

7/2011

STATSREVISORERNE



Beretning om fusionen af skatteforvaltningen (II)



Beretning om fusionen af skatteforvaltningen (II)

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

København 2012

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

Skatteministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i juni 2012.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerens eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerens Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2011, som afgives i april 2013.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

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

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

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

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-374-5

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM FUSIONEN AF SKATTEFORVALTNINGEN (II)

Da Folketinget i 2005 besluttede at fusionere den kommunale og statslige skatteforvaltning, blev der opstillet mål om, at der skulle etableres én landsdækkende enhedsforvaltning, hvor man samlede forvaltningen af skatter, afgifter, told mv., og om at reducere personalet med 40 % fra ca. 10.700 årsværk i 2005 til ca. 6.400 årsværk i 2012.

Statsrevisorerne finder det tilfredsstillende, at Skatteministeriet har indfriet målet om én enhedsforvaltning.

Statsrevisorerne konstaterer, at Skatteministeriet først forventer at nå målet om personalereduktion i 2014, dvs. med 2 års forsinkelse. Personalereduktionerne er hovedsageligt gennemført inden for opgaven indsats, som er én af SKATs 4 kerneopgaver. SKAT har gennemført personalereduktionerne med bindinger om, at de skulle ske ved naturlig afgang og ved indførelse af ansættelsesstop. Statsrevisorerne bemærker i den forbindelse, at det fortsat er en styringsmæssig udfordring for SKAT at samle personalet fysisk i de enkelte enheder og at sikre, at personalet har de nødvendige kompetencer.

Med henblik på at udnytte stordriftsfordele og undgå at personalereduktionerne får negativ indflydelse på SKATs opgaveløsning, har SKAT siden fusionen iværksat og gennemført en række effektiviseringstiltag. Beretningen viser, at SKAT i både 2010 og 2011 stort set ikke har nået de fastsatte mål for effektiviseringer, uanset om der har været store it-moderniseringsprojekter eller effektivisering af arbejdsgange.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at det ikke kan vurderes, om SKAT har opretholdt eller forbedret opgaveløsningen efter fusionen af den kommunale og statslige skatteforvaltning i 2005. Statsrevisorerne finder dette særligt bekymrende, da Statsrevisorerne og Rigsrevisionen i tidligere beretninger har konstateret manglende resultater på indsats- og inddrivelsesområdet, som er 2 af SKATs 4 kerneopgaver.

Statsrevisorerne finder det således væsentligt, at Skatteministeriet snarest muligt får et tilstrækkeligt overblik over og viden om de samlede omlægninger fra 2005 og frem.

Statsrevisorerne,
den 8. februar 2012

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

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



Beretning til Statsrevisorerne om fusionen af skatteforvaltningen (II)

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

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	4
	A. Baggrund	4
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	6
III.	Skatteministeriets tilpasning af organisation og personale.....	7
	A. Etablering af en enhedsforvaltning	7
	B. Skatteministeriets reduktion af årsværk.....	12
IV.	Effektiviseringer i opgavevaretagelsen	16
	A. Årsværksforbrug til kerneopgaver.....	17
	B. SKATs styring af effektiviseringsindsatsen, herunder målopfyldelsen.....	18
	C. Eksempler på effektiviseringsprojekter	27
	Bilag 1. Ordliste.....	34

Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Kristian Jensen: november 2005 - februar 2010

Troels Lund Poulsen: februar 2010 - marts 2011

Peter Christensen: marts 2011 - oktober 2011

Thor Möger Pedersen: oktober 2011 -

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om Skatteministeriets opfyldelse af målsætningerne for sammenlægningen – fusionen – mellem den kommunale og statslige skatteforvaltning. Fusionen skete den 1. november 2005, hvor forvaltningen af lovgivning om skatter mv. og inddrivelse af offentlig gæld m.m. blev samlet i SKAT under Skatteministeriet.

Fusionen var en del af gennemførelsen af kommunalreformen og tog sigte på at etablere en enhedsforvaltning, så borgere og virksomheder kun havde én forvaltning at forholde sig til på området for skatter og inddrivelse af offentlig gæld.

2. Rigsrevisionen har tidligere behandlet dele af fusionen i beretninger til Statsrevisorerne – senest beretning nr. 13/2009 om SKATs fusion af inddrivelsesområdet og beretning nr. 13/2010 om SKATs indsatsstrategi (II). I denne beretning, der er igangsat af Rigsrevisionen, gøres der status over Skatteministeriets organisering og effektivisering, herunder særligt vedrørende opgaverne afregning og vejledning, som er 2 af SKATs 4 kerneopgaver. Rigsrevisionen har dermed undersøgt udviklingen i alle 4 kerneopgaver.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriet er godt på vej i forhold til fusionens mål for organisering og effektivisering, herunder særligt på de dele af skatteområdet, der vedrører afregning og vejledning. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Skatteministeriet fået tilpasset organisation og personale i overensstemmelse med målene for fusionen?
- Har Skatteministeriet haft fokus på effektiviseringer i opgaveløsningen?

4. Lovforslag nr. 110 af 24. februar 2005 til skatteforvaltningsloven (herefter L 110) var en del af det lovgivningsmæssige grundlag for kommunalreformen. I bemærkningerne til lovforslaget indgik aftalen fra juni 2004 mellem regeringen og Dansk Folkeparti om strukturreformen og den efterfølgende udmøntningsplan fra september 2004. Udmøntningsplanen indeholdt bl.a. angivelse af, hvor de daværende 30 skattecentre, skatteankenævnsssekretariaterne, Betalingscentret og kundecentrene skulle placeres. Der var således allerede inden fusionen truffet en række politiske beslutninger, som SKAT var underlagt.

SKAT har 4 kerneopgaver:

- afregning
- vejledning
- indsats
- inddrivelse.

L 110

Lovforslag til skatteforvaltningsloven. Lovforslaget blev vedtaget som lov nr. 427 af 6. juni 2005.

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Skatteministeriet er på en række områder kommet langt med gennemførelsen af målsætningerne for fusionen. Ministeriet fik ved fusionen kompetence som enhedsforvaltning, og ministeriet har efterfølgende ændret organisationen i flere omgange. Ministeriet er i dag i højere grad organiseret ud fra en funktionsopdelt model, hvor ministeriets organisation tidligere tog udgangspunkt i en geografisk opdeling.

Der resterer stadig opgaver med at samle enhederne på færre adresser, ligesom der er mange medarbejdere, som fysisk ikke er placeret i nærheden af deres umiddelbare chef, idet SKAT anvender den såkaldte virtuelle organisering. Skatteministeriet har oplyst, at antallet af virtuelle medarbejdere vil blive nedbragt til et minimum i 2013, hvilket vil sige til 300-350 medarbejdere. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at den virtuelle organisering ikke er hensigtsmæssig på længere sigt, da den dels medfører ledelses- og udviklingsmæssige vanskeligheder, dels ikke fremmer et fagligt miljø, og derfor kun bør være en midlertidig løsning.

Skatteministeriet blev ved fusionens start pålagt et krav om en løbende reduktion i medarbejderantallet svarende til den skønnede naturlige afgang, uden at det måtte gå ud over opgaveløsningen. Ministeriet har derfor haft en bunden opgave med at effektivisere opgaveløsningen for derigennem at kunne løse opgaverne med færre medarbejdere og samtidig udvikle organisationen og opgaveløsningen. Det stiller særlige krav til ministeriet om at være meget målrettet ved gennemførelsen og opfølgningen på effektiviseringerne. Ministeriet forventer at nå det oprindelige mål for personalereduktioner med 2 års forsinkelse i 2014.

Skatteministeriet har ikke en samlet viden om omfang, kvalitet og effekt af opgaveløsningen på skatteområdet inden fusionen. Det er derfor ikke muligt samlet at vurdere, om SKAT har opretholdt eller forbedret opgaveløsningen efter fusionen.

Statsrevisorerne og Rigsrevisionen har i tidligere undersøgelser peget på, at Skatteministeriet havde en række mangler i opgaveløsningen på inddrivelses- og indsatsområdet. Denne undersøgelse viser, at ministeriet generelt har haft fokus på effektivisering i den overordnede styring, og at effektivisering har udgjort et vigtigt element i mål- og resultatstyringen. Rigsrevisionen kan ligeledes konstatere, at ministeriet siden fusionen har igangsat en lang række større og mindre effektiviseringstiltag og -projekter.

Undersøgelsen viser imidlertid også, at Skatteministeriet har haft betydelige vanskeligheder med at nå de opstillede mål for effektiviseringer, herunder de opstillede mål vedrørende afregning og vejledning. Hertil kommer, at ministeriet siden fusionens start ikke har haft samlede opgørelser over planlagte og gennemførte effektiviseringstiltag og -projekter, dvs. ikke har haft et samlet overblik over resultater og erfaringer med de forskellige effektiviseringstiltag og -projekter. Rigsrevisionen finder det derfor positivt og velbegrundet, at ministeriet i 2010 og særligt i 2011 har taget skridt til at generere en samlet viden om de mange effektiviseringstiltag og -projekter.

Hovedkonklusionen er baseret på følgende:

Har Skatteministeriet fået tilpasset organisation og personale i overensstemmelse med målene for fusionen?

Skatteministeriet har siden 2005 i flere etaper tilpasset organisation og personale til målene for fusionen. Ministeriet har siden fusionen haft særlige rammebetingelser, der har betydet, at ministeriet har skullet reducere medarbejderantallet gennem naturlig afgang i kombination med et ansættelsesstop og derved i det væsentlige har været afskåret fra at rekruttere nye medarbejdere. Det stiller særlige krav til kompetenceudviklingen af medarbejderne. Ministeriet forventer at nå det oprindelige mål for personalereduktioner med 2 års forsinkelse i 2014. Det oprindelige måltal er dog i perioden korrigeret som følge af nye opgaver og organisationsændringer. Der resterer stadig opgaver med at samle enhederne på færre adresser, ligesom der er mange medarbejdere, som fysisk ikke er placeret i nærheden af deres umiddelbare chef, idet SKAT anvender den såkaldte virtuelle organisering. Skatteministeriet har oplyst, at antallet af virtuelle medarbejdere vil blive nedbragt til et minimum i 2013, hvilket vil sige til 300-350 medarbejdere. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at den virtuelle organisering ikke er hensigtsmæssig på længere sigt, da den dels medfører ledelses- og udviklingsmæssige vanskeligheder, dels ikke fremmer et fagligt miljø, og derfor kun bør være en midlertidig løsning.

Har Skatteministeriet haft fokus på effektiviseringer i opgaveløsningen?

Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet siden fusionen har haft fokus på effektiviseringer i opgavevaretagelsen for at kompensere for det faldende medarbejderantal.

Skatteministeriet har ikke en samlet viden om omfang, kvalitet og effekt af opgaveløsningen på skatteområdet inden fusionen. Det er derfor ikke muligt samlet at vurdere, om SKAT har opretholdt eller forbedret opgaveløsningen efter fusionen. Rigsrevisionen kan konstatere, at ministeriet siden fusionen har arbejdet med udmøntningen af effektiviseringskravet i forbindelse med bl.a. strategiarbejdet og i dimensioneringen af årsværk til de forskellige opgaver, og i 2010 og 2011 har effektivisering udgjort et vigtigt element i mål- og resultatstyringen. Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at ministeriet – bl.a. gennem organisationsændringer, kanalstrategien og etablering af Betalingscentret – har taget mange større og mindre initiativer, der medvirker til en effektivisering af driften.

Skatteministeriet har imidlertid haft betydelige vanskeligheder ved at nå de opstillede mål for effektiviseringer. Rigsrevisionen kan bl.a. konstatere, at ministeriet i 2010 og 2011 ikke har opfyldt hovedparten af de fastsatte mål vedrørende afregning og vejledning, ligesom fx kanalstrategien endnu ikke lever helt op til forventningerne. Den digitalisering, der skal bære nogle af effektiviseringerne, er præget af problemer og forsinkelser, men SKAT er dog blevet kompenseret herfor ved ekstra resurser. Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at ministeriet ikke har haft en samlet opgørelse over resultater og erfaringer af de konkrete effektiviseringstiltag og -projekter, som ministeriet har sat i gang. Rigsrevisionen finder det derfor positivt og velbegrundet, at ministeriet i 2010 og særligt i 2011 har taget initiativ til at etablere et overblik over de forskellige planlagte effektiviseringstiltag og -projekter, så SKAT derved bl.a. får mulighed for at følge op på de enkelte projekter og udbrede eventuelle gode eksempler til hele organisationen.

II. Indledning

A. Baggrund

5. Rigsrevisionen har siden fusionen af den statslige og kommunale skatteforvaltning, der fandt sted i november 2005, gennemført en række undersøgelser af, hvordan udviklingen har været i forhold til forventningerne. I denne undersøgelse er fokus på organisering og effektivisering, herunder særligt vedrørende opgaverne afregning og vejledning, der er 2 af SKATs 4 kerneopgaver.

Ved fusionen blev forvaltningen af lovgivning om skatter mv. og inddrivelse af offentlig gæld m.m. samlet i SKAT under Skatteministeriet. SKAT opdeler sine opgavetyper i 4 kerneopgaver, der udgør SKATs produktion, som er understøttet af ledelses-, udviklings- og støtteopgaver. Opgavetyperne er nærmere forklaret i boks 1.

BOKS 1. SKATS OPGAVETYPER

Afregning

Afregning består i at sikre en effektiv afregning af skatter og afgifter. Det vil bl.a. sige opkrævning og udbetaling af tilgodehavender på det statslige område.

Vejledning

Vejledning består i at vejlede kunderne og informere om SKATs produkter og ydelser. Det er bl.a. information og vejledning, som er målrettet mod at forebygge misforståelser og fejl. Det indgår samtidig, at kunderne skal opleve SKAT som serviceminded og effektiv med henblik på at opbygge en høj grad af regelefterlevelse.

Indsats

Indsats skal sikre, at flest mulige angiver skatter og afgifter og betaler disse korrekt og rettidigt. Indsats omfatter endvidere efterfølgende kontrol og rettelse af fejl i skatteoplysninger.

Inddrivelse

Inddrivelse består i at inddrive den gæld, som borgere og virksomheder skylder det offentlige.

Ledelsesopgaver

Ledelsesopgaver består bl.a. i at sikre en strategisk udvikling af SKATs samlede virksomhed.

Udviklingsopgaver

Udviklingsopgaver har til formål at sikre udvikling og fremdrift i SKAT – typisk på større afgrænsede projekter.

Støtteopgaver

Støtteopgaver har til formål at understøtte SKATs produktion, fx HR, it og indkøb.

6. Rigsrevisionen har tidligere behandlet dele af fusionen i følgende beretninger:

- beretning nr. 4/2007 om fusionen mellem den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning
- beretning nr. 3/2008 om SKATs indsatsstrategi
- beretning nr. 13/2009 om SKATs fusion af inddrivelsesområdet
- beretning nr. 13/2010 om SKATs indsatsstrategi (II).

7. Overordnet var konklusionen i de 2 sidstnævnte beretninger følgende:

Rigsrevisionen konkluderede i beretningen om SKATs fusion af inddrivelsesområdet, at selv om SKAT havde gennemført en række initiativer for at opfylde målene for fusionen, manglede SKAT stadig at opfylde flere af de opstillede mål og forudsætninger for fusionen på inddrivelsesområdet. Rigsrevisionen pegede i den forbindelse bl.a. på, at SKAT manglede basale oplysninger til brug for arbejdet med at understøtte en effektiv opgavevaretagelse og til ledelsesinformation. De samlede restancer var vokset i perioden efter fusionen. SKAT kunne ikke påvise de forskellige inddrivelsesmetoders effekt eller omfanget af aktiviteter. SKAT kunne således ikke dokumentere, hvor store beløb der årligt blev inddrevet, idet der ikke var basale data for inddrivelsesaktiviteterne. Herudover var det it-projekt, der skulle understøtte inddrivelsesarbejdet, forsinket.

Statsrevisorerne bemærkede bl.a. til beretningen om SKATs fusion af inddrivelsesområdet, at selv om SKAT havde gennemført en række organisatoriske og administrative tiltag, der bidrog til at opfylde fusionens mål, var det dog utilfredsstillende, at SKAT stadig ikke havde opfyldt flere af målene for fusionen. Statsrevisorerne pegede i den forbindelse på de konklusioner, som Rigsrevisionens undersøgelse havde vist.

Rigsrevisionen konkluderede i beretningen om SKATs indsatsstrategi (II), at SKATs valg af strategi med med- og modspillere udgjorde en god ramme for indsatsarbejdet. Siden indførelsen af indsatsstrategien lykkedes det SKAT at øge borgernes regelefterlevelse, mens der på virksomhedsområdet havde været en negativ udvikling i regelefterlevelsen. Hertil kom, at skattegabet endnu ikke var færdigudviklet. SKAT manglede således at få et samlet styringskoncept for indsatsstrategien, selv om det var 4 år siden, at SKAT havde indført den nuværende indsatsstrategi. Rigsrevisionen pegede også på vigtigheden af, at SKAT prioriterede udviklingen af målstyringen. SKAT manglede mål, der på kort sigt kunne vise, i hvilket omfang det lykkedes SKAT at få skatteydere til at overholde reglerne. Rigsrevisionen fandt også, at SKAT kunne forbedre sit kendskab til, hvilke virkemidler der virker bedst i forhold til forskellige grupper af skatteydere.

Statsrevisorerne bemærkede bl.a. til beretningen om SKATs indsatsstrategi (II), at det var tilfredsstillende, at indsatsstrategien havde haft en positiv effekt på borgernes regelefterlevelse, men at det var utilfredsstillende, at virksomhedernes regelefterlevelse var faldet. Statsrevisorerne fandt det endvidere utilfredsstillende, at SKAT på nogle områder anvendte vejledning over for skatteydere, hvor kontrol ville have virket bedre, ligesom det var utilfredsstillende, at det overordnede mål for skattegabet ikke var færdigudviklet. Statsrevisorerne konstaterede endelig, at SKAT fortsat havde en væsentlig opgave med at færdigudvikle strategiskiftet.

Sammenfattende kan det om de 2 undersøgelser konkluderes, at SKAT siden fusionens start har gennemført en række initiativer på inddrivelses- og indsatsområdet for at opfylde målene for fusionen. Undersøgelserne har samtidig vist, at der var en række udeståender på disse områder i forhold til målene for fusionen.

B. Formål, afgrænsning og metode

8. Formålet med denne undersøgelse er at vurdere, om Skatteministeriet er godt på vej i forhold til fusionens mål for organisering og effektivisering, herunder særligt på de dele af skattemrådet, der vedrører afregning og vejledning. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Skatteministeriet fået tilpasset organisation og personale i overensstemmelse med målene for fusionen?
- Har Skatteministeriet haft fokus på effektiviseringer i opgaveløsningen?

Afgrænsning og metode

9. Undersøgelsen vedrører tidsmæssigt perioden 2006-2011. Da SKAT ikke har alle resultater vedrørende 2011, indeholder beretningen alle de data og opgørelser, som var tilgængelige pr. 20. januar 2012, hvor Rigsrevisionens redaktion af beretningen blev afsluttet.

Undersøgelsen omfatter ikke en vurdering af kommunernes opgavevaretagelse i den kommunale borgerservice. I den kommunale borgerservice har borgere – ud over en række kommunale forhold – også mulighed for at henvende sig med almindelige spørgsmål om skattemæssige forhold.

10. Undersøgelsen er baseret på følgende:

- gennemgang af L 110 om skatteforvaltningsloven
- møder og interviews med chefer og medarbejdere i Skatteministeriets Koncerncenter
- interviews med chefer og medarbejdere i Betalingscentret om arbejdsprocesser og effektiviseringstiltag
- gennemgang af styringsdokumenter, interne rapporter, notater, strategiplaner, dimensioneringsplaner, produktionsplaner, tilfredshedsmålinger, analyser mv.

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

12. Rigsrevisor Henrik Otbo erklærede sig i brev til Folketingets formand af 12. maj 2010 i henhold til § 14, stk. 1, nr. 2, jf. § 15, stk. 3, i instruks for rigsrevisor om Rigsrevisionens forhold til offentligheden samt sagsbehandling personligt inhabil i forhold til en del af beretning nr. 13/2009 om SKATs fusion af inddrivelsesområdet. Folketingets formand udpegede efter høring af Statsrevisorerne og forhandling med næstformændene i brev af 19. maj 2010 tidligere rigsrevisor Jørgen Mohr som sætterigsrevisor til at behandle de forhold, hvor rigsrevisor er inhabil, og til at behandle opfølgningen af disse forhold. Denne beretning fortsætter behandlingen af fusionen, og Jørgen Mohr har på baggrund af brevet fra Folketingets formand af 19. maj 2010 behandlet de forhold i beretningen, hvor rigsrevisor Henrik Otbo er personligt inhabil.

Det drejer sig om de forhold, der er omtalt i beretningens pkt. 29, 32, 33, 39, 42, 77, 92-95 og sideboksen på s. 14 om tryghedsaftalen, og som indgår i de tilhørende konklusionsafsnit og beretningens samlede konklusioner.

13. Bilag 1 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

III. Skatteministeriets tilpasning af organisation og personale

Skatteministeriet har siden 2005 i flere etaper tilpasset organisation og personale til målene for fusionen. Ministeriet har siden fusionen haft særlige rammebetingelser, der har betydet, at ministeriet har skullet reducere medarbejderantallet gennem naturlig afgang i kombination med et ansættelsesstop og derved i det væsentlige har været afskåret fra at rekruttere nye medarbejdere. Det stiller særlige krav til kompetenceudviklingen af medarbejderne. Ministeriet forventer at nå det oprindelige mål for personalereduktioner med 2 års forsinkelse i 2014. Det oprindelige måltal er dog i perioden korrigeret som følge af nye opgaver og organisationsændringer. Der resterer stadig opgaver med at samle enhederne på færre adresser, ligesom der er mange medarbejdere, som fysisk ikke er placeret i nærheden af deres umiddelbare chef, idet SKAT anvender den såkaldte virtuelle organisering. Skatteministeriet har oplyst, at antallet af virtuelle medarbejdere vil blive nedbragt til et minimum i 2013, hvilket vil sige til 300-350 medarbejdere. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at den virtuelle organisering ikke er hensigtsmæssig på længere sigt, da den dels medfører ledelses- og udviklingsmæssige vanskeligheder, dels ikke fremmer et fagligt miljø, og derfor kun bør være en midlertidig løsning.

14. Rigsrevisionen har undersøgt, om Skatteministeriet har fået tilpasset organisation og personale i overensstemmelse med målene for fusionen. Målene fremgik af bemærkningerne til L 110 (lov nr. 427 af 6. juni 2005 om skatteforvaltningen). Vurderingen bygger på en undersøgelse af:

- etablering af en enhedsforvaltning
- Skatteministeriets reduktion af årsværk.

A. Etablering af en enhedsforvaltning

15. Rigsrevisionens undersøgelse af, om SKAT er etableret som en enhedsforvaltning, har vist følgende:

- SKAT er blevet etableret som en enhedsforvaltning i overensstemmelse med målene for fusionen.
- Den væsentlige organisationsændring, som SKAT gennemførte i 2009, blev foretaget på baggrund af et grundigt forarbejde vedrørende organisations- og ledelsesstrukturen.
- SKAT har med organisationsændringen i 2009 ændret organisationen fra at være opdelt ud fra en geografisk model til at være mere funktionsopdelt.
- SKAT har fortsat en opgave med at få samlet enhederne på færre lokaliteter, da en samling af enhederne på færre lokaliteter vil betyde en styrkelse af de faglige miljøer og samtidig reducere huslejudgifterne.

Enhedsforvaltning indebærer, at begrebet "stedlig kompetence" bortfalder. Stedlig kompetence betyder, at en myndighed på et sagsområde formelt kun har kompetence inden for et afgrænset geografisk område, fx en kommune.

SKATs organisation ved fusionens start

16. Det fremgår af bemærkningerne til L 110, at der skulle ske en organisatorisk samling af forvaltningen af skatter, afgifter, told, ejendomsvurdering mv. i en statslig enhedsforvaltning. Indtil fusionen var forvaltningen af området delt mellem et meget stort antal myndigheder. Det fremgår videre af bemærkningerne, at enhedsorganisationen skulle organiseres som én landsdækkende forvaltningsmyndighed, der var placeret på 30 enheder rundt om i landet.

17. Ved fusionens start den 1. november 2005 blev SKAT organiseret som en enhedsforvaltning med én told- og skattedirektør i spidsen. SKAT var organisatorisk en styrelse under Skatteministeriets departement. Organisationen bestod bl.a. af SKATs Hovedcenter med tværgående opgaver, fx strategi, økonomi, ministerbetjening, HR og it, og de enheder, der var direkte rettet mod skatteyderne i form af 30 skattecentre og nogle særlige enheder (benævnes herefter landsdækkende enheder), fx kundecentrene. Den geografiske placering af skattecentre var allerede fastlagt i september 2004 som led i aftaler om kommunalreformen mellem regeringen og Dansk Folkeparti.

18. På fusionstidspunktet var de 30 skattecentre fordelt på 90 adresser. I tabel 1 er vist placeringen af de 30 skattecentre i kommuner/byer og skattesamarbejderne ved fusionens start i 2005.

Tabel 1. Skattecentrenes placering i kommuner/byer og skattesamarbejder ved fusionens start i 2005

	Skattesamarbejder				
	Nordjylland	Midtjylland	Syddjylland og Fyn	Midt- og Sydsjælland	Nordsjælland-København
Skattecenter	Hjørring Ålborg Thisted Skive	Herning Horsens Grenå Randers Struer Århus	Billund Esbjerg Haderslev Tønder Middelfart Odense Svendborg	Holbæk Korsør Roskilde ¹⁾ Køge Næstved Maribo	Bornholm Ballerup ²⁾ Fredensborg Frederikssund Høje-Taastrup København Nærum
Skattecentre i alt	4	6	7	6	7

¹⁾ Roskilde er nedlagt i oktober 2011.

²⁾ Ballerup er nedlagt i 2010.

Kilde: Skatteministeriet.

Skattesamarbejder er betegnelsen for en overbygning på skattecentre, der skulle sikre en samlet planlægning og administration.

Tabel 1 viser placeringen af skattecentre i kommuner/byer fordelt på de 5 skattesamarbejder. Antallet af skattecentre i de enkelte skattesamarbejder varierede fra 4 til 7 skattecentre. SKAT fik ved fusionen ikke indflydelse på antallet af skattecentre eller den geografiske placering af dem.

19. Rigsrevisionen konstaterer, at SKAT i 2005 organisatorisk blev etableret som en enhedsforvaltning med 30 skattecentre fordelt på 5 skattesamarbejder.

Organisationsændringer efter fusionen

20. SKAT har siden fusionen gennemført en række større og mindre justeringer i sin organisation. Den væsentligste organisationsændring trådte i kraft den 1. januar 2009. Rigsrevisionen har gennemgået forarbejdet til denne organisationsændring for at vurdere, om den var baseret på et grundigt forarbejde. Dette afsnit indeholder endvidere en præsentation af de væsentligste organisatoriske ændringer i SKAT siden den 1. januar 2009.

21. SKATs ledelse besluttede i forbindelse med fusionen, at der efter 2 år skulle gennemføres en evaluering af SKATs organisations- og ledelsesstruktur. Evalueringen skulle understøtte eventuelle ændringer af SKATs samlede organisations- og ledelsesstruktur, hvis analyserne pegede på et behov herfor.

22. SKAT lod 2 konsulentfirmaer gennemføre analyserne. I analyserne blev udvalgte chefer og medarbejdere i SKAT interviewet om, hvordan den aktuelle organisations- og ledelsesstruktur virkede, og hvordan den understøttede målsætningerne for fusionen. Samtidig blev cheferne og medarbejderne bedt om at medvirke til at identificere centrale udfordringer i relation til organisations- og ledelsesstrukturen.

SKAT gennemførte også en analyse, der mundede ud i rapporten "Fremtidsbilleder SKAT 2012" fra marts 2008. Det konkrete mål var at få fremtidsbilleder, som beskrev, hvordan SKATs opgaver ville blive udført om 5 år. Forudsætningen for fremtidsbillederne var, at en række målsætninger, it-anskaffelser og ændringer var gennemført. I juni 2008 udstak SKATs ledelse de overordnede linjer for den nye struktur, der trådte i kraft den 1. januar 2009.

23. Rigsrevisionen konstaterer, at SKAT gennemførte den evaluering, som SKAT besluttede ved fusionens start. SKAT har endvidere selv gennemført analyser af SKATs opgavevaretagelse på sigt og indhentet medarbejdernes erfaringer med den hidtidige organisationsstruktur. Det er på den baggrund Rigsrevisionens vurdering, at organisationsændringen i 2009 var baseret på et grundigt forarbejde vedrørende organisations- og ledelsesstrukturen.

24. De væsentligste elementer i organisationsændringen pr. 1. januar 2009 er beskrevet i boks 2.

BOKS 2. DE VÆSENTLIGSTE ELEMENTER I ORGANISATIONSÆNDRINGEN PR. 1. JANUAR 2009

Organisationsændringen indebar, at der blev oprettet 6 regioner, der erstattede de tidligere 5 skattesamarbejder og 30 skattecentre. Samtidig blev antallet af landsdækkende enheder udvidet til 13. De landsdækkende enheder blev tilknyttet regionerne. Begrundelsen for at oprette 6 regioner – og ikke 5 – var, at det tidligere skattesamarbejde Nordsjælland-København ifølge SKAT havde vist sig at være for stor en enhed, og skattesamarbejdet blev derfor delt i 2 regioner.

Den bagvedliggende tanke med organisationsændringen var, at SKAT skulle ændre sig fra at være opdelt ud fra en geografisk model til at være mere funktionsopdelt med tilknyttede landsdækkende opgaver. De geografisk afhængige opgaver skulle varetages i regionerne, mens SKAT i de landsdækkende enheder kunne samle ekspertise for udvalgte fagområder, hvor der ikke er geografiske hensyn til enten borgere og virksomheder eller SKATs lokalkendskab, som taler imod en samling af opgaven.

SKATs Hovedcenter skulle varetage opgaver vedrørende strategier, politik og udvikling, mens regionerne skulle varetage alle opgaver af produktions- og driftsmæssig karakter.

Konsulenternes arbejde med SKATs ledelses- og organisationsstruktur mundede ud i 2 rapporter:

- "Rapport om ledelse, ledelse og organisation i SKAT til brug for organisations-evalueringen", 7. februar 2008
- "Evaluering af SKATs organisations- og ledelsesstruktur", 21. februar 2008.

Regionerne varetager alle SKATs aktiviteter rettet mod borgere og virksomheder. Alle regioner varetager opgaver vedrørende afregning, vejledning og indsats. Alle regioner varetager også inddrivelsesopgaver rettet mod virksomheder. Den personrettede inddrivelse varetages af den landsdækkende enhed Inddrivelsescentret.

25. Efter den 1. januar 2009 bestod SKAT af 6 regioner opdelt på 28 enheder, der svarer til de tidligere skattecentre. De tidligere skattecentre i Ballerup og Roskilde er dog nedlagt. Skatteministeriet udsendte i august 2010 rapporten "Servicetjek af den nye struktur frem mod 2013". Det fremgår heraf, at ministeriet ikke forventer at ændre grundlæggende på den nuværende struktur. Ministeriet vil derfor fortsat i 2013 være repræsenteret i et stort antal byer.

Stordriftsfordele refererer til, at produktionen stiger hurtigere end omkostningerne, når opgaverne samles.

Synergieffekter udtrykker, at samspillet mellem 2 eller flere tiltag giver en større effekt end blot summen af de enkelte tiltag.

26. En stor del af planlægnings- og effektiviseringsarbejdet siden fusionen har været rettet mod at opnå stordriftsfordele og synergieffekter. I forbindelse med forberedelserne til organisationsændringen i 2009 fastlagde SKATs direktion 4 hovedhensyn, der skulle udgøre rammen for tilblivelsen af den fremtidige struktur:

- effektivisering
- ensartethed og kvalitet i opgaveløsningen
- større kundefokus og implementering af indsatsstrategien
- attraktiv arbejdsplads for både chefer og medarbejdere.

Det var SKATs hensigt, at den fremtidige organisationsstruktur skulle medvirke til, at enhedsorganisationens muligheder for stordrift og ensartethed i opgaveløsningen blev udnyttet optimalt. Med den valgte model ville SKAT bevæge sig fra at være opdelt ud fra geografiske hensyn til i højere grad at være funktionsopdelt med regionale og landsdækkende funktioner og opgaver. Dette blev valgt for at høste de stordriftsfordele og synergieffekter, der ligger i at samle opgaverne, og som bl.a. systemmoderniseringen af SKATs it-systemer gav mulighed for. De opgaver, hvor der er mulighed for stordriftsfordele og synergieffekter, skulle samles i landsdækkende enheder. Det var endvidere hensigten, at den nye struktur i 2009 med regioner og landsdækkende enheder skulle medvirke til at etablere stærke faglige miljøer.

27. Hver af de 6 regioner ledes af en regionsdirektør, og regionerne varetager SKATs kerneopgaver i forhold til skatteyderne. Regionerne har hver tilknyttet 2 eller 3 landsdækkende enheder. De landsdækkende enheder omfatter en række områder, fx told og ejendomsvurdering. I tabel 2 er vist de landsdækkende enheder, der er tilknyttet den enkelte region.

Tabel 2. Skatteregioner og tilknyttede landsdækkende enheder efter organisationsændringen i 2009

	Skatteregioner					
	Nordjylland	Midtjylland	Syddanmark	Midt- og Sydsjælland	København	Nordsjælland
Landsdækkende enheder	<ul style="list-style-type: none"> • Sagscenter Erhverv • Kundecenter Erhverv 	<ul style="list-style-type: none"> • Regnskab • Betalingscenter 	<ul style="list-style-type: none"> • Udland • Sagscenter Person • Kundecenter Person 	<ul style="list-style-type: none"> • Inddrivelsescenter • Ejendomsvurdering 	<ul style="list-style-type: none"> • Told • Store selskaber 	<ul style="list-style-type: none"> • Motor • Økonomisk kriminalitet

Kilde: Skatteministeriet.

Tabel 2 viser de enkelte landsdækkende enheder, og hvilke regioner enhederne er tilknyttet. En landsdækkende enhed ledes af en skattedirektør, som er underlagt regionsdirektøren.

28. Rigsrevisionen konstaterer, at organisationsændringen i 2009 indebar, at SKAT lagde flere opgaver over i landsdækkende enheder. SKATs organisationsstruktur skiftede dermed fra en geografisk model til en mere funktionsopdelt model.

29. SKATs organisationsændring pr. 1. januar 2009 blev primært opnået ved ændringer af de ledelsesmæssige referencelinjer, dvs. de overordnede organisations- og ledelsesforhold. Først på længere sigt skulle der foretages en fysisk samling af en del af de nyoprettede enheder i henhold til de såkaldte målbilleder, der viser den overordnede opgaveplacering og organisation frem til 2013. En række enheder vil fortsat være placeret med afdelinger rundt om i landet.

I 2011 resterer der stadig en opgave med at få samlet de forskellige enheder på færre lokaliteter, idet det kun er Region København og Betalingscentret, som hver er samlet på én lokalitet. De øvrige enheder er samlet på 5-16 lokaliteter.

SKATs lokaliseringsplan sigter på at afstemme lokaleforbruget til medarbejderantallet og dermed reducere huslejeudgifterne. Med et faldende medarbejderantal er det ifølge SKAT nødvendigt at samle nogle af opgaverne mere for at kunne bevare eller skabe faglige miljøer af en hensigtsmæssig størrelse.

30. Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT fortsat har en opgave med at få samlet enhederne på færre lokaliteter. En samling af enhederne på færre lokaliteter vil dels styrke de faglige miljøer, dels reducere huslejeudgifterne. SKAT har oplyst, at opgaven med at samle enheder på færre lokaliteter indgår som en del af den 4-årige plan for lokalisering (målbilleder).

31. Skatteministeriet gennemførte med virkning fra den 1. januar 2010 en organisationsændring, hvor Skatteministeriets departement blev sammenlagt med SKAT. Ændringen faldt først endeligt på plads den 1. marts 2010. De væsentligste elementer i organisationsændringen er vist i boks 3.

BOKS 3. DE VÆSENTLIGSTE ELEMENTER I ORGANISATIONSÆNDRINGEN PR. 1. JANUAR 2010

Skatteministeriets departement og SKAT blev sammenlagt til én organisation. Fusionen af departementet og SKAT havde betydning for hele ministeriets organisation, da den traditionelle hierarkiske opbygning af et ministerområde med et departement forsvandt. Fremover er Skatteministeriets organisation opdelt i følgende 4 niveauer:

- Skatteministeriets koncern, der omfatter Landsskatteretten, det tidligere departement og SKAT.
- Skatteministeriet, der omfatter det tidligere departement og SKAT. Ankenævnssekretariatene, retssikkerhedschefen, den interne revision og spillemyndigheden indgår som en del af ministeriet, selv om disse enheder er fagligt uafhængige af ministeriet og refererer til direktionen i ministeriets koncern.
- Koncerncentret, der omfatter det tidligere departement og SKATs Hovedcenter.
- SKAT, der omfatter de 6 regioner med tilhørende landsdækkende enheder.

Organisationsændringen ændrede ikke i sig selv på antallet af regioner og landsdækkende enheder og havde ingen direkte betydning for borgere og virksomheder, men udsprang af interne overvejelser om samspillet mellem Skatteministeriets departement og SKATs Hovedcenter.

Koncerncentrets opgaver består bl.a. i lovgivning, strategier, politikker og udvikling, der er organiseret i forskellige forretningsområder, Skatteministeriets Administrative Center (SAC) og it. Kerneopgaverne varetages fortsat af regionerne.

Sammenlægningen af Skatteministeriets departement og SKAT er formaliseret i Skatteministeriets bekendtgørelse nr. 965 af 12. august 2010 om varetagelse af told- og skatteforvaltningens opgaver.

B. Skatteministeriets reduktion af årsværk

32. Rigsrevisionens undersøgelse af Skatteministeriets tilpasning og udvikling af personalet har vist følgende:

- Skatteministeriet forventer at nå målet for årsværk med 2 års forsinkelse i 2014. Det oprindelige måltal er dog i perioden korrigeret som følge af nye opgaver og organisationsændringer. SKAT er blevet kompenseret for ændrede forudsætninger, og SKATs produktion er således ikke blevet påvirket af fx forsinkelser med it-anskaffelser.
- SKAT har været pålagt personalemæssige bindinger, der har medført, at SKAT har anvendt virtuel organisering i forbindelse med organisationsændringer. Skatteministeriet vil nedbringe antallet af virtuelle medarbejdere til et minimum i 2013, hvilket vil sige til 300-350 medarbejdere. Der udestår derfor en opgave for SKAT i fysisk at få samlet personalet i de enkelte enheder, da virtuel organisering dels medfører ledelses- og udviklingsmæssige vanskeligheder, dels ikke fremmer et fagligt miljø, og derfor kun bør være en midlertidig løsning. Det er Rigsrevisionens vurdering, at tryghedsaftalen har lettet organisationsændringen i 2009.
- Bindinger i forhold til naturlig afgang og tilpasningen af personaleresurser betyder, at det er særligt vigtigt, at kompetenceudviklingen af medarbejderne tager højde for, at medarbejderne kan løse de fremtidige opgaver i SKAT. Rigsrevisionen finder det derfor meget velbegrunderet, at SKAT har fokus på kompetenceudvikling af medarbejderne.

Reduktion af antallet af medarbejdere

33. Ifølge L 110 indgik en reduktion af resurserne i ét af målene for fusionen. SKAT havde ca. 10.700 årsværk ved fusionens start i 2005, og SKAT skulle reducere antallet af medarbejdere til ca. 6.400 årsværk i 2012, svarende til en reduktion på 40 % af medarbejderantallet i 2005. Årsværksbesparelserne skulle ske ved naturlig afgang, dvs. gennem medarbejderafgang som følge af jobskifte og pensionering, og ved indførelse af et ansættelsesstop. SKAT har derfor ikke aktivt kunnet styre reduktionen, da SKAT ikke direkte har haft indflydelse på antallet af medarbejdere, som har forladt SKAT. SKAT har heller ikke haft indflydelse på, hvilke dele af SKAT der er blevet berørt af medarbejderafgangen, da SKAT har haft begrænsede muligheder for at flytte medarbejdere til områder, hvor der er opstået mangel på medarbejdere som følge af afgang. Det skyldes, at både finanslovsaftalen for 2007 og SKATs tryghedsaftale med medarbejderne fra december 2006 indeholdt hensigtserklæringer om, at SKAT i videst muligt omfang skulle undgå uansøgte forflytninger.

Da SKAT ikke direkte har kunnet styre medarbejderafgangen, fik Skatteministeriet på finansloven for 2007 optaget en tekstanmærkning, der skulle afhjælpe den situation, at den faktiske årsværksreduktion ved naturlig afgang var mindre end den forudsatte årsværksreduktion, og der derved opstod en overtallighed (merforbrug) af medarbejdere. I den situation kunne SKAT optage merudgiften på forslag til lov om tillægsbevilling, hvis udgifterne til aflønning af personale oversteg det budgetterede. Tekstanmærkningen om overtallighed bortfaldt på finansloven for 2010.

SKAT har i perioden frem til 2011 haft overtallighed af medarbejdere i 2008 og 2009, mens SKAT har haft undertallighed (mindreforbrug) af medarbejdere i 2010 og 2011.

Overtallighed opstår ved, at det faktiske antal årsværk er større end det normerede som følge af, at den naturlige medarbejderafgang har været mindre end oprindeligt forventet.

34. I tabel 3 er vist udviklingen i årsværksforbrug i SKAT i perioden 2006-2011 korrigeret for organisationsændringen i 2010.

Tabel 3. Udvikling i årsværksforbrug i SKAT i perioden 2006-2011 korrigeret for organisationsændringen i 2010¹⁾

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bevillingslove	9.421	9.211	8.606	7.915	7.917	7.789 ²⁾
Faktisk årsværksforbrug	9.302	8.986	8.708	8.177	7.871	7.682 ³⁾

¹⁾ Årsværkene for Skatteministeriets departement i perioden 2006-2009 er lagt sammen med årsværkene for SKAT. Tallene i tabellen kan derfor ikke direkte genfindes i bevillingslovene.

²⁾ Inkl. årsværk til styrkelse af toldkontrol, jf. Akt 128 1/7 2011.

³⁾ Foreløbigt tal.

Kilde: Bevillingslove (finanslove og tillægsbevillingslove) og Skatteministeriet.

Tabel 3 viser, at det faktiske årsværksforbrug er faldet fra 9.302 årsværk i 2006 til 7.682 årsværk i 2011. Tabellen er opgjort med udgangspunkt i den nuværende organisation, hvor Skatteministeriets departement og SKAT er lagt sammen til én organisation.

35. SKAT har i perioden 2007-2010 fået kompensationer for ændrede forudsætninger gennem aktstykker og på de årlige finanslove. Kompensationerne, der overvejende skyldes forsinkelser med it-systemer, har i perioden ifølge Skatteministeriet i alt udgjort 1.065 årsværk. Forsinkelserne med it-systemerne har derfor ikke haft en negativ betydning for SKATs resurse-mæssige muligheder for at løse opgaverne.

36. Skatteministeriet har oplyst, at det oprindelige mål for effektiviseringer forventes at blive nået med 2 års forsinkelse i 2014.

37. Rigsrevisionen konstaterer, at SKAT forventer at nå målet for årsværksreduktionen med 2 års forsinkelse i 2014. SKAT når ikke det oprindelige måltal på 6.400 årsværk i 2014, idet forbruget ifølge budgetoverslag 2 på finansloven for 2012 vil udgøre 6.749 årsværk. Forskellen skyldes ifølge SKAT, at Skatteministeriets departement og SKAT efterfølgende er blevet fusioneret og tilkomsten af nye opgaver. SKAT er blevet kompenseret for ændrede forudsætninger, og SKATs produktion er ifølge oplysninger fra SKAT således ikke blevet påvirket af fx forsinkelser med it-anskaffelser.

SKATs håndtering af de personalemæssige bindinger

38. SKAT var ved fusionen i 2005 underlagt en række rammevilkår, der begrænsede ledelsens muligheder for at tilpasse organisationen. Ved finanslovsaftalen for 2009 blev der løst op på de personalemæssige og organisatoriske bindinger, som SKAT var underlagt, ligesom tryghedsaftalen udløb ultimo 2010. Formålet med dette afsnit er at vurdere, hvordan SKAT har håndteret udviklingen af organisationen inden for de givne personalemæssige rammevilkår.

Flytning af medarbejdere

39. Allerede i 2004 var det fra politisk side besluttet, at der skulle ligge et data- og betalingscenter i Ringkøbing, jf. boks 4.

BOKS 4. ETABLERING AF BETALINGSCENTRET I RINGKØBING

Efter beslutningen om at etablere Betalingscentret i Ringkøbing udarbejdede centerledelsen en plan for overførsel af opgaver og et overslag over det forventede personalebehov. SKAT skønnede, at der i alt var behov for 250 årsværk for at kunne løse de tiltænkte opgaver.

Betalingscentret blev etableret den 1. november 2005, og det var besluttet, at Betalingscentret allerede fra start skulle modtage opgaver fra 3 nærliggende skatcentre. Det var herefter hensigten, at Betalingscentret successivt i løbet af 2006 og 2007 skulle overtage andre opgaver fra skatcentrene.

SKAT forsøgte ved flere interne opslag i efteråret 2005 og januar/februar 2006 at tiltrække medarbejdere til Betalingscentret. Opslagene medførte, at ca. 100 medarbejdere i SKAT søgte om at blive overført til Betalingscentret. SKATs ledelse besluttede derfor at udpege ca. 150 medarbejdere til uansøgt forflyttelse til Betalingscentret. Udpegningen, der blev foretaget blandt de medarbejdere, der arbejdede med den pågældende opgavetype, skete den 16. marts 2006. De udpegede medarbejdere blev herefter gradvist overflyttet i takt med overførslen af opgaver. Reelt var det kun få medarbejdere, som flyttede med deres opgaver. De resterende, som ikke flyttede med opgaverne, blev i stedet afskedit. Dette åbnede ekstraordinært for nyrekruttering specifikt til Betalingscentret.

De uansøgte forflytninger i forbindelse med etableringen af Betalingscentret gav nogen uro blandt SKATs medarbejdere, og skatteministeren har ved flere lejligheder svaret på spørgsmål og orienteret Skatteudvalget om bl.a. udflytningsstrategi og medarbejderes tryghed.

SKATs ledelse indgik på den baggrund i december 2006 en "Rammeaftale om tryghedsskabende initiativer" (tryghedsaftalen) med personaleorganisationerne, der skulle bidrage til at skabe ro om udviklingen af SKAT. Aftalen vedrørte perioden 2007-2010 og tog udgangspunkt i, at de hidtidige trufne beslutninger og planlagte processer i forbindelse med etableringen af Betalingscentret ikke skulle ændres. Tryghedsaftalen lå i forlængelse af finanslovsaftalen for 2007, hvor det bl.a. blev aftalt, at SKAT i videst muligt omfang skulle undgå yderligere uansøgte forflytninger.

40. Ved organisationsændringen i 2009 skete de krævede forflytninger kun i nærområdet, og forflytningerne gav ikke anledning til samme uro, som forflytningerne ved fusionens start havde givet anledning til. Der blev primært opnået en ændret struktur gennem ændringer af de overordnede organisations- og ledelsesforhold, mens den fysiske samling skulle ske over en periode. Dette skulle ske i takt med muligheden for at kompetenceudvikle og rekruttere medarbejdere. SKAT imødeser dog, at de berørte enheder formentlig i en længere årrække også vil have flere fysiske arbejdssteder.

41. For at sikre, at så få medarbejdere som muligt blev direkte berørt af organisationsændringen i 2009, udnyttede SKAT muligheden for "virtuel organisering", hvor enheder, chefer og medarbejdere ikke er placeret på samme lokalitet. SKAT havde allerede i 2007 anvendt denne organisationsform. Målsætningen var, at medarbejderne fysisk skulle sidde sammen med deres nærmeste chef, mens der kunne være geografisk langt til de øvre ledelseslag. Det har i praksis ikke været muligt for SKAT at opfylde denne målsætning, idet godt 5 % af medarbejderne har virtuel organisering, hvor deres nærmeste chef er placeret på en anden lokalitet.

Tryghedsaftalen gælder perioden 2007-2010. Formålet var at skabe så trygge vilkår som muligt for ledere og medarbejdere i SKAT. Tryghedsaftalen indeholdt særligt målsætninger og garantier vedrørende flytning af medarbejdere og opgaver, kompetenceudvikling og ledelseskommunikation.

SKAT har oplyst, at flytning af opgaver i nogle tilfælde medfører, at en virtuel opgaveløsning er mest hensigtsmæssig i forhold til at beholde specialiserede kompetencer på en given opgave. Det skyldes, at SKAT i modsat fald kan risikere at miste en specialiseret viden, hvis medarbejderen ikke ønsker at flytte med opgaven fra fx én landsdel til en anden. Skatteministeriet arbejder dog på, at antallet af virtuelle medarbejdere er reduceret til et minimum i 2013, hvilket vil sige til 300-350 medarbejdere.

42. SKAT har været pålagt personalemæssige bindinger, der har medført, at SKAT har anvendt virtuel organisering i forbindelse med organisationsændringer. Skatteministeriet vil nedbringe antallet af virtuelle medarbejdere til et minimum i 2013, hvilket vil sige til 300-350 medarbejdere. Der udestår derfor en opgave for SKAT i fysisk at få samlet personalet i de enkelte enheder, da virtuel organisering dels medfører ledelses- og udviklingsmæssige vanskeligheder, dels ikke fremmer et fagligt miljø, og derfor kun bør være en midlertidig løsning. Det er Rigsrevisionens vurdering, at tryghedsaftalen har lettet organisationsændringen.

Kompetenceafdækning

43. SKAT har siden 2009 gennemført en kortlægning af medarbejdernes kompetencer, ligesom der er udarbejdet en strategi for at sikre, at de fornødne kompetencer er til stede for at løse opgaverne. Dette sker bl.a. gennem regionale kompetenceplaner og gennem muligheder for videreuddannelse. SKAT gennemfører i foråret 2012 samtaler med alle medarbejdere om deres nuværende arbejdsopgaver i forhold til deres kompetencer for at sikre rette medarbejder på rette plads.

SKAT har herudover i 2011 gennemført afskedigelser af 120 medarbejdere for at rekruttere nye medarbejdere med kompetencer, som savnes i dag, og som ikke skønnes at kunne opnås gennem udvikling af kompetencer blandt de nuværende medarbejdere. Manglen på kompetencer skal ses i lyset af begrænsningerne i nyrekruttering af medarbejdere efter fusionen.

44. Rigsrevisionen vurderer, at bindinger i forhold til naturlig afgang og tilpasningen af personaleresurser betyder, at det er særligt vigtigt, at Skatteministeriet sikrer sig, at medarbejdernes kompetenceudvikling bliver tilrettelagt på en sådan måde, at medarbejderne kan løse de fremtidige opgaver i SKAT. Rigsrevisionen finder det derfor meget velbegrunderet, at SKAT har fokus på at sikre kompetenceudviklingen blandt medarbejderne.

IV. Effektiviseringer i opgavevaretagelsen

Undersøgelsen viser, at Skatteministeriet siden fusionen har haft fokus på effektiviseringer i opgavevaretagelsen for at kompensere for det faldende medarbejderantal.

Skatteministeriet har ikke en samlet viden om omfang, kvalitet og effekt af opgaveløsningen på skatteområdet inden fusionen. Det er derfor ikke muligt samlet at vurdere, om SKAT har opretholdt eller forbedret opgaveløsningen efter fusionen. Rigsrevisionen kan konstatere, at ministeriet siden fusionen har arbejdet med udmøntningen af effektiviseringskravet i forbindelse med bl.a. strategiarbejdet og i dimensioneringen af årsværk til de forskellige opgaver, og i 2010 og 2011 har effektivisering udgjort et vigtigt element i mål- og resultatstyringen. Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at ministeriet – bl.a. gennem organisationsændringer, kanalstrategien og etablering af Betalingscentret – har taget mange større og mindre initiativer, der medvirker til en effektivisering af driften.

Skatteministeriet har imidlertid haft betydelige vanskeligheder ved at nå de opstillede mål for effektiviseringer. Rigsrevisionen kan bl.a. konstatere, at ministeriet i 2010 og 2011 ikke har opfyldt hovedparten af de fastsatte mål vedrørende afregning og vejledning, ligesom fx kanalstrategien endnu ikke lever helt op til forventningerne. Den digitalisering, der skal bære nogle af effektiviseringerne, er præget af problemer og forsinkelser, men SKAT er dog blevet kompenseret herfor ved ekstra resurser. Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at ministeriet ikke har haft en samlet opgørelse over resultater og erfaringer af de konkrete effektiviseringstiltag og -projekter, som ministeriet har sat i gang. Rigsrevisionen finder det derfor positivt og velbegrundet, at ministeriet i 2010 og særligt i 2011 har taget initiativ til at etablere et overblik over de forskellige planlagte effektiviseringstiltag og -projekter, så SKAT derved bl.a. får mulighed for at følge op på de enkelte projekter og udbrede eventuelle gode eksempler til hele organisationen.

45. SKAT blev ved fusionen pålagt et krav om en løbende reduktion i medarbejderantallet svarende til den naturlige afgang. Samtidig var det forudsat, at SKAT skulle opretholde opgaveløsningen på det samme niveau og på nogle områder forbedre den. Det har derfor været et centralt punkt i hele fusionen, at SKAT løbende gennemfører effektiviseringer i driften, der kan kompensere for det faldende medarbejderantal. For at opnå en sikker dokumentation for, at SKAT har været i stand til at fastholde eller forbedre opgaveløsningen efter fusionen, kræver det, at der foreligger viden om omfang, kvalitet og effekt af opgaveløsningen inden fusionen. SKAT råder ikke over et samlet statusbillede af udgangssituationen inden fusionen, og det er ikke muligt at genetablere en sådan. Rigsrevisionen har derfor alene kunnet undersøge, i hvilket omfang SKAT efter fusionen har haft fokus på effektiviseringer i opgavevaretagelsen. Dette er sket ved at undersøge årsværksforbrug til kerneopgaver samt styring og målopfyldelse for effektiviseringsindsatsen og ved at gennemgå 3 eksempler på effektiviseringsprojekter, der primært vedrører afregning og vejledning.

A. Årsværksforbrug til kerneopgaver

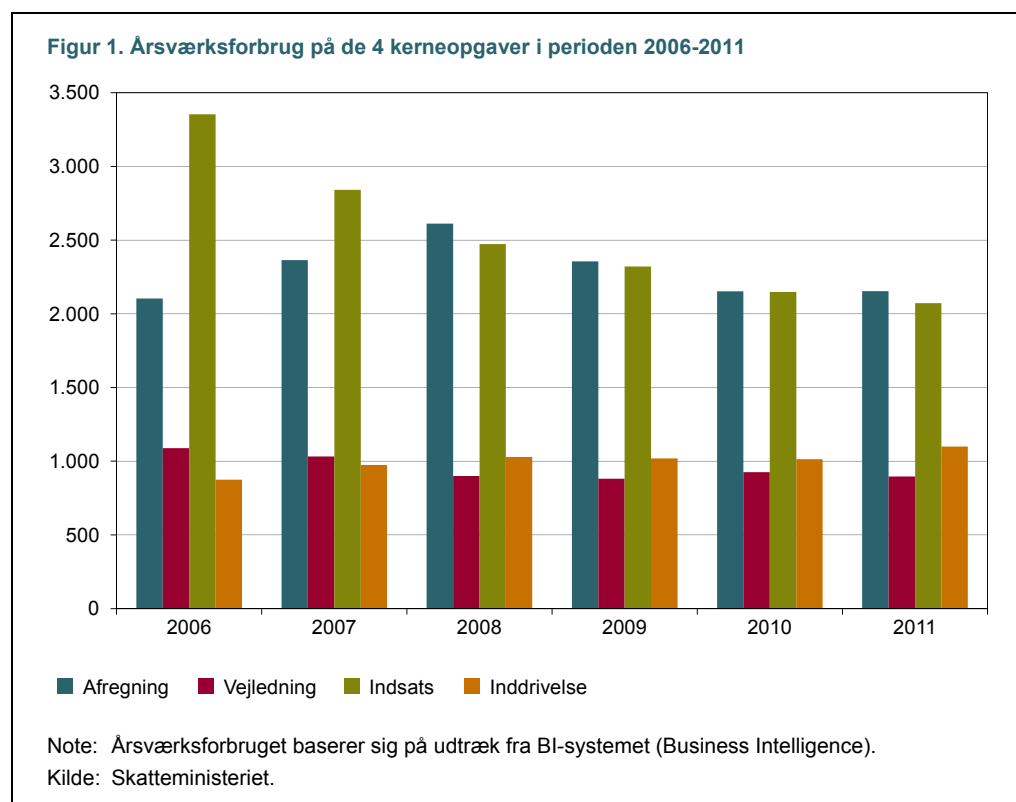
46. Rigsrevisionens undersøgelse af SKATs årsværksforbrug til kerneopgaver har vist følgende:

- SKAT har samlet set reduceret årsværksforbruget til kerneopgaverne med i alt 1.201 årsværk fra 2006 til 2011. Reduktionen er i vid udstrækning sket på indsatsområdet. På afregningsområdet er der sket en effektivisering, der er blevet opvejet af nye opgaver.

Udviklingen i årsværksforbruget på kerneopgaver

47. Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilket omfang SKAT har reduceret sit årsværksforbrug på kerneopgaverne.

Årsværksforbruget til SKATs kerneopgaver er – ifølge udtræk fra SKATs tidsregistreringer – faldet med godt 16 % fra 7.422 årsværk i 2006 til 6.221 årsværk i 2011. I figur 1 er vist fordelingen af årsværksforbrug på de 4 kerneopgaver i perioden 2006-2011.



Figur 1 viser, at kerneopgaverne afregning og indsats har haft det største årsværksforbrug i perioden. Det fremgår samtidig, at årsværksforbruget til indsats er faldet i perioden, mens årsværksforbruget til afregning har varieret og i 2011 er på omtrent samme niveau som i 2006. Indsats er den kerneopgave, som har haft det største fald med 38 % i årsværksforbrug i perioden. Faldet i resurseanvendelsen til indsats udgør i alt 1.281 årsværk. Figuren viser ligeledes, at årsværksforbruget til vejledning og inddrivelse har været mere konstant i perioden.

Figuren giver imidlertid ikke et fuldstændigt billede af gennemførte effektiviseringer på de enkelte kerneopgaver. SKAT har således efter fusionen fået nye opgaver inden for afregningsområdet. I 2007 fik SKAT opgaven vedrørende elndkomst, og i 2008 overtog SKAT nummerpladeekspeditionen fra politiet. Skatteministeriet har oplyst, at opgaven vedrørende nummerplader medførte et resurseforbrug på henholdsvis 344, 291 og 284 årsværk i 2008, 2009 og 2010, og at SKAT anvendte henholdsvis 144 og 182 årsværk på elndkomst i 2008 og 2009, mens der ikke blev registreret særskilt på dette område i 2010.

48. Rigsrevisionen konstaterer, at SKAT samlet set har reduceret årsværksforbruget til kerneopgaverne med i alt 1.201 årsværk fra 2006 til 2011. Reduktionen er i vid udstrækning sket på indsatsområdet. På afregningsområdet er der sket en effektivisering, der er blevet opvejet af nye opgaver.

B. SKATs styring af effektiviseringsindsatsen, herunder målopfyldelsen

49. Rigsrevisionens undersøgelse af SKATs styring og målopfyldelse for effektiviseringsindsatsen har vist følgende:

- SKATs strategiplan 2013 fokuserer på effektivisering i organisering, metoder og arbejdsprocesser. SKATs virksomhedsplan, produktionsplan og udviklingsplan understøtter disse mål med en række konkrete effektiviseringstiltag på udvalgte områder.
- SKAT har på udvalgte områder foretaget benchmarking mellem forskellige enheder. SKAT har dog ikke foretaget en samlet undersøgelse af, i hvilket omfang organisationsændringen i 2009 har medført de forudsatte stordriftsfordele og synergieffekter. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at Skatteministeriet i 2011 har igangsat et initiativ vedrørende metodebaseret best practice for effektive processer.
- SKAT har siden fusionen arbejdet med udmøntning af effektiviseringskravet gennem bl.a. strategiarbejdet og målbilleder frem til 2013 for den overordnede opgaveplacering og organisering samt ved at indarbejde effektiviseringskravet i dimensioneringen af årsværk til de forskellige opgaver. Rigsrevisionen må dog samtidig konstatere, at SKAT ikke har viden om, hvorvidt SKAT har høstet de forventede stordriftsfordele og synergieffekter, ligesom SKAT ikke har haft en samlet opgørelse over resultaterne af de konkrete planlagte og gennemførte effektiviseringstiltag og -projekter.
- SKAT har i 2010 og særligt i 2011 igangsat en proces, der samlet på SKATs område skal give et overblik over de igangværende effektiviseringstiltag og -projekter og herigennem også et statusbillede over, hvor langt SKAT er kommet med at høste effektiviseringsgevinsterne.
- SKAT har i både 2010 og 2011 haft vanskeligt ved at opfylde de opstillede mål for effektiviseringer. Rigsrevisionen har særligt noteret sig, at SKAT har haft vanskeligt ved at nå de opstillede mål vedrørende afregning og vejledning.
- SKAT har i sin ledelsesinformation i 2011 angivet, at "der over de næste år skal være færre hænder til at løfte opgaverne. Et nyt element i effektiviseringsarbejdet er derfor, at vi ikke bare sætter projekter i gang, men også tjekker, at vi rent faktisk henter de effektiviseringer, som vi tror, at vi høster, samtidig med at vi sørger for, at der sker en implementering af effektiviseringerne – dvs. vi skaber overblik". Rigsrevisionen finder dette velbegrundet.

SKATs styring af effektiviseringsindsatsen

50. Hvis SKAT skal have mulighed for effektivt at sikre, at den løbende afgang af medarbejdere ikke medfører et fald i produktionen og/eller i kvaliteten, er det nødvendigt, at der foretages en robust styring af effektiviseringsindsatsen. Efter Rigsrevisionens opfattelse indebærer dette, at der er fokus på effektivisering i SKATs mål- og resultatstyring, at der foretages måling af virkningen af de væsentligste effektiviseringstiltag, og at SKAT har et samlet overblik over planer, mål og resultater af de konkrete effektiviseringstiltag.

Effektivisering i mål- og resultatstyringen

51. Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan effektivisering indgår i SKATs mål- og resultatstyring.

52. Det øverste niveau i SKATs styringshierarki er 5 effektmål fastsat på de årlige finanslove vedrørende skattegabet, borgeres holdning til SKAT, virksomheders holdning til SKAT og restancemassen (der er 2 mål vedrørende restancemassen). Finanslovens mål vedrører ikke direkte effektiviseringer, men på sigt vil manglende effektiviseringer kunne påvirke opfyldelsen af effektmålene i negativ retning.

SKATs direkte indsats vedrørende effektiviseringer indgår som mål i det almindelige styringshierarki. SKATs styringshierarki er vist i boks 5.

BOKS 5. SKATS STYRINGSHIERARKI

- **Strategiplan 2013**
Angiver SKATs overordnede strategiske mål og giver et billede af, i hvilken retning SKAT skal bevæge sig i perioden 2010-2013.
- **Resultatkontrakt**
Aftale mellem Skatteministeriets departement og SKAT om udvalgte mål for 2010.
- **Virksomhedsplan**
Oversigt over årets overordnede mål og arbejde. Formålet med planen er at oversætte de langsigtede mål, der indgår i strategiplanen til mål for årets arbejde.
- **Produktionsplan**
Den samlede plan for de kundeorienterede aktiviteter inden for de 4 hovedprocesser i forretningsmodellen: afregning, vejledning, indsats og inddrivelse.
- **Udviklingsplan og støtteplan**
Omfatter de støtteopgaver, som skal gennemføres for at opfylde SKATs strategiske mål og de deraf følgende prioriteringer.

I 2011 har Skatteministeriet valgt at samle virksomhedsplanen, produktionsplanen, udviklingsplanen og støtteplanen i én plan, som benævnes virksomhedsplan. Resultatkontrakten blev anvendt for sidste gang i 2010.

53. SKATs strategiplan 2013 dækker perioden 2010-2013. Strategiplanen indeholder 4 overordnede fokusområder: effekt, produktion, organisation og kompetence, der i alt er understøttet af 12 uddybende mål. Flere dele af strategiplanen omfatter organisering, metoder og arbejdsprocesser, der kan lede frem til en mere effektiv opgavevaretagelse og dermed en besparelse i resurseforbruget. Fx er fokusområdet produktion rettet mod en effektivisering af processerne og en effektiv resurseudnyttelse.

54. Virksomhedsplanen for 2010 er som strategiplanen bygget op omkring de 4 fokusområder. I virksomhedsplanen er strategiplanens 12 målsætninger indskrevet. Virksomhedsplanen indeholder herudover ét eller flere mål, der supplerer strategiplanens mål. I produktionsplanen er virksomhedsplanens mål udmøntet i konkrete mål og succeskriterier. Fælles for disse mål er, at de på sigt kan udgøre et grundlag for at reducere i resurseanvendelsen, uden at det samtidig går ud over kvalitet og målopfyldelse. Produktionsplanen for 2010 indeholder ligeledes en række enkeltstående effektiviseringstiltag, der skal bidrage til, at SKAT kan varetage opgaverne med færre resurser.

55. SKATs udviklingsplan for 2010, der især omfatter it-projekter og mere generelle projekter, indeholder ligeledes mål for initiativer, der på sigt kan effektivisere opgavevaretagelsen. Udviklingsplanen indeholder et strategisk mål – ”Vi har effektive processer” – der indebærer, at SKAT i 2013 i forhold til 2010 har reduceret enhedsomkostningerne og kundernes administrative byrder. Som led i udviklingsplanen blev der i 2010 igangsat et arbejde med at opstille en model for procesgennemgang af produktionslinjer og ydelser for at reducere enhedsomkostningerne for ydelserne. I 2010 var resultatet af dette arbejde en såkaldt åbningsbalance for effektivisering i SKAT, der omfattede en oversigt over en lang række effektiviseringsprojekter i SKAT.

56. SKATs virksomhedsplan for 2011 indeholder – sammen med effektmålene i finansloven – målsætningerne for SKATs virksomhed i 2011. Virksomhedsplanen indeholder i alt 34 målsætninger opdelt på 7 hovedområder.

Hovedområderne og målsætningerne omfatter de områder, som SKAT særligt vil fokusere på i 2011. Hovedområdet effektivisering vedrører styring af effektiviseringsprojekter. Virksomhedsplanen omfatter en konkret målsætning om at afslutte de effektiviseringsprojekter, som ledelsen har godkendt, og opnå min. 10 % effektivisering ud af ydelsernes samlede resurseforbrug. Herudover indeholder planen også en målsætning om at reducere årsværksforbruget på de interne ydelser med min. 2 % i forhold til 2010.

57. Rigsrevisionen konstaterer, at SKATs strategiplan 2013 fokuserer på effektivisering i organisering, metoder og arbejdsprocesser. Virksomhedsplanen, produktionsplanen og udviklingsplanen understøtter disse mål med en række konkrete effektiviseringstiltag på udvalgte områder.

Måling af de væsentligste effektiviseringstiltag

58. Det fremgik af L 110, at SKAT skulle opretholde opgaveløsningen på det nuværende niveau og på nogle områder forbedre den samtidig med en løbende reduktion af resurseanvendelsen. Det skulle især ske ved at udnytte stordriftsfordele i færre enheder end på daværende tidspunkt og ved at opnå synergieffekter på visse opgaveområder.

I SKATs masterplan, som var Skatteministeriets oplæg til drøftelse med Finansministeriet om forslag til finansloven for 2007, indgik overslag over, hvor mange årsværk SKAT ville kunne spare ved bl.a. stordriftsfordele og synergieffekter, jf. boks 6.

Virksomhedsplanen for 2011 omfatter følgende 7 hovedområder:

- inddrivelse
- kanalstrategien
- indsatsområdet
- lovgivning og heldstænkning
- effektivisering
- kompetencetilpasning
- nye it-systemer.

BOKS 6. SKATS MASTERPLAN

Udgangspunktet for SKATs effektiviseringer var den såkaldte masterplan fra april 2006. Planen beskrev realiseringen af effektiviseringerne på skatte- og inddrivelsesområdet for perioden 2007-2012 med uændret produktion. Masterplanen indeholdt på det overordnede plan en oversigt over indførelsen af effektiviseringspotentialer. I masterplanen var de samlede effektiviseringstiltag opdelt i hovedkategorierne ”stordriftsfordele”, ”synergieffekter” og ”systemmodernisering”. Planen indeholdt for hvert af årene frem til 2012 de skønnede effektiviseringer inden for hver hovedkategori. Det blev bl.a. vurderet, at SKAT i perioden 2005-2012 kunne spare ca. 1.600 årsværk ved stordriftsfordele og ca. 700 årsværk ved synergieffekter. Systemmodernisering ville betyde en reduktion på ca. 800 årsværk.

Rigsrevisionen har undersøgt, om SKAT efter organisationsændringen i 2009 har foretaget konkrete analyser af, i hvilket omfang SKAT har opnået stordriftsfordele og synergieffekter. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, om SKAT har foretaget systematisk benchmarking mellem forskellige enheders organisering og arbejdsprocesser for at indsamle og udbrede erfaring med best practice.

59. SKAT har ikke foretaget konkrete analyser af, i hvilket omfang organisationsændringen i 2009 har medført stordriftsfordele og synergieffekter. SKAT har oplyst, at SKAT arbejder systematisk med målsætninger, planer, dimensionering og opfølgning. I planlægningsfasen trækkes på erfaringer fra historiske analyser. Den langsigtede dimensionering er dermed ifølge SKAT udtryk for forventninger til stordriftsfordele og synergieffekter. Konkret har SKAT i 2010 foretaget en budgetanalyse og 2 ad hoc-produktivitetsanalyser, hvor SKAT bl.a. har sammenlignet enhederne inden for sagsområderne. I 2011 er der foretaget yderligere 2 analyser.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet i 2011 har sat fokus på at nedbringe årsværksforbruget på de geografuafhængige opgaver ved at opstille en metodebaseret best practice for effektive processer. Konkret er der igangsat et projekt om best practice i landsdækkende enheder med Sagscenter Erhverv som case. Projektet forventes afsluttet i marts 2012. Ministeriet har endvidere oplyst, at der i 2012 skal gennemføres tilsvarende analyser i de landsdækkende enheder Sagscenter Person, Told og Udland.

60. Rigsrevisionen konstaterer, at SKAT ikke har foretaget en samlet undersøgelse af, i hvilket omfang organisationsændringen i 2009 har medført de forudsatte stordriftsfordele og synergieffekter. SKAT har dog på udvalgte områder foretaget benchmarking mellem forskellige enheder. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at Skatteministeriet i 2011 har igangsat et initiativ vedrørende metodebaseret best practice for effektive processer.

Overblik over planer, mål og resultater af effektiviseringsindsatsen

61. Rigsrevisionen finder, at SKAT bør have et samlet overblik over de effektiviseringstiltag og -projekter, der gennemføres i organisationen. Overblikket er væsentligt for at kunne vurdere, om den løbende afgang af medarbejdere modsvares af effektiviseringer. Herudover er overblikket nødvendigt for at kunne vurdere og koordinere de forskellige indsatser og ikke mindst for eventuelt at kunne udbrede vellykkede initiativer i hele organisationen.

62. Skatteministeriet har oplyst, at SKAT siden fusionen har sat de krævede årlige effektiviseringer ind i en strategisk ramme. Denne strategiske vurdering af effektiviseringer er siden 2006 gennemført på et årligt strategiseminar med deltagelse af SKATs ledelse. Strategiarbejdet tager udgangspunkt i SKATs masterplan fra 2006, og arbejdet omfatter analyser af effektiviseringskravene og udviklingen heri for at skabe det nødvendige strategiske overblik over den samlede effektiviseringsindsats.

63. På grundlag af arbejdet med masterplanen blev der i 2006 udarbejdet en langtidimensionering for perioden 2007-2012. Formålet var at sikre, at SKAT i perioden 2007-2012 kunne løse opgaverne med ca. 4.000 årsværk færre end i 2004. I langtidimensioneringen er effektiviseringskravet fra fusionen udmøntet på opgave-/ydelsesniveau (dvs. produktionen) for de enkelte år i perioden.

Skatteministeriet udarbejder hvert år et budget – en dimensionering – for det kommende års anvendelse af årsværksressurser. Dimensioneringen skal være med til at sikre, at resurserne anvendes på den mest omkostningseffektive måde. Ministeriet har oplyst, at effektiviseringerne afspejles i dimensioneringen.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at masterplanen blev udarbejdet i 2006. Ministeriet har ikke efterfølgende foretaget en analyse af, om planens forudsætninger og målsætninger er opfyldt, ligesom der ikke er udarbejdet opdateringer af planen, i takt med at SKAT har ændret organisationen og opgaverne og har høstet erfaringer med de eventuelle effektiviseringstiltag og -projekter.

64. SKAT etablerede i 2007 en procesbank med oplysninger om igangværende og gennemførte procesforbedringer i SKAT. Målet var som udgangspunkt at dele erfaringer om procesarbejdet på tværs af enhederne. Ud over at være en erfaringsbank blev procesbanken ligeledes anvendt til afrapporteringen på proceseffektiviseringer. SKAT evaluerede ultimo 2008 arbejdet med procesforbedringer og konstaterede, at procesbanken ikke afspejlede alle initiativer og projekter, da den ved udgangen af 2008 indeholdt 365 procesiltag med en effektivisering på ca. 100 årsværk og derfor ikke var fyldestgørende.

Undersøgelsen har vist, at der ikke findes en samlet oversigt over konkrete effektiviseringsiltag, herunder en opgørelse over planlagte og faktisk realiserede årsværksreduktioner for årene tilbage til fusionen. SKAT har oplyst, at det er vanskeligt at opgøre præcise resultater relateret til de organisatoriske omlægninger. Ifølge SKAT foreligger der ikke en systematisk og valid opfølgning på årsværkseffekten for alle gennemførte initiativer. Det er SKATs vurdering, at en række faktorer vedrørende omorganisering, ny lovgivning, ændrede digitaliseringsgrader mv. indgår i et kompliceret samspil, som gør, at det ikke vil være muligt at foretage en bagudrettet afstemning mellem effekten af konkrete tiltag og årsværksnedgang.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at der ikke skal være tale om en "bagudrettet afstemning", men at det er Rigsrevisionens holdning, at SKAT løbende burde have fulgt op på de årlige effektiviseringstiltag og -projekter. Dette også henset til, at målet var, at SKATs opgaver skulle løses med færre medarbejdere og på et tilsvarende eller højere niveau end på tidspunktet for fusionen.

65. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, hvordan SKAT har styret effektiviseringsindsatsen i forbindelse med organisationsændringen i 2009. For at belyse dette spørgsmål har Rigsrevisionen bl.a. anmodet SKAT om en oversigt over de effektiviseringskrav, som de enkelte regioner og landsdækkende enheder blev stillet over for i forbindelse med etableringen pr. 1. januar 2009, en oversigt over effektiviseringskrav for regioner og enheder i de følgende år og en opgørelse over de enkelte enheders opfyldelse af de forudsatte effektiviseringskrav.

Skatteministeriet har oplyst, at den årlige dimensionering på opgaver og enheder udgør den konkrete udmøntning af effektiviseringskrav. Der er endvidere udarbejdet såkaldte målbilleder frem til 2013 for den overordnede opgaveplacering og organisering, hvor regionerne har fået udmeldt målene for såvel størrelsen af enhederne i form af antal afdelinger af de forskellige typer som lokaliseringen af dem. SKAT følger løbende op på, om realiseringen af målbillederne forløber som planlagt. Ministeriet har imidlertid anført, at der dog ikke heri er angivet, hvilke konkrete initiativer der skal resultere i effektivisering.

Ministeriet har videre anført, at regionerne selv bidrager til dimensioneringen og dermed med viden om ændringer i opgaveporteføljer og efterspørgsel. Den detaljerede viden om disse ændringer foreligger derfor lokalt og er dermed en integreret del af den lokale styring.

66. Skatteministeriet har videre oplyst, at der siden fusionen på enkelte områder/projekter og år findes data for forventede effektiviseringer. Dataene foreligger dog først fra 2010 i en samlet form og har derfor for de øvrige år siden fusionen skullet indhentes enkeltvist. SKAT bemærkede endvidere, at i de tilfælde, hvor estimater er tilgængelige, foreligger de i deres oprindelige form og er i nogle tilfælde ikke genberegnet i forhold til ændrede forudsætninger.

67. I løbet af 2010 besluttede SKATs ledelse, at der var behov for en klarere styring af effektiviseringsarbejdet. Formålet var at etablere en samlet proces, der kunne sikre, at effektiviseringerne blev gennemført med helheden for øje, så der kunne sikres sammenhæng mellem effektiviseringskrav og gennemførelsen af effektiviseringsinitiativerne, herunder at der blev sikret en tværgående erfaringsopsamling og koordinering. Behovet for at styrke implementering og opfølgning af effektiviseringsprojekter medførte, at Skatteministeriet udarbejdede notatet "Status for proceseffektiviseringer – åbningsbalance og potentiale" i september 2010. Af notatet fremgår det bl.a., at tidligere strategidrøftelser i SKATs ledelse og målene i virksomhedsplanen peger på, at der er behov for en mere systematisk procesforbedring, herunder en bedre og sammenhængende styring og prioritering af området. I løbet af 2010 blev der igangsat et arbejde med at opstille en model for procesgennemgang af produktionslinjer og ydelser for at reducere enhedsomkostningerne for ydelserne. Dette arbejde skulle bruges til en løbende prioritering samt koordinering og styring af effektiviseringsprojekter.

68. Det fremgår af SKATs virksomhedsplan for 2011, at målet for, hvor mange årsværk der skal være i SKAT i 2013 og 2014, sætter SKAT under pres. Det fremgår videre, at SKAT ikke altid har været god nok til at få det fulde udbytte af de effektiviseringsprojekter, som er sat i søen. SKAT skal derfor være bedre til at implementere gode processer som best practice i hele organisationen. I 2011 vil SKAT derfor koncentrere sig om at sikre en overordnet og sammenhængende styring og prioritering af fremtidige effektiviseringsprojekter, ligesom SKAT vil etablere en bedre opfølgning på de projekter, der er i gang, så det sikres, at de ønskede effektiviseringer opnås.

69. Den procesgennemgang af produktionslinjer og ydelser, som SKAT igangsatte i 2010, blev i 2011 afløst af det såkaldte effektiviseringsoverblik.

I februar 2011 fastlagde SKAT således effektiviseringsoverblikket, der er et redskab, som samlet på SKATs område danner overblik over de igangværende effektiviseringsprojekter og herigennem også giver et statusbillede over, hvor langt SKAT er kommet med at høste effektiviseringsgevinsterne. Effektiviseringsoverblikket skal sikre, at SKAT får grundlag for at vurdere, om der høstes det fulde udbytte af de effektiviseringsprojekter, som iværksættes. Det gælder, uanset om det er store it-moderniseringsprojekter, effektiviseringsprojekter på virksomhedsplan eller effektiviseringsprojekter, som gennemføres lokalt.

Effektiviseringsoverblikket skal give mulighed for løbende opfølgning af effektiviseringsarbejdet, herunder understøtte beslutning og prioritering i de ansvarlige ledelsesfora. Med effektiviseringsoverblikket blev der samtidig fastsat procedurer for roller og ansvar for effektiviseringsprojekter, ligesom der blev fastsat en opfølgnings- og afrapporteringsproces for effektiviseringsoverblikket.

70. Rigsrevisionen kan konstatere, at SKAT siden fusionen har arbejdet med udmøntning af effektiviseringskravet gennem bl.a. strategiarbejdet, målbilleder frem til 2013 for den overordnede opgaveplacering og organisering og ved at indarbejde effektiviseringskravet i dimensioneringen af årsværk til de forskellige opgaver. Rigsrevisionen må dog samtidig konstatere, at SKAT ikke har viden om, i hvilket omfang SKAT har høstet de forventede stor-driftsfordele og synergieffekter, ligesom SKAT ikke har haft en samlet opgørelse over resultaterne af de konkrete planlagte og gennemførte effektiviseringstiltag og -projekter. Rigsrevisionen finder det på den baggrund positivt, at SKAT i 2010 og særligt i 2011 har igangsat en proces, der samlet på SKATs område skal give et overblik over de igangværende effektiviseringstiltag og herigennem også give et statusbillede over, hvor langt SKAT er kommet med at høste effektiviseringsgevinsterne.

SKATs opfyldelse af effektiviseringsmål

71. Virksomhedsplanen og produktionsplanen indeholder en række konkrete mål for effektiviseringer. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKAT har opfyldt de fastsatte effektiviseringsmål i 2010 og 2011. Fokus er særligt lagt på afregning og vejledning.

Målopfylde 2010

72. I produktionsplanen for 2010 udmøntes SKATs strategiplan 2013 og virksomhedsplanen for 2010 i konkrete mål. Produktionsplanen har 4 fokusområder, hvoraf det ene vedrører effektivisering. Dette fokusområde blev i produktionsplanen udmøntet i 3 mål, der hver var ledsaget af et antal konkrete succeskriterier. Rigsrevisionen har gennemgået mål og målopfylde, jf. tabel 4.

Tabel 4. Mål og målopfylde vedrørende effektiviseringer af produktionen i 2010¹⁾

Mål i produktionsplanen 2010	Opfyldelse
<p>I 2010 vil SKAT reducere årsværksforbruget på ydelsen kundeinitieret vejledning og samtidig opretholde serviceniveauet.</p> <p>Succeskriterium: I 2010 anvender SKAT maksimalt det dimensionerede antal årsværk (651) til ydelsen vejledning på kundens initiativ.</p> <p>Succeskriterium: I 2010 skal tilfredsheden med SKATs telefonbetjening være min. 3,8 på en skala fra 1 til 5.</p> <p>Succeskriterium: I 2010 skal tilfredsheden med SKATs e-mail-service være min. 3,6 på en skala fra 1 til 5.</p>	<p>Ikke opfyldt. SKAT anvendte 714 årsværk.</p> <p>Ikke opfyldt. Tilfredsheden blev målt til 3,7.</p> <p>Ikke opfyldt. Tilfredsheden blev målt til 3,5.</p>
<p>I 2010 vil SKAT reducere årsværksforbruget på ydelserne årsopgørelser, nummerpladeekspedition og afgørelser og samtidig opretholde serviceniveauet</p> <p>Succeskriterium: I 2010 anvender SKAT maksimalt det dimensionerede antal årsværk (658) til årsopgørelser, nummerpladeekspedition og afgørelser.</p> <p>Succeskriterium: I 2010 skal der være truffet afgørelse i min. 90 % af de administrative afgørelser inden for 90 dage.</p> <p>Succeskriterium: I 2010 skal tilfredsheden med nummerpladeekspeditionen være min. 3,8 på en skala fra 1 til 5.</p>	<p>Ikke opfyldt. SKAT anvendte 904 årsværk.</p> <p>Ikke opfyldt. Der var truffet afgørelse i 84 % af sagerne inden for 90 dage.</p> <p>Opfyldt. Tilfredsheden blev vurderet til 4,6.</p>
<p>I 2010 vil SKAT reducere årsværksforbruget på ydelserne angivelse og betaling og samtidig opretholde produktivetsniveauet.</p> <p>Succeskriterium: I 2010 anvender SKAT maksimalt det dimensionerede antal årsværk (549) til angivelse og betaling.</p> <p>Succeskriterium: I 2010 overholder SKAT 80 % af de 42 servicemål, der er fastsat på angivelses- og betalingsområdet.</p> <p>Succeskriterium: I 2010 skal antallet af åbentstående poster over 1 måned være maks. 32.900 ved udgangen af 2010.</p>	<p>Ikke opfyldt. SKAT anvendte 604 årsværk.</p> <p>Ikke opfyldt. SKAT overholdt 73 % af de opstillede servicemål.</p> <p>Ikke opfyldt. Antallet af åbentstående poster udgjorde 51.098 ved udgangen af 2010.</p>

¹⁾ Produktionsplanen indeholder et 4. effektiviseringsmål. Dette mål er ikke behandlet her, da det vedrører indsats og ikke indeholder specifikke mål for årsværksreduktioner.

Tabel 4 viser, at produktionsplanen for 2010 indeholder 3 mål om effektivisering inden for 1) vejledning, 2) årsopgørelser, nummerpladeekspedition og afgørelser og 3) angivelse og betaling. Produktionsplanens mål er igen nedbrudt i en række succeskriterier, der konkret fastsætter kvantitative mål for effektivisering (årsværk) og kvalitet (tilfredshed, opfyldelse af servicemål og svartid). Det fremgår af tabellen, at ud af de i alt 9 succeskriterier kunne SKAT kun opfylde succeskriteriet vedrørende tilfredshed med nummerpladeekspeditionen. Samlet anvendte SKAT i alt 2.222 årsværk på de berørte områder. Det var forudsat, at der skulle anvendes 1.858 årsværk. Merforbruget var således næsten 20 %.

73. Produktionsplanen indeholder endvidere en oversigt over 13 mindre effektiviseringsprojekter, der i 2010 skulle igangsættes i udvalgte regioner. Projekterne har almindeligvis en løbetid på 12 måneder – enkelte dog op til 36 måneder. I produktionsplanen er det for de enkelte projekter angivet, hvor mange årsværk SKAT forventer at spare – typisk 10-20 årsværk pr. projekt.

Rigsrevisionens gennemgang af SKATs ledelsesinformation for projekterne har vist, at 11 projekter ved udgangen af 2010 fulgte planen, mens ét projekt var nedlagt, og et andet var delvist udskudt. Rigsrevisionen kan konstatere, at SKAT følger op på ydelsesniveau, men at der ikke har været fulgt op på, om de planlagte årsværksreduktioner var gennemført.

Målopfyldelse 2011

74. SKATs virksomhedsplan for 2011 indeholder en strategisk målsætning – ”Vi har effektive processer” – der særligt vedrører effektiviseringsarbejdet inden for produktionen. Virksomhedsplanen indeholder 2 mål vedrørende effektiviseringer på afregnings- og vejledningsområdet. SKATs ledelse behandler løbende opfyldelsen af de opstillede mål. Seneste statusrapporter for målopfyldelsen er udarbejdet til et møde i november 2011 og vedrører perioden 1. januar 2011 - 31. august 2011, jf. tabel 5.

Tabel 5. Mål og målopfyldelse vedrørende effektiviseringer af produktionen pr. 31. august 2011¹⁾

Mål i virksomhedsplanen for 2011	Opfyldelse
<p>Skatteministeriet vil i 2011 fremme fremtidige effektiviseringer ved at gennemføre analyser af udvalgte forretningsområder. De prioriterede analyser skal danne grundlag for effektiviseringsprojekter og sætte niveauer for de forventede gevinster.</p> <p>Succeskriterium: Der udarbejdes 4 analyser i 2011, hvoraf min. 2 analyser er færdige ved udgangen af 2. kvartal, så de kan anvendes i effektiviseringsarbejdet i 2011.</p>	<p>Målet er delvist opfyldt for 1. halvår 2011. Der er udarbejdet 2 analyser. Den ene analyse kan imidlertid ikke anvendes i effektiviseringsarbejdet i 2011.</p>
<p>Skatteministeriet vil i 2011 sikre realiseringen af gevinsterne fra effektiviseringsprojekter ved at effektivisere processen for implementering og opfølgning.</p> <p>Succeskriterium: I 2011 skal der udarbejdes en implementeringsplan efter en ens standard på min. 90 % af de effektiviseringsprojekter, som ledelsen i 2011 godkender til implementering.</p> <p>Succeskriterium: I 2011 skal afsluttede effektiviseringsprojekter, som Produktionsforum godkender, opnå min. 10 % effektivisering ud af ydelsens samlede resurseforbrug.</p>	<p>Målet er ikke opfyldt, da implementeringsplanen først kan anvendes i 2012.</p> <p>Der er endnu ikke afsluttet planlagte effektiviseringsprojekter for 2011.</p>

¹⁾ Virksomhedsplanen indeholder endvidere et 3. effektiviseringsmål, der ikke er omtalt her, da det vedrører indsatsområdet.

Det fremgår af tabel 5, at SKAT ud fra en foreløbig resultatopgørelse pr. 31. august 2011 vurderede, at SKAT delvist har opfyldt målsætningen om at gennemføre analyser af udvalgte forretningsområder. SKAT har udarbejdet 2 af de 4 målsatte analyser om effektiviseringer. Målsætningen er dog kun delvist opfyldt, da den ene af de 2 analyser ikke opfylder kravet om, at den kan anvendes i effektiviseringsarbejdet i 2011. SKAT har ikke opfyldt målet om at sikre realiseringen af gevinsterne fra effektiviseringsprojekterne, idet ingen af de 2 succeskriterier er opfyldt. Succeskriteriet om at færdigudvikle en implementeringsplan og anvende den på min. 90 % af effektiviseringsprojekterne kan ikke gennemføres i 2011. Implementeringsplanen kan først anvendes fra januar 2012. Det andet succeskriterium kan heller ikke opfyldes, da der endnu ikke er afsluttede projekter.

75. Ud over de konkrete effektiviseringsmål vedrørende produktionen har SKAT i 2011 en række mål vedrørende bl.a. it, ledelse og interne processer, der ligeledes direkte eller indirekte er rettet mod effektiviseringer i opgavevaretagelsen. I tabel 6 er vist en oversigt over effektiviseringsmål og målopfyldelse ved udgangen af august 2011, hvor den seneste opfølgning foreligger. I tabellen er SKATs vurdering af målopfyldelsen kategoriseret efter, om de fastsatte mål i overvejende grad er nået, delvist nået eller i overvejende grad ikke nået.

Tabel 6. Oversigt over effektiviseringsmål for 2011 og målopfyldelse pr. 31. august 2011

Effektiviseringsmål	Opfyldelse
Synliggøre servicebetingelser mellem SKAT og kunderne Formålet er at flytte kunderne til de omkostningseffektive kanaler.	Delvist nået.
Modernisering af it-drifts- og serviceaftaler Formålet er at effektivisere aftalestyringen.	Delvist nået.
Implementering af en konsulentstrategi Formålet er at reducere udgifter til konsulenter.	Delvist nået.
Én Skattekonto (EKKO) Formålet er at implementere it-systemet EKKO.	I overvejende grad ikke nået.
Digitalt Motorregister (DMR) Formålet er at idriftsætte it-systemet DMR.	I overvejende grad ikke nået.
Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI) Formålet er at idriftsætte it-systemet EFI.	I overvejende grad ikke nået.
Gennemføre effektiviseringer ens og effektivt Formålet er at effektivisere organisationen ved at sikre de mest omkostningseffektive metoder.	Delvist nået.
Tilpasse de interne ydelser Formålet er at effektivisere organisationen.	I overvejende grad nået.
Målsætte ledelse Formålet er, at ledere kan omsætte mål til mening, retning og ønsket adfærd for medarbejdere.	I overvejende grad ikke nået.
Forbedre styringen Formålet er at forbedre prioriteringen og styringen i koncernen.	I overvejende grad ikke nået.

Kilde: Skatteministeriets 2. afrapportering på højest prioriterede områder (opfølgning pr. 31. august 2011).

Det fremgår af tabel 6, at SKAT ud fra en foreløbig resultatopgørelse pr. 31. august 2011 vurderede, at det ville være vanskeligt at nå de mål for effektiviseringer, der er opstillet for 2011. Ud af de i alt 10 mål i tabellen er ét mål i overvejende grad nået, 4 mål er delvist nået, og 5 mål er i overvejende grad ikke nået. Af SKATs opfølgning fremgår det, at it-udviklingsområdet er stærkt præget af forsinkelser, og både Én Skattekonto (EKKO), Digitalt Motorregister (DMR) og Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI) er ikke nået som følge af, at leverandøren er stærkt forsinket med udviklingen.

76. Rigsrevisionen kan konstatere, at SKAT i både 2010 og 2011 har haft vanskeligt ved at nå de opstillede mål for effektiviseringer. Rigsrevisionen har særligt noteret sig, at SKAT har haft vanskeligt ved at nå de opstillede mål vedrørende afregning og vejledning. SKATs styringskontor har i forelæggelsen for ledelsen i november 2011 af den 2. afrapportering på højest prioriterede områder (opfølgning pr. 31. august 2011) anført: "Faktum er, at vi over de næste år skal være færre hænder til at løfte opgaverne. Et nyt element i effektiviseringsarbejdet er derfor, at vi ikke bare sætter projekter i gang, men også tjekker, at vi rent faktisk henter de effektiviseringer, som vi tror, at vi høster, samtidig med at vi sørger for, at der sker en implementering af effektiviseringerne – dvs. vi skaber overblik". Rigsrevisionen finder dette velbegrundet.

C. Eksempler på effektiviseringsprojekter

77. Rigsrevisionen har gennemgået 3 af de større initiativer, der skal medvirke til at effektivisere SKATs produktion. Formålet har været at vurdere, om initiativerne er vel implementeret, og om SKAT har opnået de forventede resultater. Det drejer sig om kanalstrategien, nummerpladeekspeditionen og Betalingscentret. Rigsrevisionens undersøgelse har vist følgende:

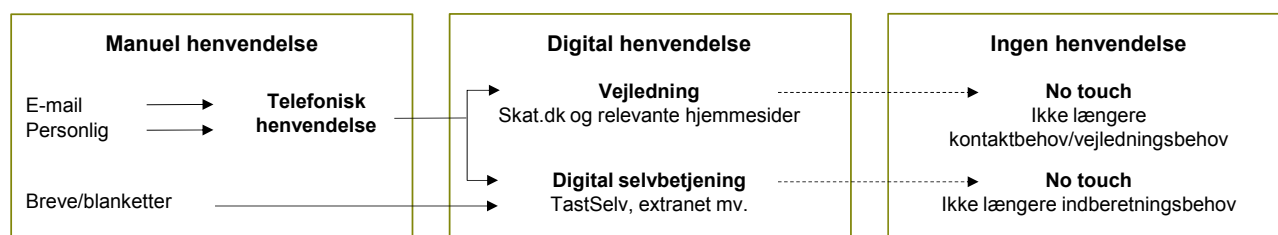
- Formålet med kanalstrategien er at flytte kontakten med SKAT fra resursetunge kanaler, fx personlige henvendelser og breve, til billige kanaler, fx TastSelv og internetbaseret vejledning. SKAT har ikke gennemført samlede målinger af effektiviseringsgevinsterne ved kanalstrategien, men målinger på delprocesser viser, at der er behov for at forstærke indsatsen, hvis kanalstrategiens målsætninger skal nås. Der er ganske vist i 2011 sket en stigning i anvendelsen af skat.dk og kundernes digitaliseringsgrad, men kundernes tilfredshed med bl.a. skat.dk lever ikke op til målsætningen. Samtidig er SKATs resurseanvendelse til besvarelse af manuelle henvendelser kun faldet svagt i perioden 2008-2010.
- SKAT overtog nummerpladeekspeditionen fra politiet den 1. januar 2008. Det var forudsat, at it-systemet DMR samtidig skulle sættes i drift, og at SKAT herigennem kunne opnå betydelige effektiviseringer. På nuværende tidspunkt forventer SKAT, at DMR først bliver sat i drift medio 2012, dvs. med 4½ års forsinkelse. SKAT har siden overtagelsen af opgaven reduceret resurseforbruget med 60 årsværk, men effektiviseringsgevinsten fra DMR er ikke opnået endnu. Kunderne oplever SKATs nummerpladeekspedition som en succes baseret på en høj score i tilfredshedsmålingerne.
- Formålet med Betalingscentret var at samle en række afregningsopgaver i én enhed for at kunne sikre en professionel betjening af kunderne, samtidig med at der blev anvendt færre resurser end tidligere. Betalingscentret blev etableret i 2005 og har løbende effektiviseret opgavevaretagelsen, samtidig med at der løbende er tilført nye opgaver. Ifølge Betalingscentrets egne opgørelser er der effektiviseret med 60 % i forhold til udgangspunktet. Skatteministeriet har oplyst, at erfaringerne fra etableringen af Betalingscentret er anvendt ved gennemførelsen af lignende tiltag. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at SKAT ikke har gennemført en egentlig evaluering af forløbet.

Kanalstrategien

78. SKAT har siden 2008 styret sine afregnings- og vejledningsydelser efter en kanalstrategi. Strategien skal for det første medvirke til at etablere et så enkelt forhold mellem SKAT og borgere og virksomheder, at kunderne ikke har behov for at kontakte SKAT. Alternativt skal kunderne altid søge information og foretage elektroniske indberetninger til SKAT på skat.dk, og en eventuel personlig vejledning skal gives gennem en telefonisk kontakt. For det andet skal strategien bidrage til, at SKAT kan give den korrekte ydelse på kortest mulig tid til kunderne og dermed også reducere SKATs omkostninger ved besvarelsen.

79. Kanalstrategien har ikke nogen slutdato, og der sker løbende en opdatering af strategien på baggrund af bl.a. udviklingen i de digitale muligheder og viden om de enkelte kanaler, kunderne og henvendelserne. De overordnede principper for kanalstrategien er vist i figur 2.

Figur 2. Kanalernes prioritering og rolle i kanalstrategien



Kilde: Skatteministeriet.

Figur 2 viser forskellige muligheder for kontakt mellem SKAT og borgere og virksomheder. Pilene i figuren illustrerer kanalstrategiens formål med at flytte kontakten med SKAT fra de resursetunge kanaler, fx breve og personlige henvendelser, til mindre resursekrævende kanaler, fx skat.dk og TastSelv. Endelig ses det af figuren, at strategien sigter efter at fjerne behovet for kontakt mellem SKAT og kunderne (no touch-løsninger).

80. SKAT har ikke gennemført målinger, der dokumenterer den eventuelle samlede effektiviseringsgevinst ved kanalstrategien. SKAT kan derfor ikke påvise, om og i hvilket omfang strategien samlet har medført effektiviseringer.

SKAT har imidlertid opgørelser for dele af kanalstrategien, der kan give en indikation af strategiens effekt på SKATs resurseanvendelse og udviklingen i kundernes henvendelse til SKAT.

81. Skatteministeriet har oplyst, at resurseanvendelsen til besvarelse af manuelle henvendelser (e-mails, breve og telefoniske og personlige henvendelser) er faldet fra 727 årsværk i 2008 til 687 årsværk i 2010, svarende til 5,5 %. Rigsrevisionen skal bemærke, at SKAT i samme periode totalt set skulle reducere årsværksanvendelsen med 8 % pr. år.

Gennemførte målinger over antal henvendelser til 3 af SKATs kanaler i perioden 2008-2011 viser samlet en nedgang i antallet af henvendelser. I tabel 7 er vist antallet af henvendelser til SKAT i perioden 2008-2011.

Tabel 7. Henvendelser til SKAT i perioden 2008-2011 (Antal)

	2008	2009	2010	2011	Udvikling i perioden
Telefoniske henvendelser	3.800.000	3.640.000	3.390.000	3.346.000	+12 %
E-mails	350.000	345.000	400.000	352.000	+1 %
Personlige henvendelser	480.000	440.000	400.000	402.000	+16 %

Note: Afrundede tal.

Kilde: Skatteministeriet.

Det fremgår af tabel 7, at antallet af telefoniske og personlige henvendelser er faldet i 2011 i forhold til 2008 med henholdsvis 12 % og 16 %, mens antallet af e-mails er steget med 1 % i samme periode. Set i forhold til kanalstrategien er faldet en succes, da det færre antal henvendelser betyder, at SKAT – alt andet lige – har anvendt færre ressourcer på disse områder. Der kan dog ikke ud af denne måling sluttet noget om årsagen til nedgangen i antallet af henvendelser.

82. SKAT har siden 2007 haft et effektmål på de årlige finanslove om kundernes holdning til SKAT. I 2007 og 2009 blev virksomhedernes holdning målt, mens borgernes holdning blev målt i 2008 og 2010. Fra 2013 måles borgere og virksomheder hvert år, og SKAT går samtidig over til nye indeksmålinger. Målingerne sammenvægtes til et indeks på en skala fra +1 til +1, hvor tilfredsheden med SKAT aflæses ved, at jo højere indekset er, desto større er tilfredsheden med SKAT. I tabel 8 er vist resultatet af målingerne i perioden 2007-2010.

Tabel 8. Borgernes og virksomhedernes holdning til SKAT i perioden 2007-2010

	Borgernes holdning til SKAT Mål: 0,56 ¹⁾	Mål opfyldt	Virksomhedernes holdning til SKAT Mål: 0,55	Mål opfyldt
2007	-	-	0,55	Ja
2008	0,55	Nej	-	-
2009	-	-	0,61	Ja
2010	0,53	Nej	-	-

¹⁾ Måltallet for 2010 er ændret til 0,54. Det skyldes, at ét af de oprindelige spørgsmål er taget ud af målingen. Indekset er genberegnet uden dette spørgsmål til 0,54.

Note: Måltallet for 2011 bliver først opgjort i 1. halvår 2012.

Kilde: Skatteministeriet.

Tabel 8 viser, at SKAT i perioden har opfyldt kravet til effektmålet for virksomhedernes holdning til SKAT. I 2009 ligger måltallet endda noget højere end effektmålet på finansloven. SKAT har derimod hverken været i stand til at opfylde kravet til effektmålet for borgernes holdning til SKAT i 2008 eller i 2010. Årsagen til den manglende målopfyldelse i 2008 og i 2010 var bl.a. et fald i tilfredsheden med den telefoniske betjening.

Det er ikke problemfrit at bruge brugertilfredsheds mål i myndighedsorganisationer. Det skyldes, at de, der ønsker at snyde (modspillere), næppe vil give udtryk for en høj grad af brugertilfredshed, hvis SKAT fører en effektiv indsats mod skatteunddragelse, og omvendt give udtryk for en høj grad af brugertilfredshed, hvis SKAT fører en tilbageholdende politik mod skatteunddragelse. SKAT har oplyst, at SKAT er opmærksom på denne problemstilling og er ved at udvikle nye indeksmålinger, hvor spørgsmålene i endnu højere grad afspejler de forhold, der påvirker regelefterlevelsen.

83. SKAT har i virksomhedsplanen for 2011 et mål om, at SKAT i 2011 vil flytte kundehenvendelser fra manuelle kanaler til digitale kanaler ved at forbedre skat.dk, uden at den samlede kundetilfredshed falder. SKAT har fastsat 4 succeskriterier til målsætningen, jf. tabel 9.

Tabel 9. SKATs opfyldelse af mål for 2011 vedrørende realisering af kanalstrategien

Succeskriterium	Opgørelse januar 2012 ¹⁾	Mål opfyldt
Ultimo 2011 måles en stigning i antal besøg på skat.dk på min. 10 % i forhold til 2010	+3,50 %	Nej
I 2011 er den samlede digitaliseringsgrad steget i forhold til 2010	+4,47 %	Ja
I 2011 skal tilfredsheden med skat.dk være min. 3,8 på en skala fra 1 til 5	3,31	Nej
I 2011 skal tilfredsheden med SKATs telefonbetjening være min. 3,8 på en skala fra 1 til 5	3,73	Nej

¹⁾ Tallene er foreløbige og ikke officielt rapporteret endnu.

Kilde: SKAT.

Det fremgår af tabel 9, at SKAT ultimo 2011 har opfyldt ét af de 4 succeskriterier vedrørende kanalstrategien. Ved udgangen af 2011 er der sket et fald i antallet af besøg på skat.dk med 3,5 %, men en forøgelse af den samlede digitaliseringsgrad med 4,47 % i forhold til 2010. Tilfredsheden med både telefonbetjeningen og særligt skat.dk har ligget under målene. Skatteministeriet har som supplement til tabellen oplyst, at der i 2011 har været en stigning i antallet af unikke besøg (dvs. antallet af personer/IP-adresser, der har besøgt siden uanset antal henvendelser) på skat.dk med 9,1 % i forhold til 2010.

84. Som et led i virksomhedsplanen for 2011 har SKAT en målsætning om at øge effektiviteten og anvendeligheden af skat.dk. SKAT nedsatte derfor i 2010 en taskforce, der skulle arbejde for, at kundetilfredsheden med skat.dk blev øget, og at kunderne i højere grad selv kunne finde information på skat.dk frem for at ringe eller skrive (herunder e-mails). Taskforcen har i 2011 identificeret en række problemer ved skat.dk. Problemerne vedrører især sproglige forhold, lange vejledninger og manglende udnyttelse af webmediet. Hertil kommer, at mange har vanskeligt ved at finde rundt på skat.dk, hvilket også forstærker følelsen blandt nogle af, at det er vanskeligt selv at skabe sig et overblik over sine skatteforhold.

Taskforcen har foreslået en række initiativer, der skal modernisere skat.dk, så det bliver lettere at forstå og bruge hjemmesidens oplysninger, ligesom det er målet, at moderniseringen fører til en øget anvendelse af selvbetjening. SKAT har den 1. september 2011 nedsat en såkaldt webredaktion. Webredaktionen skal bl.a. føre taskforcens anbefalinger ud i livet og øge brugernes tilfredshed med skat.dk. SKAT forventer dog ikke, at de forventede positive effekter af arbejdet med skat.dk vil kunne opnås i 2011.

SKAT har endvidere for 2011 haft en målsætning om at forbedre de juridiske vejledninger med det formål at fastholde kunderne på de mindre omkostningskrævende kanaler ved at sikre kvaliteten i SKATs skriftlige vejledninger. Det er hensigten, at dette arbejde skulle styrke kvaliteten og effektiviteten internt i SKAT og eksternt i forhold til SKATs kunder. Det er bl.a. formålet, at en mere struktureret, gennemskuelig og letlæselig vejledning skal lette kundernes forståelse af praksis og dermed øge deres mulighed for selvbetjening på skat.dk. Dette projekt er imidlertid væsentligt forsinket, og ca. 40 % af arbejdet er blevet udsat til sidste udgivelsesdeadline i juli 2012.

85. Rigsrevisionen kan konstatere, at formålet med kanalstrategien er at flytte kontakten med SKAT fra resursetunge kanaler, fx personlige henvendelser og breve, til billige kanaler, fx TastSelv og internetbaseret vejledning. SKAT har ikke gennemført samlede målinger af effektiviseringsgevinsterne ved kanalstrategien, men målinger på delprocesser viser, at der er behov for at forstærke indsatsen, hvis kanalstrategiens målsætninger skal nås. Der er ganske vist i 2011 sket en stigning i kundernes digitaliseringsgrad, men anvendelsen af skat.dk er faldet, og kundernes tilfredshed med skat.dk lever ikke op til målsætningen. Samtidig er SKATs resurseanvendelse til besvarelse af manuelle henvendelser kun faldet svagt i perioden 2008-2010.

Nummerpladeekspedition

86. SKAT overtog nummerpladeekspeditionen fra politiet den 1. januar 2008. Nummerpladeekspeditionen er en basisopgave for SKATs regioner, da virksomheder (bilforhandlere) og borgere skal møde op hos SKAT for at få udleveret nummerplader. Nummerpladeekspeditionen er derfor ikke en geografiafhængig opgave.

87. Skatteministeren havde allerede ved Akt 151 1/6 2006 fået Folketingets Finansudvalgs tilslutning til at sætte fase 2 af Skatteministeriets systemmodernisering af it-systemer i gang. Fase 2 omfattede 3 it-systemer, hvoraf ét af it-systemerne – DMR – skal medvirke til, at biler bliver registreret hurtigere og på en mere enkel måde end hidtil. Det blev i Akt 151 1/6 2006 oplyst, at SKAT skulle overtage motorregistreringsopgaven fra politiet pr. 1. januar 2008, og det var derfor vigtigt, at fase 2 blev gennemført, så DMR kunne idriftsættes den 1. januar 2008. Ifølge aktstykket vil SKAT kunne løse opgaven med 130-140 årsværk færre, når digitaliseringen er fuldt ud gennemført.

88. Skatteministeren fik ved Akt 41 30/11 2006 Folketingets Finansudvalgs tilslutning til at indgå kontrakt med en leverandør om udvikling af DMR. Kontrakten indeholdt en revideret tidsplan, som medførte, at tidspunktet for idriftsættelsen af DMR blev udskudt i 7 måneder fra 1. januar 2008 til 1. august 2008.

89. SKAT ophævede i december 2008 kontrakten med leverandøren om udviklingen af DMR. SKAT gik herefter i gang med at finde en ny leverandør og indgik kontrakt med en ny leverandør i februar 2010.

Skatteministeriet har i en kvartalsrapport til Folketingets Skatteudvalg af 16. maj 2011 om 1. kvartal 2011 for ministeriets systemmodernisering oplyst, at DMR ville komme i 2 tempi. Den første version var planlagt til 3. kvartal 2011 og er rettet mod virksomheder, dvs. professionelle bilforhandlere, mens den anden og endelige version, der også omfatter borgere, var planlagt til 2. kvartal 2012. Ministeriet har i maj 2011 oplyst, at DMR vil give en effektiviseringsgevinst på 160 årsværk, når DMR er fuldt indfaset. Årsværksforbruget til nummerpladeekspeditionen er ifølge ministeriet faldet fra 344 årsværk i 2008 til 291 årsværk i 2009 og 284 årsværk i 2010. Idriftsættelse af DMR vil derfor betyde mere end en halvering af årsværksforbruget i forhold til 2010.

SKAT har oplyst, at første version af DMR alligevel ikke kunne tages i brug i 3. kvartal 2011. Skatteministeriet forventer at kunne idriftsætte DMR den 6. juni 2012.

Set i forhold til Akt 151 1/6 2006, hvor der blev lagt vægt på, at DMR kunne sættes i drift den 1. januar 2008, er DMR foreløbig forsinket 4½ år. Effektiviseringsgevinsten fra DMR er derfor heller ikke opnået endnu.

90. SKAT har siden overtagelsen af nummerpladeekspeditionen i 2008 gennemført kundetilfredshedsmålinger af SKATs håndtering af nummerpladeekspeditionen. Tilfredsheden måles med et sammenvægtet indeks på en skala fra 1 til 5. Målingerne viser et meget højt tilfredshedsniveau på de parametre, som kunderne vurderer SKAT på. SKAT ligger i gennemsnit over 4,5 i alle 3 år, hvor 5 er den højst mulige score.

SKAT peger selv på nogle forhold, der kan have betydning for resultatet af tilfredshedsmålingerne. Medarbejdere og chefer ved nummerpladeekspeditionen kender tidspunktet for gennemførelsen af kundetilfredshedsmålingerne, som jo også er en evaluering af medarbejderne og cheferne. Det kan derfor påvirke den måde, nummerpladeekspeditionen bliver foretaget på. Det kan fx ske ved at sikre en bedre bemanding med meget erfarne medarbejdere, mens tilfredshedsmålingerne pågår. Et andet forhold kan være, at de kunder, som er mest utilfredse med ventetiden, ikke vil bruge yderligere tid på at udfylde et spørgeskema.

91. Rigsrevisionen kan konstatere, at SKAT overtog nummerpladeekspeditionen fra politiet den 1. januar 2008. Det var forudsat, at it-systemet DMR samtidig skulle sættes i drift, og at SKAT herigennem kunne opnå betydelige effektiviseringer. På nuværende tidspunkt forventer SKAT, at DMR først bliver sat i drift medio 2012, dvs. med 4½ års forsinkelse. SKAT har siden overtagelsen af opgaven reduceret resurseforbruget med 60 årsværk, men effektiviseringsgevinsten fra DMR er ikke opnået endnu. Kunderne oplever SKATs nummerpladeekspedition som en succes baseret på en høj score i tilfredshedsmålingerne.

Betalingscentret i Ringkøbing

92. Skatteministeriet etablerede den landsdækkende enhed Betalingscentret i november 2005. Formålet var at samle en række opgaver for at kunne sikre en mere professionel betjening af kunderne, og at betjeningen skulle ske mere effektivt og med færre resurser end tidligere. Etableringen af Betalingscentret var et af de første forsøg på at samle ensartede opgaver i en enkelt enhed frem for en geografioptelt opgavevaretagelse.

Betalingscentrets opgave er at sikre, at afregningen mellem kunderne og staten er korrekt og kører hurtigt og smidigt. De fleste transaktioner kører automatisk, og Betalingscentrets hovedfunktion er at rette fejl i indbetalinger og angivelser og foretage modregning i forbindelse med udbetalinger. Herudover vejleder Betalingscentret kunderne i spørgsmål vedrørende afregningen. Endelig har Betalingscentret en række opgaver vedrørende bl.a. afstemning, udbetalinger og regnskabsaflæggelse. Rigsrevisionen har undersøgt, om etableringen af Betalingscentret har givet effektiviseringer, og om SKAT har anvendt erfaringerne fra etableringen af Betalingscentret i det videre arbejde med at samle opgaver i landsdækkende enheder.

93. Ved etableringen af Betalingscentret blev der ved dimensioneringen taget udgangspunkt i, at der skulle gennemføres en effektivisering på 15 % i både 2005 og 2006 i forhold til de resurser, der var brugt på opgaverne tidligere. Betalingscentret har løbende arbejdet med effektiviseringer og har i perioden 2007-2010 været pålagt en årlig effektivisering på 10 %, der er blevet udmøntet i en årlig overtagelse af nye opgaver, som svarer til ca. 25 årsværk hvert år.

94. Betalingscentret har oplyst, at der ved udgangen af 2010 er effektiviseret med 60 % i forhold til udgangspunktet i 2004. SKAT har begrundet den store effektivisering i Betalingscentret med, at netop de opgaver, der er lagt i Betalingscentret, har et stort effektiviseringspotentiale.

95. Betalingscentret har ved udgangen af 2010 – efter egne opgørelser – effektiviseret med 60 % i forhold til udgangspunktet. Selv om Betalingscentret var et af de første forsøg på at samle ensartede opgaver i en enkelt enhed frem for en geografiopdelt opgavevaretagelse, har SKAT ikke gennemført en egentlig evaluering af forløbet. Rigsrevisionen finder, at en evaluering med fordel kunne være gennemført for at udbrede erfaringerne fra Betalingscentret til andre dele af organisationen. Skatteministeriet har efterfølgende anført, at der på baggrund af erfaringerne fra Betalingscentret er gennemført lignende tiltag i SKATs regnskabscenter, og at SKAT generelt har fokus på at udbrede gode erfaringer i organisationen.

Rigsrevisionen, den 1. februar 2012

Henrik Otbo

/Peder Juhl Madsen

Sætterigsrevisor har foretaget alle revisionsmæssige vurderinger af de omtalte forhold og har i den forbindelse vurderet:

- at alle relevante forhold indgår i beretningen og er dokumenterede
- at forholdene indgår i beretningen på en måde, der er relevant i forhold til beretningens formål, øvrige indhold og dokumentation
- at forholdene kommer dækkende til udtryk i konklusionerne i forhold til beretningens formål og øvrige indhold.

Rigsrevisionen, den 1. februar 2012

Jørgen Mohr

Bilag 1. Ordliste

Afregning	Kerneopgave med at sikre en effektiv afregning af skatter og afgifter.
Betalingscentret	Betalingscentret i Ringkøbing er en landsdækkende enhed, der varetager afregningsopgaver.
BI-systemet	SKAT har en enhed – Business Intelligence Competence Center (BICC) – som formidler diverse rapporter ud fra SKATs it-systemer, der kan understøtte opgavevaretagelsen i SKAT.
Digitalt Motorregister (DMR)	It-system, der skal sikre en hurtigere registrering af biler mv. og samtidig effektivisere resurseforbruget i SKAT.
Direktion	Skatteministeriets øverste ledelseslag. Direktionen består af 8 medlemmer med departementschefen som formand.
eIndkomst	Register, der administreres af SKAT, og som stort set indeholder de samme indkomstoplysninger, som fremgår af lønmodtagernes lønsedler. Registret indeholder også indkomstoplysninger om SU, pension og sociale ydelser, fx kontanthjælp. Alle de oplysninger, som tidligere fremgik af de årlige oplysningssedler, er indeholdt i de månedlige indberetninger til eIndkomst.
Én Skattekonto (EKKO)	It-system, der skal forenkle virksomheders kontakt til SKAT, ved at den enkelte virksomheds mellemværende med SKAT samles på én konto. Fordelen herved er, at både virksomheden og SKAT får et samlet overblik over virksomhedens betalinger til SKAT.
Enhedsforvaltning	Betyder her, at Skatteministeriet har kompetencen på skatteområdet i hele landet.
Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI)	EFI skal samle de nuværende inddrivelsessystemer i ét system.
Inddrivelse	Kerneopgave med at inddrive gæld til det offentlige.
Indsats	Kerneopgave med at sikre, at flest mulige angiver skatter og afgifter og betaler dem korrekt og rettidigt.
Kanalstrategi	SKATs strategi for at flytte personlige henvendelser fra borgere og virksomheder til SKAT over til digitale henvendelser og i sidste ende helt at overflødiggøre henvendelser/indberetninger (no touch). Det kan ske ved, at SKAT selv henter oplysninger fra andre systemer, så borgere og virksomheder ikke skal indberette særskilt til SKAT.
Kommunal borgerservice	Et tilbud til de borgere og virksomheder, der ønsker personlig betjening i de mest almindelige spørgsmål.
L 110	Forslag til skatteforvaltningsloven, der blev fremsat den 24. februar 2005, om fusionen mellem den kommunale og statslige skatteforvaltning. L 110 blev vedtaget af Folketinget som lov nr. 427 af 6. juni 2005. Sammen med lov nr. 428 af 6. juni 2005, lov nr. 429 af 6. juni 2005, lov nr. 430 af 6. juni 2005 og lov nr. 431 af 6. juni 2005 udgjorde de grundlaget for henholdsvis fusionen af skatteforvaltningen og inddrivelse.
Landsdækkende enhed	Enhed, der varetager specialiserede opgavetyper, som ikke er afhængige af geografiske hensyn til skatteyderen (borgere/virksomheder) eller SKAT selv, dvs. at enhederne kan udføre deres opgaver, uanset hvor i landet skatteyderen bor.
Masterplan	Skatteministeriets oplæg til Finansministeriet til finanslovsforslaget for 2007.
Målbilleder	Overordnet plan for SKATs lokalisering og opgaveplacering. Planen opdateres løbende.
Nummerpladeekspedition	Registrering og udlevering af nummerplader til biler mv.
Produktionsforum	Produktionsforum er et udvalg, der ledes af produktionsdirektøren, og som drøfter, planlægger og tilrettelægger den løbende drift og produktion i SKAT. Produktionsforum skal sikre sammenhæng og koordinering af drift og produktion på tværs af geografi og opgaver, herunder sikre, at opgaverne løses fagligt korrekt. Produktionsforum skal udfylde de rammer, der opstilles af direktionen.

Produktionsplan	Rammer og mål for SKATs produktion, dvs. de 4 kerneopgaver. Produktionsplanen indeholder konkrete mål for produktionen og rammerne for opfølgning på produktionen.
Resultatkontrakt	Aftale mellem Skatteministeriets departement og SKAT, der fastlægger de mål, som SKAT skal nå.
SKAT	Betegnelse for styrelse under Skatteministeriets departement frem til 2010, hvor SKAT og Skatteministeriets departement fusionerer. Ved denne fusion opstår dels Koncerncentret, der omfatter det tidligere departement og SKATs Hovedcenter, dels SKAT, der omfatter de 6 regioner med tilhørende landsdækkende enheder.
Skattecenter	Selvstændig organisatorisk enhed i SKAT. I 2009 blev de 30 skattecentre lagt ind under de 6 regioner.
Skatteministeriets Administrative Center (SAC)	Varetager administrative opgaver, fx anvisning af løn for hele Skatteministeriets område. Pr. 1. januar 2010 indgår SAC som en del af enheden Koncernservice.
Skatteregion	I 2009 oprettede Skatteministeriet 6 skatteregioner. Regionerne afløste de tidligere skattesamarbejder.
Skattesamarbejde	Betegnelse for en overbygning på skattecentre, der skulle sikre samlet planlægning og administration. Der var 5 skattesamarbejder, som blev nedlagt i 2009.
Stordriftsfordele	Opnåelse af effektiviseringer gennem sammenlægning af enheder.
Strategiplan 2013	Strategiplan 2013 angiver Skatteministeriets overordnede strategiske mål og giver et billede af, i hvilken retning ministeriet skal bevæge sig i perioden 2010-2013. Resultatkontrakt, virksomhedsplan og produktionsplan udmønter strategiplanen i årlige planer.
Støtteplan	Plan for støtteopgaver, som skal gennemføres for at opfylde fastsatte mål. Støtteplanen er et delelement af virksomhedsplanen. Støtteopgaver kan fx være it-support til specifikke opgaver og juridisk støtte ved udarbejdelse af styresignaler (fastlæggelse af praksis, der skal sikre en ensartet forvaltning af retsregler).
Synergieffekter	Opnåelse af en større effekt gennem samspejlet mellem 2 eller flere tiltag end blot summen af de enkelte tiltag.
Systemmodernisering	Flerårigt projekt med udvikling (modernisering) af en række it-systemer.
TastSelv	Mulighed for borgere og virksomheder til selv at indtaste oplysninger/indberetninger digitalt til SKAT.
Tryghedsaftale	Aftale om at skabe trygge vilkår for ledere og medarbejdere i SKAT. Aftalen var gældende i perioden 2007-2010.
Udviklingsplan	Plan for de støtteopgaver, som skal gennemføres for at opfylde Skatteministeriets strategiske mål og de deraf følgende prioriteringer i 2010. Udviklingsplanen omfatter især it-udviklingsopgaver og mere generelle projekter. Planen indeholder bl.a. opgaver, som direktionen prioriterer højt, opgaver, der forudsætter et stort resurseforbrug, og opgaver, hvor der kan høstes betydelige effektiviseringsgevinster.
Vejledning	Kerneopgave med at vejlede og informere skatteydere om SKATs produkter og ydelser.
Virksomhedsplan	Plan for Skatteministeriets produktion og udvikling. I 2011 indeholder virksomhedsplanen 34 målsætninger og samler produktionsplanen, udviklingsplanen og støtteplanen i én plan.
Virtuel organisering	En organisationsform, hvor enheder, chefer og medarbejdere ikke er placeret på samme lokalitet.
Årsværk	Betegnelse for en fuldtidsansat medarbejder, svarende til 1.924 timer pr. år.