der vil endvidere blive oprettet lovudvalg på områderne moms og afgifter pr. 1. januar 2004.

77. ToldSkat har i 2000 udarbejdet en undersøgelse om den interne kompetence i ToldSkat. Det fremgår af undersøgelsesrapporten, at der siden 1997 er sket en forbedring af medarbejdernes kompetencer på informations- og vejledningsområdet. Det fremgår dog af rapporten, at der fortsat mangler årsværk med "A-kvalifikationer" til informations- og vejledningsområdet i både regioner og i Told- og Skattestyrelsen. Medarbejdere med "A-kvalifikationer" defineres som "medarbejdere, der helt selvstændigt kan varetage komplekse opgaver inden for området og kan vejlede andre i udførelsen af opgaver". Det fremgår af rapporten, at det er vanskeligt at rekruttere medarbejdere til informations- og vejledningsopgaven, da det kræver medarbejdere med både faglige og formidlingsmæssige kvalifikationer.

78. Rigsrevisionen har med undersøgelsen belyst, om ToldSkat sikrer, at vejledningsmaterialet er dækkende for de problemstillinger, virksomhederne typisk står overfor. Rigsrevisionen har bl.a. spurgt erhvervs- og brancheorganisationer, rådgivere og medarbejdere i ToldSkat og i kommunerne, om virksomhederne kan få det vejledningsmateriale, de efterspørger. Undersøgelsen viste, at ToldSkats vejledninger generelt set anses for at være dækkende, og at der også på dette område er sket forbedringer i de senere år. Det fremgik desuden, at ToldSkats vejledninger på skatteområdet primært er rettet mod medarbejdere i ToldSkat samt rådgiverne.

Flere rådgivere samt erhvervs- og brancheorganisationer udarbejder endvidere informationsmateriale om skatte- og afgiftsreglerne til deres klienter om skattespørgsmål. Vejledningerne adskiller sig primært fra ToldSkats vejledninger ved at være målrettede mod en bestemt del af en branche.

79. Det er Rigsrevisionens vurdering, at anvendelsen af det samme informations- og vejledningsmateriale, både i ToldSkat og kommunerne, er med til at sikre, at virksomhederne får mere ensartet information og vejledning.

80. ToldSkat har en målsætning om, at vejledningerne skal være rettidige, hvilket bl.a. fremgår af ToldSkats informationspolitik og ToldSkats værdigrundlag. Det fremgår af interne handlingsplaner, at foldere og nyhedsbreve skal være færdige til at blive trykt, så snart et lovforslag er vedtaget. Hermed kan nyhedsbrevene udsendes, så virksomhederne har tid til at indrette sig på de nye regler, inden de træder i kraft.

81. Det fremgår af ToldSkats vision fra 1998, at ToldSkat vil formidle reglerne på skatte- og afgiftsområdet på en målrettet og forståelig måde.

Alle pjecer og vejledninger fra ToldSkat offentliggøres på ToldSkats hjemmeside, der er opdelt på målgrupperne: Virksomheder, rådgivere og borgere. Virksomhederne har endvidere mulighed for at tilmelde sig en elektronisk abonnementservice, så de automatisk får besked via e-mail, når ToldSkat udsender nye versioner af vejledninger samt nyhedsbreve, pressemeddelelser osv. På ToldSkats hjemmeside findes ligeledes en søgemaskine.

82. Det fremgik af Rigsrevisionens undersøgelse, at der er sket en forbedring af de elektroniske tilbud, og at de elektroniske tilbud på internettet generelt er gode, men at ToldSkat kunne blive bedre ved at udvikle søgefunktionerne.

83. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat i samarbejde og dialog med brugerne løbende udbygger den elektroniske kommunikation med virksomhederne, bl.a. med etableringen af abonnementservice.

84. Det er samlet Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat med de igangsatte initiativer bestræber sig på levere en god service, og at informations- og vejledningsindsatsen er blevet forbedret i de senere år.

### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der inden for de seneste måneder er iværksat initiativer med henblik på at forbedre medarbejdernes muligheder for at holde sig ajour med og drøfte administrativ praksis med kollegaer. Dette kan bl.a. ske via juridisk nyhedsinformation og ved en styrkelse af elektronisk fagligt netværk.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at anvendelsen af det samme informations- og vejledningsmateriale, både i ToldSkat og kommunerne, er med til at sikre, at virksomhederne får mere ensartet information og vejledning.

Rigsrevisionen bemærker, at skattemyndighedernes opgave med at informere og vejlede virksomhederne er særlig vigtig, bl.a. fordi det komplicerede regelgrundlag på skatteområdet ofte ændres, og fordi skatteområdet er karakteriseret ved en meget kompleks struktur med mange myndigheder. Rigsrevisionen er samtidig opmærksom på, at netop regelgrundlaget og strukturen er med til at vanskeliggøre formidlingsopgaven. Opgavefordelingen mellem kommuner, regioner, told- og skatteområder og Told- og Skattestyrelsen besværliggør samlet set en hensigtsmæssig information og vejledning, fordi virksomhederne skal henvende sig til flere myndigheder.

Sammenfattende er det Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat og kommunerne med udgangspunkt i de givne organisatoriske og lovgivningsmæssige rammer i rimeligt omfang sikrer, at virksomhederne får information og vejledning, der er forståelig, korrekt, dækkende, rettidig, målrettet og tilgængelig.

Rigsrevisionen, den 27. oktober 2003

Henrik Otbo

/Henrik Berg Rasmussen