

4/2007

STATSREVISORERNE



Beretning om fusionen mellem den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning



4/2007

Beretning om fusionen mellem den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning

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 2007

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 skatteministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i april 2008.

Skatteministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde april 2009.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Christiansborg
Prins Jørgens Gård 2
1240 København K
Telefon: 33 37 55 00
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Schultz Information
Herstedvang 12
2620 Albertslund
Telefon: 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-284-7

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM FUSIONEN MELLEM DEN STATSLIGE OG KOMMUNALE SKATTE- OG INDDRIVELSESFORVALTNING

Folketinget vedtog den 31. maj 2005 en lovgivning, der pr. 1. november 2005 samlede skatteforvaltningerne og al offentlig restanceinddrivelse i én myndighed under staten. Fusionen har været en omfattende opgave og har berørt over 10.000 ansatte, hvoraf ca. halvdelen kom fra kommunerne.

Rigsrevisor har i et notat tidligere redegjort for, hvorledes fusionen påvirkede SKATs kontrol og service, ligning samt inddrivelse frem til november 2006. Det fremgik, at den almindelige opkrævning af skatteindtægter, ca. 770 mia. kr. i 2006, var blevet afviklet planmæssigt – men også, at det opkrævede provenu ved kontrol og ligning var faldet, at målopfyldelse for kontrol, service og ligning på alle områder lå væsentligt under det tidligere niveau, og at der var en stigning i restancerne. Statsrevisorerne bad på den baggrund om denne undersøgelse af fusionen.

Statsrevisorerne finder det positivt, at forberedelsen og forløbet af den meget omfattende fusion samlet set er forløbet tilfredsstillende. Beretningen viser således, at den overordnede planlægning og forberedelsen af lokaliseringen og af de fysiske rammer – bl.a. i 30 nye skattecentre – har været tilfredsstillende.

Derimod har forberedelsen af en ny organisationsstruktur og indplaceringen af ledere og medarbejdere samt forberedelsen af it-understøttelsen ikke været helt tilfredsstillende.

Statsrevisorerne finder, at en del af forklaringen på SKATs ikke helt tilfredsstillende forhold skal søges i SKATs resurssituation efter fusionen. Ved fusionen fik SKAT ikke de personaleresurser, som der var behov for, hvilket betød, at der ved udgangen af 2005 manglede 830 årsværk og ved udgangen af 2006 manglede 550 årsværk. Årsagerne skal dels søges i en mindroverførsel af personale fra kommunerne – hvilket var i overensstemmelse med lovgrundlaget – og dels som følge af, at effektiviseringspotentialet skulle opnås ved ansættelsesstop.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at restancemassen er steget med 1,7 mia. kr. i 2006 og med 1,2 mia. kr. i 2007.

Rigsrevisionen vil om nogle år følge op på, om de forventede effekter af fusionen er opnået, samt på implementeringen af SKATs nye indsatsstrategi. Statsrevisorerne forventer, at SKAT til den tid kan redegøre for effekten af lignings- og kontrolindsatsen.

Statsrevisorerne,
den 12. december 2007

Peder Larsen^{)}
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Johannes Lebech
Svend Erik Hovmand^{*)}
Mogens Lykketoft*

^{*)} Statsrevisor Peder Larsen og statsrevisor Svend Erik Hovmand har erklæret sig for inhabile ved behandlingen af denne sag.



Beretning til Statsrevisorerne om fusionen mellem den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Undersøgelsens resultater	1
II.	Indledning	7
	A. Baggrund	7
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	9
III.	Den overordnede planlægning af fusionen	11
	A. Opgaver og tidsplan.....	11
	B. Organisering	12
	C. Koordinering.....	13
	D. Risikostyring.....	13
	E. Information og kommunikation.....	14
	F. Det regionale niveau	14
IV.	Resurssituationen i SKAT efter fusionen	16
	A. Overførslen af resurser	17
	B. Personaleresurser og resursebehov efter fusionen	18
V.	Ledelsesstruktur og organisation	21
	A. Organisationsstruktur og personaleindplacering.....	21
	B. Lederindplacering	24
VI.	It-understøttelse	26
	A. Netværkskapacitet	26
	B. Installation af pc-udstyr	29
	C. It-uddannelse	30
VII.	Lokalisering.....	32
	A. Rammebetingelser.....	32
	B. Plan for lokalisering.....	33
	Bilag 1. Overordnet tidsplan og projekter.....	36

I. Undersøgelsens resultater

1. Denne beretning handler om fusionen mellem den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning den 1. november 2005. Baggrunden er et ønske fra Statsrevisorerne om en undersøgelse af forberedelsen af fusionen frem til 1. november 2005 med inddragelse af resurssituationen i SKAT. Ønsket blev fremsat i forbindelse med behandlingen af rigsrevisors notat til Statsrevisorerne af 30. november 2006 om SKATs inddrivelse af skatter og afgifter efter fusionen.

2. Det fremgik af notatet, at den almindelige opkrævning var blevet afviklet planmæssigt, men at SKAT havde oplevet en nedgang i de øvrige resultater efter fusionen, jf. boks 1.

BOKS 1. RIGSREVISORS NOTAT AF 30. NOVEMBER 2006 OM SKATS INDDRIVELSE AF SKATTER OG AFGIFTER EFTER FUSIONEN

Det fremgik af notatet, at den almindelige opkrævning af skatteindtægter, ca. 770 mia. kr. i 2006, var blevet afviklet planmæssigt i perioden efter fusionen, men

- at målopfyldelsen og aktivitetsniveauet vedrørende kontrol, service og ligning lå væsentligt under niveauet før fusionen. Fx lå ligningen af personligt erhvervsdrivende gennemsnitligt 55 % under niveauet før fusionen
- at provent af den udførte kontrol og ligning var faldet fra 4,9 mia. kr. før fusionen til 4,5 mia. kr., svarende til et fald på 8 %
- at restancemassen var steget fra 14,8 mia. kr. i november 2005 til 22,7 mia. kr. i november 2006. Heraf udgjorde 6,2 mia. kr. en overførsel af kommunale restancer og restancer fra politiet. Den reelle stigning udgjorde derfor 1,7 mia. kr., svarende til en stigning på 12 %.

3. Den seneste opgørelse af restancemassen viser, at restancerne steg fra 22,7 mia. kr. i november 2006 til 23,9 mia. kr. i september 2007. Restancemassen er således steget med 1,2 mia. kr., svarende til 5 %.

Det har ikke været muligt at vurdere udviklingen på området for kontrol og ligning fra 1. januar 2007. Det skyldes, at antallet og størrelsen af reguleringerne med indførelsen af en ny indsatsstrategi ikke længere benyttes af SKAT som mål for indsatsen. SKATs resultatkrav vedrørende provent af den udførte kontrol og ligning anvendes heller ikke længere.

4. Folketinget vedtog strukturreformen den 23. juni 2004. På skatte- og inddrivelsesområdet blev strukturreformen udmøntet i 2 lovforslag, der blev vedtaget af Folketinget den 31. maj 2005, henholdsvis skatteforvaltningsloven og lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer. I henhold til de 2 love blev skatteforvaltningerne og al offentlig restanceinddrivelse samlet i én myndighed under staten. Begge love tog udgangspunkt i strukturreformen og den efterfølgende udmøntningsplan fra september 2004.

BOKS 2. STRUKTURREFORMEN PÅ SKATTE- OG INDDRIVELSESSOMRÅDET

Formålet med den organisatoriske samling af inddrivelses- og skatteopgaverne i en enhedsforvaltning var at skabe en åben og helhedsorienteret forvaltning med borgere og virksomheder i centrum, herunder at styrke retssikkerheden og ensartetheden i opgavevaretagelsen. Derudover var formålet at opnå besparelser som følge af synergieffekter, stordriftsfordele, reduceret dobbeltarbejde, regelforenklinger og senere hen ved modernisering af it-systemerne.

Hovedelementerne i lovene og udmøntningsaftalen var

- at skatteforvaltningen og inddrivelsen af offentlig gæld blev samlet i staten, så borgere og virksomheder kun serviceres af én myndighed
- at skatteforvaltningen skulle organiseres i 30 skattecentre. Skattecentrenes placering var politisk bestemt ud fra hensyn til geografisk hensigtsmæssighed, udnyttelse af personalets kompetencer, bygningslokaliteter og sikringen af et højt fagligt miljø
- at byer, der i forbindelse med reformen mistede deres status som hovedsæde for amtsforvaltningen, blev tilgodeset ved placeringen af bl.a. statslige skattecentre
- at opkrævningen af fordringer fortsat var placeret hos den myndighed, som har fordringen
- at specialopgaver skulle løses i et mindre antal skattecentre
- at der blev etableret et kundecenter, der skulle varetage den telefoniske betjening, med lokaliteter i Ribe, Hjørring, Odense og Roskilde
- at der blev etableret et betalingscenter i Ringkøbing.

5. Skatteministeren informerede Folketinget og Skatteudvalget om en mulig nedgang i produktionen i forbindelse med behandlingen af de 2 lovforslag, der udmøntede aftalen om fusionen. Ministeren meddelte, at der i en overgangsperiode, hvor personalet flyttes, og it-systemer og administrationen omlægges, ville være en reduceret indsats på området.

6. Fusionsdatoen var oprindeligt fastsat til 1. juli 2005, men blev på grund af folketingsvalget i februar 2005 rykket til 1. oktober 2005. Efterfølgende blev fusionsdatoen rykket fra 1. oktober til 1. november 2005 efter drøftelser med Kommunernes Landsforening (KL) af hensyn til at sikre rimelige frister for SKAT og kommunerne.

Valget betød, at planlægningsarbejdet blev sat i stå i 4 uger, og at SKATs tidsplan for fusionen måtte justeres. Endvidere betød valget, at lovforslagene, jf. pkt. 4, først blev vedtaget i maj 2005.

7. Fusionen mellem den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning var en omfattende opgave, der berørte ca. 10.000 ansatte. Heraf var ca. 1.000 ledere, som skulle testes og indplaceres i den nye ledelsesorganisation, og ca. 9.000 medarbejdere, hvoraf ca. halvdelen skulle overføres fra kommunerne til staten.

SKAT består i dag af 30 skattecentre, der er organiseret i 5 skattesamarbejder og SKATs Hovedcenter (den tidligere Told- og Skattestyrelse). SKAT ledes af en direktion bestående af told- og skattedirektøren, 8 direktører for specifikke fagområder og 5 planlægningsdirektører for skattesamarbejderne. Organiseringen er endvidere tilrettelagt med udgangspunkt i SKATs nye indsatsstrategi. Skattecentrene er på denne baggrund organiseret i 4 søjler: service, kontrol, inddrivelse og juridisk service.

Rigsrevisionen agter på et senere tidspunkt at følge op på implementeringen af SKATs nye strategi.

8. Med afsæt i SKATs faldende aktivitetsniveau og resultater, jf. pkt. 2, er formålet med beretningen at vurdere, om forberedelsen af fusionen har været tilfredsstillende, samt at vurdere, om SKATs resurser svarede til resursebehovet efter fusionen.

Dette undersøges og vurderes ved følgende 5 spørgsmål:

- Var den overordnede planlægning af fusionen tilfredsstillende?
- Var resurseoverførslen til SKAT i form af årsværk i overensstemmelse med fusionens lovgrundlag mv., og svarede resurserne til behovet i den nye organisation?
- Var ledelsesstruktur og organisation forberedt tilfredsstillende?
- Var it-understøttelsen af opgaverne forberedt tilfredsstillende?
- Var de fysiske rammer, herunder etableringen af SKATs Betalingscenter og SKATs Kundecenter, forberedt tilfredsstillende?

9. Undersøgelsen vedrørende SKATs forberedelse af fusionen dækker perioden august 2004 - november 2005. Desuden indgår oplysninger om SKATs resurser til og med 2006. Rigsrevisionen har endvidere opgjort resultaterne af SKATs kontrol og ligning til og med oktober 2006, mens opgørelsen af restancer dækker perioden frem til august 2007.

Det skal bemærkes, at undersøgelsen ikke nærmere har belyst, hvordan de ovenfor nævnte forhold isoleret set har indvirket på produktionsnedgangen, idet det kun vanskeligt kan lade sig gøre at udskille betydningen af de enkelte forhold. På grund af omfanget af en sådan analyse er dette ikke omfattet af undersøgelsens formål.

10. Rigsrevisor Henrik Otbo har i brev til Folketingets formand af 1. juni 2007 i henhold til § 14, stk. 1, nr. 2, i instruks for rigsrevisor om Rigsrevisionens forhold til offentligheden samt sagsbehandling erklæret sig personligt inhabil i forhold til denne undersøgelse.

På den baggrund har Folketingets formand efter høring af Statsrevisorerne og forhandling med næstformændene i brev af 25. juni 2007 udpeget tidligere rigsrevisor Jørgen Mohr som sætterigsrevisor til at behandle denne beretning.

11. Beretningen har i udkast været forelagt Skatteministeriet, hvis bemærkninger er indarbejdet i beretningen.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT samlet set har forberedt fusionen mellem den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning tilfredsstillende.

En fusion af et så betydeligt omfang, som tilmed blev gennemført inden for en kort tidsfrist, kan ikke forberedes i alle detaljer. Undersøgelsen har da også vist, at fusionen på enkelte områder vedrørende it-understøttelsen samt lederindplaceringen kunne have været bedre forberedt.

SKAT har oplyst, at den korte tidsfrist bl.a. var valgt for i videst muligt omfang at sikre produktionen og minimere usikkerheden for ledere og medarbejdere i ToldSkat og kommunerne samt for at få fusionen på plads inden sammenlægningerne af kommunerne mv. den 1. januar 2007.

Med hensyn til SKATs rammebetingelser for gennemførelsen af fusionen har undersøgelsen vist, at SKAT fik overført færre medarbejdere end forventet i aftalerne mellem kommunerne og regeringen (DUT-aftalerne). Da SKAT ikke fik kompensation herfor, har der manglet ca. 830 og 550 årsværk ved udgangen af henholdsvis 2005 og 2006 til at løse opgaverne. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ovennævnte faktorer har påvirket aktiviteter og resultater efter fusionen.

Det skal desuden bemærkes, at skatteministeren informerede Folketinget og Skatteudvalget om en mulig nedgang i produktionen i forbindelse med behandlingen af de 2 lovforslag, der udmøntede aftalen om fusionen. Ministeren meddelte, at der i en overgangsperiode, hvor personalet flyttes, og it-systemer og administrationen omlægges, ville være en reduceret indsats på området.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Den overordnede planlægning af fusionen mellem den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning har været tilfredsstillende.

- Organiseringen af fusionen har understøttet en hensigtsmæssig forberedelse, og den overordnede tidsplan for fusionen har været tilfredsstillende tilrettelagt.
- Projektbeskrivelser, projektskabelon og tidsplaner har fungeret hensigtsmæssigt som styringsdokumenter i planlægningen, ligesom SKAT har haft et tilstrækkeligt fokus på koordineringen af projekterne.
- Risikostyringen af de enkelte projekter og den overordnede tidsplan samt organiseringen af information og kommunikation har været hensigtsmæssigt tilrettelagt.
- Planlægningen af fusionen på det regionale niveau har været hensigtsmæssig, og de regionale enheder har generelt løst deres opgaver tilfredsstillende.

SKAT fik ikke fra fusionens start den 1. november 2005 de personaleresurser, som SKAT havde behov for, og der skulle i henhold til fusionens lovgrundlag ikke ydes kompensation til SKAT for mindreoverførslen af personale fra kommunerne. Ved udgangen af 2006 manglede SKAT ligeledes personaleresurser.

- Der var ikke overensstemmelse mellem SKATs personalebehov og de årsværk, som SKAT faktisk rådede over efter fusionen. Der manglede således godt 830 årsværk ved udgangen af 2005, svarende til 8 % af personalebehovet, og ca. 550 årsværk ved udgangen af 2006, svarende til 6 %. Dette har medvirket til et produktionsfald.
- De manglende personaleresurser ved udgangen af 2005 og 2006 skyldtes bl.a. en mindreoverførsel fra kommunerne pr. 1. november 2005. Mindreoverførslen omfattede bl.a. ca. 350 årsværk, som særligt ramte inddrivelsesområdet. Endvidere blev der ikke i nævneværdigt omfang overført kommunale medarbejdere ansat i støttefunktioner som fx lønadministration. Personalemanglen skyldtes desuden ændringer i personaleantallet efter fusionen på grund af naturlig medarbejderafgang som følge af jobskifte og pensionering.

- Kommunernes mindreoverførsel til SKAT var i overensstemmelse med fusionens lovgrundlag, idet kommunerne havde den endelige beslutningskompetence i forhold til, hvor mange og hvilke medarbejdere der skulle overføres på fusionsdatoen. SKAT skulle ikke kompenseres for mindreoverførslen fra kommunerne som følge af planlagte besparelser og effektiviseringer i SKAT. Mindreoverførslen af årsværk fra kommunerne medførte en reduktion af SKATs bevilling på finansloven med 28 mio. kr. i 2005 og 170 mio. kr. i 2006.
- Gennemførelsen af besparelserne i SKAT via naturlig afgang har tillige medvirket til et produktionsfald. Dette skyldes, at besparelserne via naturlig afgang har ramt vilkårligt i organisationen og dermed også er blevet gennemført på områder, hvor der ikke har været et effektiviseringspotentiale. SKAT har forsøgt at tage højde for dette ved uddannelse af medarbejdere og omplacering af opgaver.

Planlægningen af en ny organisationsstruktur og indplaceringen af ledere og medarbejdere har ikke været helt tilfredsstillende. Ved fusionens start var den permanente ledelse i SKAT således ikke på plads.

- Planlægningen vedrørende organisationsstruktur og indplacering af medarbejdere fulgte tidsplanen for fusionen, og projektgruppernes arbejde kunne indgå i det videre planlægningsarbejde for fusionen.
- Opgaver vedrørende fastlæggelse af ledelsesansvar og roller i den nye organisation blev løst planmæssigt. Det har endvidere været hensigtsmæssigt at gennemføre lederindplaceringen i samarbejde med eksterne konsulenter, ligesom kaskademodellen har muliggjort, at det øverste ledelsesniveau kunne deltage i indplaceringen af det underliggende ledelsesniveau.
- SKAT etablerede en midlertidig organisations- og ledelsesstruktur i de første 2 måneder efter fusionen, som indebar, at den eksisterende ledelsesstruktur fortsatte, samtidig med at størstedelen af medarbejderne beholdt den samme leder, som de havde før fusionen. Den permanente ledelse på skattecentre blev først etableret med virkning fra den 1. januar 2006. Den midlertidige organisations- og ledelsesstruktur betød, at der i en periode har manglet ledelsesmæssigt fokus i forhold til at opretholde aktivitetsniveauet vedrørende kontrol, ligning og inddrivelse. Dette har haft negative konsekvenser for produktionen.
- Indplaceringen af planlægnings- og skattedirektører i de 5 skattesamarbejder tidligere i forløbet kunne endvidere have givet det regionale niveau mere tid til at gennemføre de omfattende opgaver med bl.a. at placere specialopgaver på skattecentre, at etablere en midlertidig organisations- og ledelsesstruktur samt at udpege ledere mv.

Forberedelsen af it-understøttelsen har ikke været helt tilfredsstillende. It-understøttelsen fungerede ikke tilfredsstillende ved fusionens start, primært fordi der manglede netværkskapacitet på en række lokaliteter.

- SKAT undervurderede behovet for netværkskapacitet på en række lokaliteter. Dette skyldtes, at SKAT ikke i planen for etablering af netværkskapacitet tog tilstrækkelig højde for indførelse af IP-telefoni. Endvidere var de test, som SKAT foretog, utilstrækkelige til at afdække kapacitetsbehovet. Dette medførte betydelige driftsforstyrrelser og lange svartider ved brug af it-systemerne samt ustabile telefonforbindelser.

- På en række lokaliteter blev opdateringen af netværkskapaciteten først foretaget efter fusionen, fordi SKAT først foretog kontrolberegninger af netværkskapaciteten efter bestilling af netværket. Beregningerne førte til opgradering af netværket, men da leverandøren havde en længere leveringsfrist, kunne kapaciteten først leveres efter den 1. november 2005.
- SKATs planlægning af uddannelsesforløb vedrørende ny it har generelt været hensigtsmæssigt tilrettelagt. SKAT burde dog have haft større fokus på at uddanne medarbejderne i systemerne på de midlertidige lokaliteter, ligesom der kunne have været større fokus på at sikre, at leverandøren af pc-udstyr havde den nødvendige kapacitet til at løse opgaven inden for den aftalte leveringsfrist på 2 dage.
- Det ville endvidere have styrket forberedelsen, såfremt der var foretaget en bedre kvalitetssikring, herunder af it-understøttelsen på de midlertidige lokaliteter.

Forberedelsen af de fysiske rammer i forhold til lokalisering af skattecentre, Betalingscentret og Kundecentret har været tilfredsstillende.

- På baggrund af den stramme tidsplan var det ikke muligt pr. 1. november 2005 at organisere de 30 skattecentre, et betalingscenter, et kundecenter samt 16 ankenævnsssekretariater på ca. 50 fysiske adresser, som var slutmålet med fusionen. Det var derfor hensigtsmæssigt, at SKAT etablerede midlertidige lokale løsninger samt en trinvis opbygning af Betalingscentret og Kundecentret.
- SKAT formåede dog at reducere antallet af lokaliteter fra de 150, der var forudsat ved lovenes vedtagelse, til ca. 90 pr. 1. november 2005. Antallet af lokaliteter blev således reduceret væsentligt mere end forventet.

II. Indledning

A. Baggrund

12. Denne beretning handler om fusionen mellem den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning den 1. november 2005. Baggrunden er et ønske fra Statsrevisorerne om en undersøgelse af forberedelsen af fusionen frem til 1. november 2005 med inddragelse af resurssituationen i SKAT. Ønsket blev fremsat i forbindelse med behandlingen af rigsrevisors notat til Statsrevisorerne af 30. november 2006 om SKATs inddrivelse af skatter og afgifter efter fusionen.

13. Det fremgik af notatet, at den almindelige opkrævning var blevet afviklet planmæssigt, men at SKAT havde oplevet en nedgang i de øvrige resultater efter fusionen, jf. boks 1.

BOKS 1. RIGSREVISORS NOTAT AF 30. NOVEMBER 2006 OM SKATS INDDRIVELSE AF SKATTER OG AFGIFTER EFTER FUSIONEN

Det fremgik af notatet, at den almindelige opkrævning af skatteindtægter, ca. 770 mia. kr. i 2006, var blevet afviklet planmæssigt i perioden efter fusionen, men

- at målopfyldelsen og aktivitetsniveauet vedrørende kontrol, service og ligning lå væsentligt under niveauet før fusionen. Fx lå ligningen af personligt erhvervsdrivende gennemsnitligt 55 % under niveauet før fusionen
- at provenuet af den udførte kontrol og ligning var faldet fra 4,9 mia. kr. før fusionen til 4,5 mia. kr., svarende til et fald på 8 %
- at restancemassen var steget fra 14,8 mia. kr. i november 2005 til 22,7 mia. kr. i november 2006. Heraf udgjorde 6,2 mia. kr. en overførsel af kommunale restancer og restancer fra politiet. Den reelle stigning udgjorde derfor 1,7 mia. kr., svarende til en stigning på 12 %.

14. Den seneste opgørelse af restancemassen viser, at restancerne steg fra 22,7 mia. kr. i november 2006 til 23,9 mia. kr. i september 2007. Restancemassen er således steget med 1,2 mia. kr., svarende til 5 %.

Det har ikke været muligt at vurdere udviklingen på området for kontrol og ligning fra 1. januar 2007. Det skyldes, at antallet og størrelsen af reguleringerne med indførelsen af en ny indsatsstrategi ikke længere benyttes af SKAT som mål for indsatsen. SKATs resultatkrav vedrørende provenuet af den udførte kontrol og ligning anvendes heller ikke længere.

15. Folketinget vedtog strukturreformen den 23. juni 2004. På skatte- og inddrivelsesområdet blev strukturreformen udmøntet i 2 lovforslag, der blev vedtaget af Folketinget den 31. maj 2005, henholdsvis skatteforvaltningsloven og lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer. I henhold til de 2 love blev skatteforvaltningerne og al offentlig restanceinddrivelse samlet i én myndighed under staten. Begge love tog udgangspunkt i strukturreformen og den efterfølgende udmøntningsplan fra september 2004.

BOKS 2. STRUKTURREFORMEN PÅ SKATTE- OG INDDRIVELSESSOMRÅDET

Formålet med den organisatoriske samling af inddrivelses- og skatteopgaverne i en enhedsforvaltning var at skabe en åben og helhedsorienteret forvaltning med borgere og virksomheder i centrum, herunder at styrke retssikkerheden og ensartetheden i opgavevaretagelsen. Derudover var formålet at opnå besparelser som følge af synergieffekter, stordriftsfordele, reduceret dobbeltarbejde, regelforenklinger og senere hen ved modernisering af it-systemerne.

Hovedelementerne i lovene og udmøntningsaftalen var:

- at skatteforvaltningen og inddrivelsen af offentlig gæld blev samlet i staten, så borgere og virksomheder kun serviceres af én myndighed
- at skatteforvaltningen skulle organiseres i 30 skattecentre. Skattecentrenes placering var politisk bestemt ud fra hensyn til geografisk hensigtsmæssighed, udnyttelse af personalets kompetencer, bygningslokaliteter og sikringen af et højt fagligt miljø
- at byer, der i forbindelse med reformen mistede deres status som hovedsæde for amtsforvaltningen, blev tilgodeset ved placeringen af bl.a. statslige skattecentre
- at opkrævningen af fordringer fortsat var placeret hos den myndighed, som har fordringen
- at specialopgaver skulle løses i et mindre antal skattecentre
- at der blev etableret et kundecenter, der skulle varetage den telefoniske betjening, med lokaliteter i Ribe, Hjørring, Odense og Roskilde
- at der blev etableret et betalingscenter i Ringkøbing.

16. Skatteministeren informerede Folketinget og Skatteudvalget om en mulig nedgang i produktionen i forbindelse med behandlingen af de 2 lovforslag, der udmøntede aftalen om fusionen. Ministeren meddelte, at der i en overgangsperiode, hvor personalet flyttes, og it-systemer og administrationen omlægges, ville være en reduceret indsats på området.

17. Fusionsdatoen var oprindeligt fastsat til 1. juli 2005, men blev på grund af folketingsvalget i februar 2005 rykket til 1. oktober 2005. Efterfølgende blev fusionsdatoen rykket fra 1. oktober til 1. november 2005 efter drøftelser med Kommunernes Landsforening (KL) af hensyn til at sikre rimelige frister for SKAT og kommunerne.

Valget betød, at planlægningsarbejdet blev sat i stå i 4 uger, og at SKATs tidsplan for fusionen måtte justeres. Endvidere betød valget, at lovforslagene, jf. pkt. 15, først blev vedtaget i maj 2005.

18. Fusionen mellem den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning var en omfattende opgave, der berørte ca. 10.000 ansatte. Heraf var ca. 1.000 ledere, som skulle testes og indplaceres i den nye ledelsesorganisation, og ca. 9.000 medarbejdere, hvoraf ca. halvdelen skulle overføres fra kommunerne til staten.

SKAT består i dag af 30 skattecentre, der er organiseret i 5 skattesamarbejder og SKATs Hovedcenter (den tidligere Told- og Skattestyrelse). SKAT ledes af en direktion bestående af told- og skattedirektøren, 8 direktører for specifikke fagområder og 5 planlægningsdirektører for skattesamarbejderne. Organiseringen er endvidere tilrettelagt med udgangspunkt i SKATs nye indsatsstrategi. Skattecentrene er på denne baggrund organiseret i 4 søjler: service, kontrol, inddrivelse og juridisk service.

Rigsrevisionen agter på et senere tidspunkt at følge op på implementeringen af SKATs nye strategi.

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

19. Med afsæt i SKATs faldende aktivitetsniveau og resultater, jf. pkt. 13, er formålet med beretningen at vurdere, om forberedelsen af fusionen har været tilfredsstillende, samt at vurdere, om SKATs resurser svarede til resursebehovet efter fusionen.

Rigsrevisionen har tilrettelagt undersøgelsen på baggrund af de problemstillinger, der kunne konstateres i rigsrevisors notat af 30. november 2006. I dette notat blev de væsentligste problemer identificeret som:

- problemer med it-understøttelsen vedrørende kontrol, ligning og restanceinddrivelse
- manglende resurser og kompetencer til udførelse af kontrol, ligning og inddrivelse
- manglende etablering af ledelsesstruktur fra fusionens start
- problemer i forbindelse med etableringen af SKATs Betalingscenter og SKATs Kundecenter.

20. Rigsrevisionen har desuden vurderet, om der eventuelt har været andre forhold i planlægningsfasen, som kan have medvirket til, at SKAT på nogle områder ikke har kunnet levere tilfredsstillende resultater i det første år efter fusionen.

21. På denne baggrund vil vurderingen blive foretaget ved at undersøge følgende spørgsmål:

- Var den overordnede planlægning af fusionen tilfredsstillende?
- Var resurseoverførslen til SKAT i form af årsværk i overensstemmelse med fusionens lovgrundlag mv., og svarede resurserne til behovet i den nye organisation?
- Var ledelsesstruktur og organisation forberedt tilfredsstillende?
- Var it-understøttelsen af opgaverne forberedt tilfredsstillende?
- Var de fysiske rammer, herunder etableringen af SKATs Betalingscenter og SKATs Kundecenter, forberedt tilfredsstillende?

Det skal bemærkes, at undersøgelsen ikke nærmere har belyst, hvordan de ovenfor nævnte forhold isoleret set har indvirket på produktionsnedgangen, idet det kun vanskeligt kan lade sig gøre at udskille betydningen af de enkelte forhold. På grund af omfanget af en sådan analyse er dette ikke omfattet af undersøgelsens formål.

Parallelt med fusionen mellem den kommunale og statslige skatte- og inddrivelsesforvaltning har SKAT siden 2004 arbejdet med en omfattende modernisering af it-systemerne. Det har ikke været formålet at undersøge it-moderniseringen, der har været et særskilt projekt i SKAT.

Afgrænsning og metode

22. Undersøgelsen vedrørende forberedelsen af fusionen dækker perioden august 2004, hvor planlægningen blev igangsat, til november 2005, hvor fusionen fandt sted. Hensigten har været at belyse planlægningen frem til fusionsdatoen. Desuden indgår oplysninger om SKATs resurser til og med 2006. Hensigten har været at vurdere, hvilken indvirkning resurssituationen havde på nedgangen i SKATs aktivitet og målopfyldelse umiddelbart efter fusionen. Med henblik på at give et billede af SKATs seneste resultater har Rigsrevisionen endvidere opgjort resultaterne af SKATs kontrol og ligning til og med oktober 2006, mens opgørelsen af restancer dækker perioden frem til august 2007.

23. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af lovgivningen og SKATs interne planlægningsdokumenter vedrørende fusionen, herunder projektbeskrivelser samt tidsplaner for projekterne. Udgangspunktet for vurderingen af fusionsprocessen er den seneste tidsplan efter folketingsvalget i februar 2005. Derudover har Rigsrevisionen gennemgået SKATs interne statusrapporter for de enkelte projekter, referater fra fusionsstyregruppens møder mv.

24. Rigsrevisionen har desuden interviewet 4 af de i alt 9 projektgrupper, der var nedsat i forbindelse med gennemførelsen af fusionen. Interviewene omfattede endvidere fusionsstyregruppen, der havde det overordnede ansvar for fusionen, samt fusionssekretariatet og 3 skattesamarbejder. Derudover har Rigsrevisionen interviewet IT Service samt Økonomi og Planlægning i Hovedcentret samt Betalingscentret.

25. Rigsrevisor Henrik Otbo har i brev til Folketingets formand af 1. juni 2007 i henhold til § 14, stk. 1, nr. 2, i instruks for rigsrevisor om Rigsrevisionens forhold til offentligheden samt sagsbehandling erklæret sig personligt inhabil i forhold til bl.a. denne undersøgelse.

På den baggrund har Folketingets formand efter høring af Statsrevisorerne og forhandling med næstformændene i brev af 25. juni 2007 udpeget tidligere rigsrevisor Jørgen Mohr som sætterigsrevisor til at behandle denne beretning.

26. Beretningen har i udkast været forelagt Skatteministeriet, hvis bemærkninger er indarbejdet i beretningen.

III. Den overordnede planlægning af fusionen

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

Den overordnede planlægning af fusionen mellem den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning har været tilfredsstillende.

Denne vurdering er baseret på:

- Organiseringen af fusionen har understøttet en hensigtsmæssig forberedelse, og den overordnede tidsplan for fusionen har været tilfredsstillende tilrettelagt.
- Projektbeskrivelser, projektskabelon og tidsplaner har fungeret hensigtsmæssigt som styringsdokumenter i planlægningen, ligesom SKAT har haft et tilstrækkeligt fokus på koordineringen af projekterne.
- Risikostyringen af de enkelte projekter og den overordnede tidsplan samt organiseringen af information og kommunikation har været hensigtsmæssigt tilrettelagt.
- Planlægningen af fusionen på det regionale niveau har været hensigtsmæssig, og de regionale enheder har generelt løst deres opgaver tilfredsstillende.

A. Opgaver og tidsplan

27. Rigsrevisionen har undersøgt, om opgaver og den overordnede tidsplan for fusionen blev tilrettelagt tilfredsstillende med henblik på at sikre produktionen.

28. Til at forestå fusionen etablerede det daværende ToldSkat en midlertidig fusionsorganisation i august 2004 i samråd med departementet og med en konsulentvirksomhed som sparringspartner. I fusionsorganisationen blev der etableret 9 projekter, der samlet set dækkede de hovedopgaver, som skulle løses i forbindelse med etableringen af den nye organisation. Bilag 1 viser i hovedtræk tidsplan og opgaver for projekterne.

29. Den samlede tidsplan for fusionen blev inddelt i 2 overordnede faser. I den første fase var det primære at få organisationen på plads ud fra de rammer, der var givet for fusionen, samt at sikre driftsstabiliteten i overgangsfasen. Således blev de kommunale og statslige medarbejdere samlet i 30 skattecetre, og der blev etableret en overordnet organisering, der skulle udgøre fundamentet for den videre udvikling af SKAT.

30. I den anden fase, perioden efter den 1. november 2005, arbejdede SKAT mere indgående med de forventede kvalitets- og effektivitetsforbedringer som følge af fusionen samt implementeringen af SKATs nye indsatsstrategi. SKAT havde endvidere udarbejdet en plan

for den endelige lokalisering af organisationen med 30 skattecentre, et betalingscenter og et kundecenter mv. på ca. 50 fysiske adresser.

31. Det var forudsat, at målsætningerne med fusionen om bl.a. synergieffekter og stordriftsfordele skulle realiseres inden for 2-4 år efter fusionstidspunktet. På baggrund af manglen på egnede lokaler i visse geografiske områder kunne SKAT således først samles fysisk i 30 skattecentre over en årrække. En overgangsperiode blev ligeledes forudsat i forhold til de kvalitets- og effektivitetsforbedringer, der var hensigten med fusionen. En forudsætning for realiseringen af effektiviseringerne var bl.a. modernisering af SKATs it-systemer, som forventedes gennemført efter fusionen.

På tidspunktet for fusionen den 1. november 2005 var det således ikke forudsat, at organisationen var fuldt etableret, ligesom målsætningerne med fusionen først ville blive realiseret over en årrække, hvilket ligeledes gjaldt den nye indsatsstrategi. I planlægningen var det derfor også forudsat, at SKAT den 1. november 2005 i visse geografiske områder skulle etableres i midlertidige lokaler, og at Betalingscentret og Kundecentret skulle opbygges trinvist for at sikre den driftsmæssige stabilitet.

32. Undersøgelsen har vist, at fusionsorganisationen har været underlagt en stram tidsplan, der ikke har muliggjort permanente løsninger i alle dele af organisationen, herunder skattecentre. Vedrørende de forudsatte kvalitets- og effektivitetsforbedringer var der tale om et relativt omfangsrigt analyse- og planlægningsarbejde. Det har været hensigtsmæssigt at igangsætte den overvejende del af arbejdet vedrørende effektiviserings- og kvalitetsforbedringer til efter fusionen den 1. november 2005. Dette skyldes, at SKAT ikke havde mulighed for at gennemføre analysearbejdet, samtidig med at fusionen skulle bringes på plads frem til den 1. november 2005.

33. Rigsrevisionen finder, at den overordnede tidsplan for fusionen med en række midlertidige løsninger har været tilfredsstillende tilrettelagt. Samtidig har det været hensigtsmæssigt at udskyde planlægningen og implementeringen af hovedparten af effektiviserings- og kvalitetsforbedringerne til efter fusionen.

B. Organisering

34. Rigsrevisionen har undersøgt, om den overordnede organisering af fusionen understøttede en hensigtsmæssig forberedelse i de enkelte projekter.

35. Ifølge bemærkningerne til forslaget til skatteforvaltningsloven skulle omlægningen på skatte- og inddrivelsesområdet være en reel og ligeværdig fusion mellem de kommunale og statslige parter. Fusionsorganisationen, der havde ansvaret for fusionen frem til 1. november 2005, blev derfor sammensat af både kommunale og statslige medarbejdere på alle niveauer i organisationen, så erfaringer fra begge forvaltninger blev inddraget i tilrettelæggelsen af den fremtidige organisation.

36. Fusionsorganisationen blev ledet af en fusionsdirektør og bestod derudover af et fusionssekretariat og 9 projekter. Fusionsdirektøren refererede til en fusionsstyregruppe, der blev ledet af told- og skattedirektøren. I samarbejde med driftsorganisationen i ToldSkat, der bl.a. bidrog med økonomistyring og teknisk bistand fra IT Service, havde fusionsdirektøren det overordnede ansvar for planlægning og gennemførelse af fusionen frem til 1. november 2005, hvor den nye direktion i SKAT trådte til. Hermed blev fusionsorganisationen formelt nedlagt, og uafsluttede arbejdsopgaver blev overført til den nye driftsorganisation.

37. Fusionsorganisationen blev etableret adskilt fra ToldSkats øvrige virksomhed og havde udelukkende til formål at planlægge fusionen. Fusionsorganisationen blev etableret med et særskilt budget, der dækkede forskellige typer af omkostninger i forbindelse med fusionen. Skønsmæssigt var ca. 100 årsværk i ToldSkat og kommunerne beskæftiget med planlægningen af fusionen, herunder analyse og administrative opgaver.

38. I tilknytning til fusionsstyregruppen blev der etableret en personalesamarbejdsgruppe med deltagelse af kommunale og statslige ledelses- og medarbejderrepræsentanter. Efter behov blev der desuden etableret en eller flere referencegrupper til hvert projekt. Disse referencegrupper havde en rådgivende funktion og skulle desuden bistå med at identificere og afbøde konsekvenserne af risikoelementer ved fusionen.

39. Rigsrevisionen finder, at etableringen af fusionsorganisationen som en selvstændig enhed har været hensigtsmæssig med henblik på at sikre de nødvendige resurser til fusionen. Det vurderes endvidere, at fusionsorganisationen har givet fusionen et tilstrækkeligt ledelsesmæssigt fokus. Endvidere har inddragelsen af faglig viden fra både statslige og kommunale medarbejdere været væsentlig i forhold til kvalitetssikring af de enkelte projekters planlægning og legitimering af fusionen. Desuden har personalesamarbejdsgruppen og referencegrupperne været vigtige i forhold til kvalitetssikring af planlægningen og i forhold til rådgivning og høring af relevante interessenter.

C. Koordinering

40. Rigsrevisionen har undersøgt koordineringen af fusionsprocessen. På baggrund af fusionens omfang og kompleksiteten i planlægningen blev der etableret et fusionssekretariat, som skulle varetage koordineringsopgaven. Som en del af sekretariatet blev der oprettet en controllerfunktion. Controllerne havde i fusionsprocessen til opgave at sikre koordineringen mellem de 9 projekter samt den overordnede fremdrift i fusionsprocessen med fokus på tidsfrister. Til hvert projekt knyttedes controllere, som hver især havde flere projekter som arbejdsområde. Controllerne havde ugentlige møder med repræsentanter fra projekterne med henblik på at varetage koordineringen mellem projekterne og drøfte projektets planlægning.

41. SKAT har oplyst, at de med henblik på at sikre koordineringen desuden afholdt 3 stormøder i perioden frem til 1. november 2005. På møderne, der havde deltagelse af repræsentanter fra de 9 projekter og fusionssekretariatet, blev tidsplaner og planlægning for de enkelte projekter gennemgået. Formålet var at sikre indholdet, sammenhængen mellem projekterne samt fremdriften i fusionsprocessen og dermed den overordnede tidsplan.

42. Rigsrevisionen finder, at fusionsorganisationen har haft et tilstrækkeligt fokus på koordineringen af projekterne. Stormøderne, hvor alle projekter nøje blev gennemgået, har endvidere vist, at fusionsorganisationen sikrede koordineringen mellem projekterne samt sikrede kvaliteten i planlægningen og overholdelsen af den samlede tidsplan.

D. Risikostyring

43. Rigsrevisionen har undersøgt risikostyringen af fusionsprocessen. I forbindelse med opstarten af fusionsorganisationen blev der etableret retningslinjer for risikostyringen. Ud fra disse retningslinjer gennemførtes der primo 2005 en vurdering af risikoelementerne i de enkelte projekter, og der blev foretaget en løbende risikovurdering, efterhånden som flere dele af fusionen blev afklaret. Ud over den indledende risikoanalyse for projekterne primo 2005 udarbejdede fusionssekretariatet 3 overordnede risikovurderinger for hele fusionsprocessen i henholdsvis februar 2005, maj 2005 og september 2005.

44. Den overordnede risikovurdering, som identificerede væsentlige risici i startfasen af planlægningen med tilknyttede handleplaner, blev forelagt fusionsdirektøren i februar og vedrørte fx risici for manglende koordinering af projekternes planlægning og dermed overholdelse af tidsplaner. Endvidere var der fx identificeret risici vedrørende manglende kompetencer og projektstyring. For at imødegå risici blev der bl.a. afholdt stormøder, hvor alle projekter blev gennemgået, jf. pkt. 41. Endvidere oprettedes controllerfunktionen til imødegåelse af risici, jf. pkt. 40, og projektcheferne gennemgik en projektlederuddannelse med henblik på at sikre de faglige kompetencer i styring og gennemførelse af projekterne.

Den næste risikovurdering, der blev forelagt fusionsstyregruppen ca. 3 måneder senere i maj 2005, var næsten identisk med den første risikovurdering. Den sidste risikovurdering af den samlede fusionsproces, som blev forelagt fusionsstyregruppen i september 2005, identificerede imidlertid nye risici, og der blev udarbejdet nye handleplaner på områder, hvor fusionsorganisationen havde vurderet, at det var muligt at håndtere risikoen.

45. Derudover blev der udarbejdet en månedlig statusredegørelse fra de enkelte projekter vedrørende overholdelse af tidsfrister og dermed den samlede tidsplan, ligesom sekretariatet, i samarbejde med controllerne, udarbejdede notater til fusionsdirektøren på baggrund af de ugentlige projektmøder, der bl.a. redegjorde for risici i de enkelte projekter.

46. Rigsrevisionen finder, at risikostyringen af de enkelte projekter har været hensigtsmæssigt tilrettelagt. Der blev udarbejdet overordnede risikovurderinger, månedlige statusredegørelser samt ugentlige afrapporteringer fra de enkelte projekter.

E. Information og kommunikation

47. Rigsrevisionen har undersøgt SKATs interne information og kommunikation vedrørende fusionsprocessen. I forbindelse med opstarten af fusionsorganisationen blev der i september 2004 etableret en hjemmeside, hvor der blev informeret om processen og etableret et kommunikationsforum for medarbejdere og ledere. Medarbejderne havde mulighed for at komme til orde på debatsiden i form af spørgsmål, fx vedrørende ansættelsesforhold og personalepolitik. Debatsiden gav samtidig ledelsen mulighed for at få informationer direkte fra medarbejderne. På hjemmesiden blev der desuden udgivet et ugentligt nyhedsbrev, som blev suppleret af et nyhedsbrev i papirformat. Derudover blev referater fra fusionsstyregruppe, personalesamarbejdsgruppe og diverse informationer fra de enkelte projekter lagt på hjemmesiden.

48. Undersøgelsen har vist, at de enkelte enheder, herunder projektgrupperne og skattesamarbejderne, har haft en positiv oplevelse af samarbejdet og kommunikationen internt i og med fusionsorganisationen.

Rigsrevisionen finder, at informationen og kommunikationen internt i fusionsorganisationen og mellem fusionsorganisation og medarbejdere har fungeret tilfredsstillende, og at organiseringen af den løbende information og kommunikation har understøttet en hensigtsmæssig forberedelse af fusionen.

F. Det regionale niveau

49. Rigsrevisionen har undersøgt den regionale udmøntning af fusionsplanerne. Fusionsprocessen blev styret og planlagt af fusionsstyregruppen med tilhørende projekter, mens den regionale udmøntning af planerne i skattesamarbejderne blev gennemført af 3 forskellige enheder, nemlig de regionale forhandlingsteam, de regionale implementeringsenheder og de midlertidige ledelsessekretariater.

50. *De regionale forhandlingsteam*, der blev etableret i perioden fra januar til maj 2005, havde ansvaret for at gennemføre forhandlingerne med kommunerne vedrørende aftaler om overførsel af personale samt aftaler om aktiver samt rettigheder og pligter, herunder aftaler om inventar og lejeaftaler vedrørende fast ejendom.

De regionale implementeringsenheder, der ligeledes blev etableret medio maj 2005, havde ansvaret for at etablere arbejdspladser, it-infrastruktur, udarbejde konkrete flytteplaner og gennemføre den fysiske flytning af medarbejdere.

Endelig skulle *de midlertidige ledelsessekretariater* løse de administrative opgaver vedrørende placeringen af specialopgaver i skattesamarbejdet, udpegning af fagchefer og personaleledere i skattecentre samt etablering af en midlertidig organisations- og ledelsesstruktur.

51. Den regionale udmøntning, herunder arbejdsopgaverne for de midlertidige ledelsessekretariater, var ikke planlagt indledningsvist, da fusionsorganisationen igangsatte det overordnede analyse- og planlægningsarbejde. Efterhånden som planlægningsarbejdet var færdigt og skulle implementeres, blev det besluttet, hvordan implementeringen skulle varetages lokalt.

Rigsrevisionen finder, at planlægningen af fusionen på det regionale niveau har været hensigtsmæssig, og de regionale enheder har generelt løst deres opgaver tilfredsstillende.

IV. Resurssituationen i SKAT efter fusionen

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

SKAT fik ikke fra fusionens start den 1. november 2005 de personaleresurser, som SKAT havde behov for, og der skulle i henhold til fusionens lovgrundlag ikke ydes kompensation til SKAT for mindreoverførslen af personale fra kommunerne. Ved udgangen af 2006 manglede SKAT ligeledes personaleresurser.

Denne vurdering er baseret på:

- Der var ikke overensstemmelse mellem SKATs personalebehov og de årsværk, som SKAT faktisk rådede over efter fusionen. Der manglede således godt 830 årsværk ved udgangen af 2005, svarende til 8 % af personalebehovet, og ca. 550 årsværk ved udgangen af 2006, svarende til 6 %. Dette har medvirket til et produktionsfald.
- De manglende personaleresurser ved udgangen af 2005 og 2006 skyldtes bl.a. en mindreoverførsel fra kommunerne pr. 1. november 2005. Mindreoverførslen omfattede bl.a. ca. 350 årsværk, som særligt ramte inddrivelsesområdet. Endvidere blev der ikke i nævneværdigt omfang overført kommunale medarbejdere ansat i støttefunktioner som fx lønadministration. Personalemanglen skyldtes desuden ændringer i personaleantallet efter fusionen på grund af naturlig medarbejderafgang som følge af jobskifte og pensionering.
- Kommunernes mindreoverførsel til SKAT var i overensstemmelse med fusionens lovgrundlag, idet kommunerne havde den endelige beslutningskompetence i forhold til, hvor mange og hvilke medarbejdere der skulle overføres på fusionsdatoen. SKAT skulle ikke kompenseres for mindreoverførslen fra kommunerne som følge af planlagte besparelser og effektiviseringer i SKAT. Mindreoverførslen af årsværk fra kommunerne medførte en reduktion af SKATs bevilling på finansloven med 28 mio. kr. i 2005 og 170 mio. kr. i 2006.
- Gennemførelsen af besparelserne i SKAT via naturlig afgang har tillige medvirket til et produktionsfald. Dette skyldes, at besparelserne via naturlig afgang har ramt vilkårligt i organisationen og dermed også er blevet gennemført på områder, hvor der ikke har været et effektiviseringspotentiale. SKAT har forsøgt at tage højde for dette ved uddannelse af medarbejdere og omplacering af opgaver.

A. Overførslen af resurser

52. Rigsrevisionen har undersøgt, om overførslen af resurser fra kommunerne til staten i form af årsværk og kompetencer vedrørende skatte- og inddrivelsesopgaven var i overensstemmelse med fusionens lovgrundlag, dvs. vedtagne lovforslag, finanslov samt DUT-aftaler (Det Udvidede Totalbalanceprincip). DUT-aftaler kompenserer kommunerne over bloktilskuddet, når opgaver overføres til kommunerne som følge af lovgivning og omvendt.

53. Den 24. februar 2005 blev 2 lovforslag om en statslig enhedsforvaltning på skatte- og inddrivelsesområdet fremsat af skatteministeren:

- forslag om skatteforvaltningslov (L 110)
- forslag om lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer (L 112).

Sammen med finansloven for 2005 udgjorde de 2 lovforslag lovgrundlaget for fusionen og dermed også for resurseoverførslen fra kommunerne til staten.

Senere blev 2 DUT-aftaler indgået mellem Kommunernes Landsforening (KL) og regeringen. Aftalerne præciserede og udmøntede bestemmelserne om opgaveoverførslen fra kommunerne til staten i skatteforvaltningsloven og loven om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer.

54. Ifølge skatteforvaltningsloven og inddrivelsesloven skønnedes resurseforbruget i kommunerne til i alt 6.200 årsværk, fordelt med 4.800 årsværk på skatteområdet og 1.400 årsværk på inddrivelsesområdet. Dette var baseret på en opgørelse af kommunernes årsværksforbrug på skatte- og inddrivelsesområdet pr. 1. januar 2003. Personaleforbruget var opgjort til 4.793 årsværk på skatteområdet og 1.404 årsværk på inddrivelsesområdet. Hertil kom støttefunktioner, som i de 2 lovforslag skønnedes at udgøre yderligere 20 % eller henholdsvis 959 og 281 årsværk. Det fremgik af lovforslagene, at disse årsværk ikke forventedes overført til staten.

55. I de 2 DUT-aftaler fra 9. maj 2005 aftalte regeringen og KL kommunernes kompensation til staten som følge af overførslen af henholdsvis skatte- og inddrivelsesopgaven. Aftalerne nedjusterede skønnet fra lovforslagene over antallet af medarbejdere, som blev anvendt på de kommunale opgaver, fra 6.200 til 5.455 årsværk. Denne reduktion på 745 årsværk, eller 12 %, fordelte sig med 447 årsværk (9,3 %) på skatteområdet og 298 årsværk (21,3 %) på inddrivelsesområdet.

Reduktionen skyldtes bl.a., at DUT-aftalerne tog udgangspunkt i en ny og mere præcis opgørelse af kommunernes årsværksforbrug til skatte- og inddrivelsesopgaven. Desuden var snitfladerne mellem den statslige og kommunale opgavevaretagelse ikke entydigt afklaret ved lovforslagenes fremsættelse. DUT-aftalerne præciserede bl.a. kommunernes opgaver vedrørende borgerbetjening og rykkerprocedurer. Dette medførte en reduktion i skønnet over antal medarbejdere beskæftiget med opgaver, der skulle overføres til staten.

56. Kommunernes faktiske overførsel af medarbejdere den 1. november 2005 udgjorde på skatteområdet 4.200 årsværk og på inddrivelsesområdet 900 årsværk, i alt 5.100 årsværk. Tabel 1 sammenligner de faktisk overførte årsværk med DUT-aftalernes forudsætninger.

Tabel 1. Antal årsværk forudsat overført i DUT-aftalerne og faktisk overførte årsværk

	DUT-aftalerne	Faktisk overførte årsværk på fusionsdatoen	Forskel mellem DUT-aftaler og faktisk overførte årsværk (mindreoverførsel)	
	(1)	(2)	(2)-(1)	
	Antal	Antal	Antal	%
Årsværk – skat	4.353	4.200	+153	+3,5
Årsværk – inddrivelse	1.102	900	+202	+18,3
Årsværk i alt	5.455	5.100	+355	+6,5

Kilde: Skatteforvaltningsloven og inddrivelsesloven, KL's notater om DUT-aftalerne af 12. maj 2005 samt SKATs notat om årsværksforbruget ved en fusioneret skatte- og inddrivelsesadministration.

Tabel 1 viser en samlet mindreoverførsel af medarbejdere fra kommunerne på 355 årsværk i forhold til DUT-aftalernes forudsætninger, som fordeler sig med 153 årsværk på skatteområdet (3,5 %) og 202 årsværk på inddrivelsesområdet (18,3 %). Mindreoverførslen var relativt set betydeligt større på inddrivelsesområdet end på skatteområdet.

57. Det fremgår af bemærkningerne til skatteforvaltningsloven og inddrivelsesloven, at *"Det er op til den enkelte kommune at afgøre, om alle medarbejdere overdrages sammen med restanceinddrivelsesopgaven [og] skatteopgaven"*.

Desuden fremgår det af ændringsforslaget til finansloven for 2005, at SKATs bevilling skulle reguleres, hvis kommunerne overførte flere eller færre medarbejdere end forudsat i finansloven. SKATs bevilling blev reduceret som følge af mindreoverførslen fra kommunerne med i alt ca. 28 mio. kr., fordelt med 12 mio. kr. på skatteområdet og 16 mio. kr. på restanceområdet. For 2006 blev SKATs bevilling reduceret med 170 mio. kr. (2005-priser).

Ud over lønudgifter til det overflyttede personale fik SKAT også bevilget et beløb pr. overført medarbejder til dækning af de såkaldte overheadudgifter som fx udgifter til husleje, kontorhold, administration mv.

58. Undersøgelsen har således vist, at der blev overført færre årsværk fra kommunerne til staten end det opgjorte antal i DUT-aftalerne. Mindreoverførslen var betydeligt større på inddrivelsesområdet end på skatteområdet.

Overførslen af resurser var imidlertid i overensstemmelse med bemærkningerne til skatteforvaltningsloven og inddrivelsesloven, hvor det fremgik, at kommunerne havde den endelige beslutningskompetence i forhold til, hvor mange og hvilke medarbejdere der skulle overføres på fusionsdatoen. Det fremgik endvidere af finansloven, at SKAT ikke skulle kompenseres ved en eventuel mindreoverførsel fra kommunerne. Dette skyldtes planlagte besparelser og effektiviseringer i SKAT, jf. pkt. 59-67.

B. Personaleresurser og resursebehov efter fusionen

59. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKATs faktiske personaleresurser i perioden 1. november 2005 - 31. december 2006 svarede til resursebehovet.

60. Ifølge skatteforvaltningsloven og inddrivelsesloven ville fusionen skabe et effektiviseringspotentiale, som skulle muliggøre besparelser. Samtidig skulle opgaveløsningen oprettholdes på et uændret niveau, og servicen skulle på nogle punkter forbedres. I lovforslagene blev det samtidig slået fast, at besparelser i den fusionerede skatte- og inddrivelsesforvaltning udelukkende skulle ske ved naturlig personaleafgang, som fx ved at medarbejdere

gik på pension eller søgte anden beskæftigelse. Endelig forudsatte lovforslagene, at besparelserne ved naturlig afgang skulle gennemføres ved at indføre et ansættelsesstop i SKAT fra fusionsdagen den 1. november 2005.

Besparelspotentialet blev dog ikke nærmere præciseret i lovforslagene, som alene forudsætter, at besparelser skulle ske ved naturlig afgang. Det fremgik heller ikke, over hvor lang tid besparelserne ved naturlig afgang skulle gennemføres.

61. Skatteministeriet vurderede fusionens besparelspotentiale i masterplanen for SKAT for perioden 2007-2010. Forud for masterplanen blev der gennemført et større analysearbejde, som bl.a. omfattede en konsulentrapport om besparelspotentialet på skatteområdet og en tværministeriel rapport om besparelspotentialet på inddrivelsesområdet.

62. Masterplanen indgik som Skatteministeriets grundlag for forhandlingerne med Finansministeriet om fastsættelse af besparelspotentialets størrelse og tidsmæssige udstrækning på finansloven for 2007. Rigsrevisionen har lagt det effektiviseringspotentiale, som danner baggrund for finansloven for 2007, til grund for opgørelsen af resursebehovet.

For at vurdere om SKATs resurser svarede til resursebehovet, har Rigsrevisionen sammenholdt de planlagte effektiviseringer med mindreoverførslen af årsværk på fusionstidspunktet og den naturlige personaleafgang i perioden frem til udgangen af 2006. Hvis personaleafgangen sammen med mindreoverførslen har ligget væsentligt over effektiviseringerne, har SKAT i en periode manglet resurser.

63. Tabel 2 viser SKATs resursebehov sat i forhold til de faktiske personaleresurser. Da SKAT ikke har opgjort personalebehovet pr. 1. november 2005, har Rigsrevisionen sammenholdt personalebehovet ultimo 2005 og 2006 med det faktiske personaletal.

Tabel 2. SKATs personalebehov og faktiske personaleresurser (årsværk) 2005-2006 (Antal)

	2005	2006
Personalebehov, primo	10.720	10.377
Forventet personalereduktion som følge af effektiviseringer	+343	+901
Personalebehov, ultimo	10.377	9.476
Faktiske personaleresurser, ultimo	9.545	8.926
Personalemangel: Afvigelse mellem behov og faktiske personaleresurser	+832	+550

Note: Personalebehovet primo 2005 svarer til det faktiske personaleforbrug på skatte- og inddrivelsesopgaverne i kommunerne og ToldSkat inden fusionen. Personalebehovet primo 2006 svarer til personalebehovet primo 2005 fratrukket de forventede effektiviseringer. Effektiviseringerne i 2005 vedrører månederne november og december, mens effektiviseringerne i 2006 vedrører hele året.

Kilde: Personaleoplysninger fra SKAT.

SKATs personalebehov er opgjort i tabellens øverste del. Personalebehovet primo er det samlede personaleforbrug i den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning inden fusionen. Forskellen på personalebehovet primo og ultimo består i, at årets forventede effektiviseringer er trukket fra personalebehovet i begyndelsen af året. På grund af disse effektiviseringer var det således forventningen, at SKAT kunne løse sine opgaver med færre medarbejdere. I 2005 og 2006 svarede de forventede effektiviseringer til henholdsvis ca. 340 og 900 årsværk.

64. De faktiske personaleresurser er de overførte kommunale medarbejdere og de tidligere medarbejdere i ToldSkat. Forskellen mellem personalebehovet og de faktiske personaleresurser er udtryk for personale manglen i SKAT ved udgangen af 2005 og 2006. SKAT havde et personalebehov på 10.377 årsværk i slutningen af fusionsåret 2005. Det faktiske antal årsværk var imidlertid kun 9.545, og dermed manglede SKAT 832 årsværk, svarende til 8 % af organisationens personalebehov ultimo 2005. Med udgangen af 2006 var personalebehovet 9.476 årsværk. Med et faktisk personaleantal på 8.926 manglede SKAT dermed 550 årsværk eller 6 % i forhold til personalebehovet ultimo 2006.

Personalemanglen ved udgangen af 2005 på 832 årsværk skyldes bl.a., at der blev overført færre medarbejdere på skatte- og inddrivelsesområdet fra kommunerne. Endvidere blev der ikke i nævneværdigt omfang overført kommunale medarbejdere ansat i støttefunktioner som fx lønadministration, og SKAT kom derfor til at mangle disse årsværk. Personalemanglen skyldtes desuden ændringer i personaleantallet efter fusionen på grund af naturlig medarbejderafgang som følge af jobskifte og pensionering. SKAT havde ikke mulighed for at gennemføre effektiviseringer, der svarede til mindreoverførslen samt den naturlige afgang.

Personalemanglen ved udgangen af 2006 på 550 årsværk skyldtes en naturlig afgang i SKAT, samt at SKAT ikke havde mulighed for at gennemføre effektiviseringer i 2006, der fuldt ud svarede til mindreoverførslen fra kommunerne i 2005.

65. Da besparelserne i SKAT efter fusionsdatoen den 1. november 2005 skete ved naturlig afgang, blev besparelserne fordelt på alle områder, uafhængigt af om der var identificeret et effektiviseringspotentiale på de pågældende områder eller ej. Når effektiviseringerne blev realiseret ved naturlig afgang, forhindrede dette nyrekruttering til erstatning af manglende kompetencer. Kompetencemanglen skulle efterfølgende håndteres ved uddannelse af medarbejdere, og i den periode, uddannelsesaktiviteterne pågik, oplevede SKAT en faldende produktion.

66. Undersøgelsen har vist, at SKAT ved udgangen af 2005 havde et personaleunderskud på 832 årsværk, svarende til 8 %, i forhold til personalebehovet. Ultimo 2006 var underskuddet på 550 årsværk, hvilket svarede til 6 % af personalebehovet. Personalemanglen i 2005 og 2006 skyldes primært, at kommunerne overførte færre årsværk end forventet i DUT-aftalerne. Specielt inddrivelsesområdet blev ramt af mindreoverførslen. Endvidere overførte kommunerne meget få støtteårsværk.

67. Rigsrevisionen finder, at SKAT har manglet resurser i den undersøgte periode. Endvidere har gennemførelsen af besparelserne i SKAT via naturlig afgang betydet, at besparelserne blev fordelt vilkårligt på alle områder, uafhængigt af om der var identificeret et effektiviseringspotentiale på de pågældende områder eller ej. Dette har medvirket til et produktionsfald, som SKAT har søgt at tage højde for ved uddannelse af medarbejdere og omplacering af arbejdsopgaver.

V. Ledelsesstruktur og organisation

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

Planlægningen af en ny organisationsstruktur og indplaceringen af ledere og medarbejdere har ikke været helt tilfredsstillende. Ved fusionens start var den permanente ledelse i SKAT således ikke på plads.

Denne vurdering er baseret på:

- Planlægningen vedrørende organisationsstruktur og indplacering af medarbejdere fulgte tidsplanen for fusionen, og projektgruppernes arbejde kunne indgå i det videre planlægningsarbejde for fusionen.
- Opgaver vedrørende fastlæggelse af ledelsesansvar og roller i den nye organisation blev løst planmæssigt. Det har endvidere været hensigtsmæssigt at gennemføre lederindplaceringen i samarbejde med eksterne konsulenter, ligesom kaskademodellen har muliggjort, at det øverste ledelsesniveau kunne deltage i indplaceringen af det underliggende ledelsesniveau.
- SKAT etablerede en midlertidig organisations- og ledelsesstruktur i de første 2 måneder efter fusionen, som indebærer, at den eksisterende ledelsesstruktur fortsatte, samtidig med at størstedelen af medarbejderne beholdt den samme leder, som de havde før fusionen. Den permanente ledelse på skattecentre blev først etableret med virkning fra den 1. januar 2006. Den midlertidige organisations- og ledelsesstruktur betød, at der i en periode har manglet ledelsesmæssigt fokus i forhold til at opretholde aktivitetsniveauet vedrørende kontrol, ligning og inddrivelse. Dette har haft negative konsekvenser for produktionen.
- Indplaceringen af planlægnings- og skattedirektører i de 5 skattesamarbejder tidligere i forløbet kunne endvidere have givet det regionale niveau mere tid til at gennemføre de omfattende opgaver med bl.a. at placere specialopgaver på skattecentre, at etablere en midlertidig organisations- og ledelsesstruktur samt at udpege ledere mv.

A. Organisationsstruktur og personaleindplacering

68. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKATs etablering af en ny organisationsstruktur og overflytning af personale fra kommunerne var tilfredsstillende planlagt.

69. Arbejdet med at udarbejde en plan for den nye organisations- og ledelsesstruktur og overflytningen af personale lå i 2 af de 9 nedsatte projekter, henholdsvis projektet vedrøren-

de organisations- og ledelsesstruktur og projektet vedrørende personale og forhandling. Det overordnede mål for de 2 projekter var at få ledelses- og organisationsstrukturen på plads og alle medarbejdere og ledere indplaceret den 1. november 2005.

70. Rigsrevisionen har vurderet, om tidsfristerne er blevet overholdt, og hvilke konsekvenser det har haft for produktionen, hvis de ikke er blevet overholdt. Endvidere er projektgruppernes arbejde blevet vurderet sammen med konsekvenserne heraf for planlægningen.

71. Tabel 3 viser tidsplanen for de 2 projekter.

Tabel 3. Tidsplan for organisationsstruktur og personaleoverførsel

	Januar-april 2005	Maj 2005	Maj 2005	Juni 2005
Organisations- og ledelsesstrukturprojektet	Organisationsmodel for SKAT.	Fastlæggelse af intern struktur på skattecentre mv.	Dimensionering af årsværk på skattecentre mv. ¹⁾	Retningslinjer for placering af specialopgaver inden for skattesamarbejder.
	April 2005	Maj 2005	Maj-august 2005	August 2005
Personale- og forhandlingsprojektet	Etablering af en forhandlingsorganisation.	Validering af personalelister fra kommunerne.	Forhandlinger med kommunerne.	Indplacering af medarbejdere.

¹⁾ Selve dimensioneringen af resurser blev ikke foretaget af organisations- og ledelsesprojektet, men i ToldSkats basisorganisation.

Kilde: Milepælsplaner for organisations- og ledelsesstrukturprojektet samt personale- og forhandlingsprojektet.

72. Det fremgår af tabel 3, at organisations- og ledelsesstrukturprojektet bl.a. skulle opstille en overordnet organisationsmodel for SKAT. Arbejdet indbefattede fastlæggelse af antal skattesamarbejder, fordelingen af de 30 skattecentre mellem samarbejderne samt fastlæggelse af en struktur for Hovedcentret. Sideløbende hermed skulle den interne struktur i skattecentre fastsættes, så den afspejlede SKATs nye indsatsstrategi, og ressourcerne til opgaverne på skattecentre skulle dimensioneres på grundlag af en fordeling af kommuner og antal skattepligtige inden for de enkelte skattecentre. Endelig skulle der opstilles retningslinjer for placeringen af specialopgaver på skattecentre inden for skattesamarbejderne.

73. Rigsrevisionen konstaterer, at arbejdet fulgte tidsplanerne for projektet. Endvidere har planlægningen kunnet indgå som grundlag for det videre planlægningsarbejde for fusionen. Det har i den forbindelse været en styrke, at der har været tilknyttet referencegrupper, som løbende har været involveret i arbejdet med henblik på sparring.

74. Det fremgår endvidere af tabel 3, at personale- og forhandlingsprojektet skulle etablere en forhandlingsorganisation, der kunne varetage forhandlingerne med kommunerne samt validere personaleoplysninger fra kommunerne, der kunne give et mere nøjagtigt billede af de kompetencer, som skulle følge med skatte- og inddrivelsesopgaven over i SKAT. Endvidere skulle forhandlingerne gennemføres, og medarbejderne indplaceres i SKAT.

75. SKAT har oplyst, at forhandlingerne med kommunerne om overflytning af personale blev påbegyndt umiddelbart efter, at resultatet af forhandlingerne mellem KL og regeringen om kommunernes økonomiske rammer var kendt i maj 2005. Forhandlingerne blev med ganske få undtagelser afsluttet, så de sidste aftaler med kommunerne var på plads medio august 2005. Hovedprincippet for overflytningen var, at personalet fulgte med opgaven over i SKAT og blev indplaceret ved et skattecenter inden for det skattesamarbejde, som kom-

munen hørte under. Endvidere fik alle medarbejdere skriftlig besked om tjenestested og arbejdsopgaver den 1. september 2005.

76. Samarbejdsdirektionerne havde til opgave at komme med forslag til placering af specialopgaver på skattecentre. Midlertidige ledelsessekretariater under samarbejdsdirektionerne bistod med sekretariatshjælp både til placering af specialopgaver og til lederindplaceringen. De midlertidige ledelsessekretariater blev etableret ultimo august 2005 i forbindelse med udpegningen af planlægningsdirektøren for de enkelte skattesamarbejder. De midlertidige ledelsessekretariater refererede til planlægningsdirektøren, som igen refererede til told- og skattedirektøren.

77. Tabel 4 viser tidsplanen for placeringen af specialopgaverne og etablering af en midlertidig organisations- og ledelsesstruktur.

Tabel 4. Tidsplan for placering af specialopgaver og midlertidig ledelses- og organisationsstruktur

	Oktober 2005	November 2005
Samarbejdsdirektionerne	Organisationsmodel for SKAT.	Fastlæggelse af intern struktur på skattecentre mv.

Kilde: SKATs milepælsplan for de midlertidige ledelsessekretariater.

78. Det fremgår af tabel 4, at samarbejdsdirektionerne skulle forelægge planer for fordelingen af specialopgaver internt i samarbejderne medio oktober 2005. Placeringen af specialopgaver skulle ske ud fra de principper, som var udarbejdet af organisations- og ledelsesprojektet, og som var besluttet af fusionsstyregruppen og godkendt af skatteministeren.

79. Undersøgelsen har vist, at planlægningen i de 2 projekter og det midlertidige ledelsessekretariat har fulgt den opstillede tidsplan. De nævnte planlægningsopgaver har således i sig selv understøttet overholdelsen af den samlede tidsplan. Det har dog været en udfordring for SKAT at sikre sammenhæng mellem visse specialopgaver og kompetencer på visse skattecentre, herunder styrke kompetencerne de steder, hvor de faglige miljøer skulle styrkes. På fusionsdatoen den 1. november 2005 var der færre medarbejdere og kompetencer end planlagt til visse specialopgaver ved nogle skattecentre. Således var der i april 2006 kun brugt 90 % af de planlagte resurser, og resurseforbruget på flere af specialopgaverne var væsentligt under det planlagte. Dette forhold var en af årsagerne til faldet i aktiviteter og resultater vedrørende kontrol og ligning efter fusionen.

80. Rigsrevisionen finder, at planlægningen af en ny organisationsstruktur samt overflytning af personale fra kommunerne har været tilfredsstillende. Det var således vanskeligt at kortlægge kompetencerne for de ca. 4.000 årsværk, der blev overført fra kommunerne, inden for den givne tidsramme, samtidig med at der skulle ske en placering af opgaver på skattecentre før 1. november 2005. Medarbejderne blev alene indplaceret i den nye organisation ud fra geografisk tilhørsforhold til skattecentre og med de opgaver, de tidligere havde haft. Dette skulle i overgangsfasen minimere usikkerheden for ledere og medarbejdere og dermed medvirke til at sikre produktionen. Endvidere har SKAT skullet overholde de gældende regler for overdragelse og flytning af medarbejdere, herunder bindinger om varsel og afstand mellem bopæl og nyt tjenestested. Overholdelse af reglerne for overdragelse og flytning af medarbejdere samt målet om at minimere usikkerheden i organisationen har haft indflydelse på SKATs muligheder for at flytte medarbejdere mellem skattecentre. Dette har gjort det vanskeligt samtidig at sikre kompetencerne til løsning af specialopgaver på alle skattecentre ved fusionens start.

B. Lederindplacering

81. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKATs etablering af en ny ledelsesstruktur var tildedsstillende planlagt, og om denne var implementeret den 1. november 2005.

82. Før den egentlige lederindplacering kunne påbegyndes, skulle organisations- og ledelsesstrukturprojektet fremlægge forslag til en overordnet ledelsesstruktur samt fastlægge ledelsesansvar og roller i den nye organisation. Endvidere skulle konsulentopgaven vedrørende bistand til gennemførelse af ledertest sendes i udbud.

Rigsrevisionen konstaterer, at disse opgaver blev løst planmæssigt i april og maj 2005. Folketingsvalget i februar 2005 ændrede tidsplanen for udbud af konsulentopgaven, hvilket dog ikke fik konsekvenser for den samlede tidsplan for fusionen. Det var endvidere hensigtsmæssigt at inddrage eksterne konsulenter i lederindplaceringen, som med deres erfaring fra lignende processer kunne bidrage til at sikre en fair og ligeværdig proces i lederindplaceringen.

83. Tabel 5 viser de centrale tidsfrister for lederindplaceringen. Tidsfristerne er opstillet på baggrund af SKATs oprindelige og reviderede tidsplan for lederindplacering.

Tabel 5. Tidsplan for lederindplaceringen i SKAT¹⁾

	1. bølge		2. bølge		3. bølge	
	Juni 2005	Juni 2005	September 2005	September 2005	Oktober 2005	
Oprindelig plan	Planlægningsdirektører og skattedirektører.	Fagchefer i skattecentre/ inddrivelsesområdet.	Fagchefer i skattecentre/ skatteområdet.	Personaleledere i skattecentre/ inddrivelsesområdet.	Personaleledere i skattecentre/ skatteområdet.	
	August 2005	Oktober 2005	Oktober 2005	December 2005	December 2005	
Revideret plan	Planlægningsdirektører og skattedirektører.	Fagchefer i skattecentre/ inddrivelsesområdet.	Fagchefer i skattecentre/ skatteområdet.	Personaleledere i skattecentre/ inddrivelsesområdet.	Personaleledere i skattecentre/ skatteområdet.	

¹⁾ Ud over de nævnte stillinger skulle der udpeges ledere til SKATs Hovedcenter samt til stillingen som chef for Betalingscentret og Kundecentret.

Kilde: Tidsplaner for lederindplacering.

84. Det fremgår af tabel 5, at lederindplaceringen skulle ske i 3 bølger. Det øverste ledelsesniveau, som var planlægningsdirektører og skattedirektører, skulle efter den oprindelige plan besættes i juni 2005. Herefter skulle fagcheferne i skattecentre på inddrivelsesområdet og skatteområdet besættes i henholdsvis juni og september 2005. Det sidste ledelsesniveau, personalelederne, skulle besættes i september og oktober 2005. Efter tidsplanen ville lederindplaceringen med udpegningen af personaleledere i Hovedcentret være afsluttet den 28. oktober 2005, dvs. 3 dage før fusionsdatoen.

85. Lederindplaceringen skete efter en såkaldt kaskademodel. Dvs. at det øverste ledelsesniveau deltog i indplaceringen af det underliggende ledelsesniveau. Planlægningsdirektører og skattedirektører indgik således i de samtaleteam, som udvalgte ledere på fagchefniveau. Herefter indgik fagchefer i de samtaleteam, som udvalgte personalelederne på centrene. Derved kunne det sikres, at faglige og personlige kompetencer i ledelsesteamet blev dækket bedst muligt ind, samt at de nødvendige samarbejdsrelationer var til stede i ledelsesgruppen.

86. Det fremgår videre af tabel 5, at lederindplaceringen efter den nye reviderede plan påbegyndtes i august 2005 med udpegningen af planlægnings- og skattedirektører og afsluttedes medio december 2005 med udpegningen af personalelederne i SKAT.

Det nye planforslag indebar således, at den sidste bølge i kaskademodellen med udnævnelsen af 450-500 personaleledere blev forrykket fra den 28. oktober til den 15. december 2005, ca. 1½ måned efter fusionsdatoen.

87. SKAT har oplyst, at fravigelsen fra den oprindelige plan var begrundet med, at ansøgningerne til de forskellige ledelsesniveauer blev inddelt i 3 ansøgningsrunder, hvor der i den oprindelige plan var tale om én ansøgningsrunde. Dette medførte, at tidsplanen blev forrykket, idet indplaceringen på hvert ledelsesniveau skulle afsluttes, før ansøgningsprocessen på næste niveau kunne igangsættes. Den reviderede tidsplan var stadig baseret på kaskademodellen, ligesom den tilgodeså, at test og samtaler for personaleledere, der udgjorde langt hovedparten af de ledere, som skulle udnævnes, kunne gennemføres efter sommerferien.

88. På baggrund af den senere lederindplacering traf SKAT beslutning om, at der skulle indføres en midlertidig ledelses- og organisationsstruktur, som skulle gælde, indtil den permanente personaleledelse skulle tiltræde den 1. januar 2006. Den midlertidige ledelses- og organisationsstruktur indebar, at alle medarbejdere havde en leder pr. 1. november 2005, og for størstedelen den samme leder, som de havde før fusionen. Hensigten var at opretholde klare og entydige referencelinjer for alle medarbejdere i SKAT i overgangsperioden.

89. Undersøgelsen har vist, at lederindplaceringen blev udskudt som følge af den ændrede tidsplan. Rigsrevisionen finder, at lederindplaceringen kunne være gennemført efter kaskademodellen, hvis SKAT havde overholdt den oprindelige tidsplan for lederindplaceringen.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at SKATs nye tidsplan for lederindplacering har været en afvejning af flere væsentlige hensyn, men Rigsrevisionen finder samtidig, at SKAT har undervurderet effekterne af, at de 450-500 personaleledere først udnævnes ca. 1½ måned efter fusionsdatoen, og at den endelige ledelsesstruktur først kom på plads den 1. januar 2006, 2 måneder efter fusionen, hvilket har medvirket til nedgangen i produktionen, jf. boks 1. Særligt i en fusionsproces præget af stor usikkerhed, og hvor der løbende opstår problemer, er det vigtigt med ledelsesmæssigt fokus og beslutningskraft.

Konsekvensen af udskydelsen var endvidere, at man først ultimo august, efter indplaceringen af planlægnings- og skattedirektører i de 5 skattesamarbejder, kunne påbegynde etableringen af samarbejdsdirektionerne og de midlertidige ledelsessekretariater. Udpegningen af planlægningsdirektørerne og etableringen af de midlertidige ledelsessekretariater på et tidligere tidspunkt i processen ville have givet det regionale niveau mere tid til at gennemføre de omfattende opgaver med bl.a. at placere specialopgaver på skattecentre, at etablere en midlertidig organisations- og ledelsesstruktur samt at udpege ledere mv.

VI. It-understøttelse

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

Forberedelsen af it-understøttelsen har ikke været helt tilfredsstillende. It-understøttelsen fungerede ikke tilfredsstillende ved fusionens start, primært fordi der manglede netværkskapacitet på en række lokaliteter.

Denne vurdering er baseret på:

- SKAT undervurderede behovet for netværkskapacitet på en række lokaliteter. Dette skyldtes, at SKAT ikke i planen for etablering af netværkskapacitet tog tilstrækkelig højde for indførelse af IP-telefoni. Endvidere var de test, som SKAT foretog, utilstrækkelige til at afdække kapacitetsbehovet. Dette medførte betydelige driftsforstyrrelser og lange svartider ved brug af it-systemerne samt ustabile telefonforbindelser.
- På en række lokaliteter blev opdateringen af netværkskapaciteten først foretaget efter fusionen, fordi SKAT først foretog kontrolberegninger af netværkskapaciteten efter bestilling af netværket. Beregningerne førte til opgradering af netværket, men da leverandøren havde en længere leveringsfrist, kunne kapaciteten først leveres efter den 1. november 2005.
- SKATs planlægning af uddannelsesforløb vedrørende ny it har generelt været hensigtsmæssigt tilrettelagt. SKAT burde dog have haft større fokus på at uddanne medarbejderne i systemerne på de midlertidige lokaliteter, ligesom der kunne have været større fokus på at sikre, at leverandøren af pc-udstyr havde den nødvendige kapacitet til at løse opgaven inden for den aftalte leveringsfrist på 2 dage.
- Det ville endvidere have styrket forberedelsen, såfremt der var foretaget en bedre kvalitetssikring, herunder af it-understøttelsen på de midlertidige lokaliteter.

A. Netværkskapacitet

90. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKATs planlægning af netværkskapacitet med henblik på at sikre den løbende drift under fusionen var tilfredsstillende.

91. Planlægningen vedrørende it-understøttelse i forbindelse med fusionen blev udført af projektgruppen vedrørende it-understøttelse, IT Service i ToldSkat samt de midlertidige ledelsessekretariater og implementeringsenhederne på regionalt niveau.

Det var projektgruppens opgave at sikre, at der inden 1. november 2005 var etableret en it-infrastruktur i SKAT. Dette indbefattede bl.a. etablering af netværk samt valg af sagsbehandlingssystemer og administrative støttesystemer, herunder en standardiseret opsætning i de kommunale sagsbehandlingssystemer. Sidstnævnte var nødvendigt, fordi kommunerne havde forskellige opsætninger i sagsbehandlingssystemerne.

Det overordnede mål for it-understøttelsesprojektet var, at de nødvendige systemer var klar til brug den 1. november 2005, og at systemerne var af en sådan karakter og kvalitet, at resultaterne for ligningen samt kontrol og service kunne opretholdes.

92. IT Service havde ansvaret for de tekniske løsninger og skulle bl.a. på baggrund af en kravspecifikation for netværkskapacitet etablere tilstrækkeligt netværk og klargøre pc-udstyr samt implementere IP-telefoni. Ligeledes indgik IT Service kontrakt med leverandørerne.

93. De regionale implementeringsenheder skulle udarbejde flytteplaner, der var udgangspunkt for installationen af it på de enkelte lokaliteter, og sørge for, at der var adgang til de lokaler, hvor der skulle opstilles it-udstyr og/eller etableres netværksforbindelser. De midlertidige ledelsessekretariater varetog uddannelse af medarbejderne i brugen af it-systemerne. Ledelsessekretariaternes planlægning af uddannelsesindsatsen blev bl.a. baseret på behovsanalyser fra it-understøttelsesprojektet.

94. Rigsrevisionen har vurderet overholdelsen af tidsfrister og betydningen heraf for implementeringen af de valgte løsninger, samt hvorvidt løsningerne fungerede den 1. november 2005. Vurderingen har taget udgangspunkt i tidsplanerne for planlægning og implementering af netværkskapacitet, installation af pc-udstyr samt it-uddannelse.

95. Tabel 6 viser tidsfristerne for planlægning og implementering af netværkskapacitet.

Tabel 6. Tidsplan for planlægning og implementering af netværkskapacitet

Medio maj 2005	Primo juli 2005	Primo september 2005
Overordnet plan for netværkskapacitet.	Bestilling af netværkskapacitet, der skal understøtte IP-telefoni.	Netværkskapacitet leveret.

Kilde: Projektbeskrivelsen for it-understøttelse.

Det fremgår af tabel 6, at SKAT medio maj 2005 skulle udarbejde en overordnet plan for etablering af netværkskapacitet. Planen opererede med 3 modeller:

- Model 1, der blev anvendt af ToldSkat, skulle dække alle de permanente lokaliteter og bruges af ca. 8.000 medarbejdere. Der skulle endvidere etableres IP-telefoni på disse lokaliteter. Af de 3 modeller havde model 1 den største netværkskapacitet.
- Model 2 skulle bruges på SKATs egne, men midlertidige lokaliteter, og der skulle etableres IP-telefoni. Det var forventet, at lokaliteterne skulle bruges 12-15 måneder efter fusionen. Model 2 blev anvendt af ca. 675 medarbejdere på 15 lokaliteter. Lokaliteterne havde mindre netværkskapacitet end model 1, mens model 3 havde den mindste kapacitet.
- Model 3 skulle anvendes på midlertidige lokaliteter, fx i kommunerne, hvor der var planlagt opkobling til få af SKATs systemer og dermed en begrænset netværkskapacitet. Adgangen blev etableret med en almindelig internetforbindelse. Model 3 blev anvendt af 648 medarbejdere på 25 lokaliteter med mobiltelefoni.

96. Model 2 og 3 var valgt ud fra bl.a. økonomiske hensyn ved fx at undgå nye og dyrere opkoblinger og nedgravning af kabler på midlertidige lokaliteter.

97. Det fremgår videre af tabel 6, at SKAT primo juli 2005 skulle bestille netværkskapacitet hos leverandøren. Bestillingen skulle ske på grundlag af den overordnede plan samt beregninger af den nødvendige netværkskapacitet.

SKAT bestilte juli 2005 netværkskapacitet hos leverandøren i overensstemmelse med tidsplanen. SKAT måtte imidlertid medio august 2005 foretage en ny bestilling af netværkskapacitet. Dette skyldtes, at kontrolberegninger viste, at der på en række lokaliteter ikke i tilstrækkelig grad var taget højde for, at IP-telefoni beslaglagde en betydelig del af kapaciteten.

98. Det fremgår endelig af tabel 6, at netværkskapaciteten for de lokaliteter, hvor der var den nødvendige kapacitet, ville blive leveret primo september 2005. Imidlertid blev netværkskapaciteten på de steder, hvor der skulle ske opgradering, først leveret ultimo november 2005 og frem til maj 2006 på grund af lang leveringstid hos leverandøren.

99. Undersøgelsen har vist, at opdateringen af netværkskapaciteten på en række lokaliteter vedrørende model 1- og 2-løsningen først blev foretaget efter fusionen. Forsinkelsen var bl.a. begrundet i, at kontrolberegningerne af behovet for netværkskapacitet først blev foretaget, efter at den første bestilling havde fundet sted. Leverandøren kunne imidlertid ikke levere netværkskapaciteten til den 1. november 2005, idet der var en gennemsnitlig leveringstid på 12 uger. Dette betød, at brugerne den 1. november 2005 oplevede store driftsforstyrrelser på de lokaliteter, hvor netværkskapaciteten ikke i tilstrækkelig grad var blevet opgraderet. Dette gav sig bl.a. udslag i lange svartider på systemerne, og at telefonforbindelsen til SKAT var ustabil.

100. Herudover var der store problemer med netværkskapaciteten på de midlertidige lokaliteter vedrørende model 3-løsningen. Problemerne betød, at nogle medarbejdere ikke kunne logge sig på netværket og dermed i perioder var uden arbejdsstation.

Problemerne skyldtes, at de forudsætninger, der blev anvendt til beregning af kapacitetsbehovet, var utilstrækkelige. Ved beregningen af kapacitetsbehovet anvendte SKAT en standardprogrampakke, der indeholdt en beskrivelse af, hvilke programmer der skulle anvendes på den givne model. Det var forudsat ved beregningerne, at løsningen skulle omfatte anvendelse af få edb-programmer, men det viste sig, at medarbejderne skulle have adgang til flere programmer, end der var defineret i standardprogrampakken. Dette medførte øget behov for netværkskapacitet.

101. Samlet set var der kapacitetsproblemer for ca. 1.600 medarbejdere ud af i alt ca. 10.000. Dette fordelte sig med ca. 300 på model 1, ca. 650 på model 2 og ca. 650 på model 3. Adgangen til systemerne var forbedret den 21. november 2005, men for 30 lokaliteter var der stadig betydelige driftsforstyrrelser. Problemerne vedrørende manglende netværkskapacitet var først væsentligt forbedret i maj 2006.

102. Endelig har undersøgelsen vist, at IT Service indgik en aftale med leverandøren om test af model 2 og 3. Det blev testet, om standardprogrampakken kunne afvikles på model 2 og 3. Det blev desuden sikret, at alle programmer i standardpakken kunne afvikles hver for sig og integreres med de øvrige programmer i standardpakken, ligesom netværkskapaciteten blev testet. Kapaciteten var dimensioneret, så den svarede til det estimerede behov.

SKAT har oplyst, at der ikke blev foretaget en test, hvor alle programmer, heriblandt programmer i standardpakken, blev testet samtidig og integreret, i en situation, der svarede til daglig drift. Det blev heller ikke, som led i kvalitetssikringen af netværkskapaciteten, testet, om systemerne kunne fungere under spidsbelastning, dvs. i situationer, hvor mange brugere var på netværket samtidig.

103. SKAT kunne have testet model 3 i en test, der svarede til daglig drift, ved at idriftsætte model 3-løsningen på udvalgte lokaliteter, eventuelt på lokaliteter i det tidligere ToldSkat, før den 1. november 2005.

104. Rigsrevisionen finder ikke, at planlægningen af netværkskapacitet har været helt tilfredsstillende, bl.a. fordi behovet for netværkskapacitet blev undervurderet, som følge af at der ikke var taget tilstrækkelig højde for indførelse af IP-telefoni. Endvidere var de test, som SKAT foretog, utilstrækkelige til at afdække kapacitetsbehovet.

Derudover blev kontrolberegningerne af netværkskapaciteten foretaget så sent, at leveringerne af den opgraderede netværkskapacitet først kunne ske efter fusionsdatoen.

105. I tilknytning til projektet om it-understøttelse var der ikke nedsat en referencegruppe ligesom ved de øvrige projekter. Der var imidlertid under processen dialog mellem brugere i kommunerne og told- og skatteregionerne omkring etableringen af infrastrukturen.

106. Rigsrevisionen finder, at nedsættelsen af en referencegruppe kunne have styrket sparringen og kvalitetssikringen, herunder sikret, at forudsætningerne for beregningerne af netværkskapacitet var fyldestgørende, og at de test, der blev gennemført, var tilstrækkelige.

107. Det ville endvidere have styrket planlægningen, hvis der var foretaget en bedre kvalitetssikring, herunder af it-understøttelsen på de midlertidige lokaliteter. Da it-området er særligt kompliceret, ville en løbende kvalitetssikring af projektet have forbedret ledelsesinformationen til fusionsstyregruppen og dermed have tilvejebragt et bedre beslutningsgrundlag. Kvalitetssikringen kunne fx omfatte en vurdering af, om de gennemførte test var tilstrækkelige.

B. Installation af pc-udstyr

108. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKATs planlægning af installation af pc-udstyr har været tilfredsstillende.

109. Ifølge skatteforvaltningsloven mv. skulle inventar, pc-udstyr, printere mv. følge med de medarbejdere, som blev overført fra kommunerne. SKAT valgte én leverandør til installation og opsætning af pc'er, da der var tale om en meget omfattende og enkeltstående opgave.

110. Tabel 7 viser tidsfristerne for levering af pc'er, printere mv.

Tabel 7. Tidsplan for levering af pc'er, printere mv.

Ultimo maj 2005	Ultimo juni 2005	Medio oktober - ultimo november 2005
Udbudsmateriale udsendes.	Valg af leverandør.	Levering af pc'er, printere mv. inden for 2 dage efter flytning af medarbejdere.

Kilde: Projektbeskrivelsen for it-understøttelse.

Det fremgår af tabel 7, at udbudsmaterialet skulle udsendes i maj 2005, og at valg af leverandør skulle træffes i juni 2005. Tidsfristerne med udsendelse af udbudsmateriale og valg af leverandør blev holdt inden for tidsrammen.

111. Det fremgår videre af tabellen, at leveringen af pc'er mv. skulle gennemføres i perioden medio oktober - ultimo november 2005. Dette skyldes, at det ikke var muligt at flytte alle medarbejdere inden for et kortere tidsrum.

112. Undersøgelsen har vist, at planlægningen ikke har forsinket etableringen af pc-arbejdspladser. Nogle lokaliteter blev imidlertid først overdraget til SKAT den 1. november 2005, hvorfor der først på dette tidspunkt kunne installeres pc-udstyr mv. Endvidere nåede SKAT ikke altid målet om, at der skulle etableres en pc-arbejdsplads til alle medarbejdere senest 2 dage efter flytning. Dette skyldtes bl.a. kapacitetsmæssige problemer hos leverandøren. Endelig opstod der problemer, fordi printeropsætningerne hos kommunerne var forskellige fra den opsætning, SKAT havde. Derfor virkede printerne ikke i alle tilfælde.

113. Rigsrevisionen finder, at SKATs planlægning vedrørende installation af pc-udstyr ikke var helt tilfredsstillende, da SKAT havde valgt en leverandør, der ikke i alle tilfælde havde tilstrækkelig kapacitet til at løse opgaven inden for den aftalte leveringsfrist på 2 dage.

C. It-uddannelse

114. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKATs planlægning af medarbejdernes uddannelse vedrørende ny it var tilfredsstillende.

115. SKATs planlægning betød, at der efter kortlægningen af egne og kommunale it-systemer blev valgt én programpakke for hele SKAT, ligesom det blev valgt at videreføre begge kommunale systemer for ligning i en overgangsperiode efter den 1. november 2005. SKAT valgte at videreføre det af de kommunale ligningssystemer i hvert skattecenter, som flest medarbejdere tidligere havde arbejdet med. Denne beslutning blev truffet for at reducere uddannelsesbehovet.

116. Uddannelsesbehovet for de medarbejdere, der skulle overføres fra kommunerne, var for det første forårsaget af, at der var nogle medarbejdere, der skulle arbejde med nye systemer. For det andet var der medarbejdere, der skulle arbejde med nye opsætninger på de systemer, de tidligere havde anvendt. For det tredje var der medarbejdere, der ikke kendte de administrative støttesystemer, herunder bl.a. SKATs tidsregistreringssystem.

117. Uddannelsesplanerne blev udarbejdet af skattecentrenes midlertidige ledelsessekretariater i samarbejde med kommunale eksperter, og selve gennemførelsen af uddannelsen blev varetaget af ledelsessekretariaterne.

118. Tabel 8 viser tidsplanen for planlægning af uddannelsesindsatsen.

Tabel 8. Tidsplan for planlægning af uddannelsesindsatsen

Medio september 2005	Primo november - ultimo december 2005
Plan for uddannelse.	Uddannelse af medarbejdere.

Kilde: Projektbeskrivelsen for it-understøttelse.

Det fremgår af tabel 8, at planen for uddannelse skulle foreligge medio september 2005, og at gennemførelsen af uddannelse skulle ske i en periode efter 1. november 2005. Dette skyldtes, at SKAT først kunne råde over de medarbejdere, der skulle overføres fra kommunerne, den 1. november 2005, og derfor først herefter kunne igangsætte den nødvendige uddannelse.

119. Undersøgelsen har vist, at der ikke var tidsmæssige forskydninger, der forsinkede uddannelsesforløbene. Uddannelsen af de medarbejdere, der blev overført fra kommunerne, omfattede imidlertid ikke alle systemer, herunder fx systemet til tidsregistrering. Dette betød, at medarbejderne ikke i alle tilfælde kendte de systemer, de skulle anvende. Der var heller ikke planlagt uddannelse af de medarbejdere, der skulle arbejde på midlertidige lokaliteter, og som var koblet på netværket med model 3-løsninger. Disse opkoblinger medførte et særligt uddannelsesbehov, bl.a. på grund af en ny opsætning af systemet.

120. Rigsrevisionen finder, at planlægningen af uddannelsesforløbene generelt har været hensigtsmæssigt tilrettelagt, og at SKATs beslutning om kun at videreføre et af de kommunale ligningssystemer i hvert skattecenter har været hensigtsmæssig. Rigsrevisionen finder dog, at der skulle have været større fokus på at uddanne medarbejderne i model 3-løsningen, fordi denne model medførte et særligt uddannelsesbehov.

VII. Lokalisering

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

Forberedelsen af de fysiske rammer i forhold til lokalisering af skattecentre, Betalingscentret og Kundecentret har været tilfredsstillende.

Denne vurdering er baseret på:

- På baggrund af den stramme tidsplan var det ikke muligt pr. 1. november 2005 at organisere de 30 skattecentre, et betalingscenter, et kundecenter samt 16 ankenævnsssekretariater på ca. 50 fysiske adresser, som var slutmålet med fusionen. Det var derfor hensigtsmæssigt, at SKAT etablerede midlertidige lokale løsninger samt en trinvis opbygning af Betalingscentret og Kundecentret.
- SKAT formåede dog at reducere antallet af lokaliteter fra de 150, der var forudsat ved lovenes vedtagelse, til ca. 90 pr. 1. november 2005. Antallet af lokaliteter blev således reduceret væsentligt mere end forventet.

A. Rammebetingelser

121. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKAT, givet de politiske aftaler og den snævre tidsramme for fusionen, har planlagt lokaliseringen hensigtsmæssigt. SKAT opererede med en midlertidig lokalisering af skattecentre og ankenævnsssekretariater, der bestod af ca. 90 fysiske adresser på fusionstidspunktet, hvilket skulle reduceres til ca. 50 fysiske adresser i den permanente struktur.

122. SKATs enhedsorganisering betød, at det samlede antal adresser skulle reduceres betydeligt. Den ny lokalisering var udtryk for en politisk prioritering, der afvejede forskellige hensyn. Flere af de byer, der var udpeget til placering af skattecentre, manglede egnede kontorlokaler, ligesom der ikke umiddelbart fandtes egnede lokaler til Betalingscentret i Ringkøbing og Kundecenterenhederne i Ribe, Odense, Roskilde og Hjørring. En forudsætning for SKATs planlægning af lokaliseringen pr. 1. november 2005 har således været, at der ikke har været tilstrækkeligt med lokaler til rådighed i de udpegede byer.

123. En anden forudsætning for SKATs planlægning var, at der ifølge bemærkningerne til finansloven for 2005 ikke var budgetteret med engangsudgifter til lokaliseringen, fx udgifter til genetablering af lokaler ved opsigelse af lejeaftaler, frikøb af lejeaftaler, ombygning og nybyggeri. SKAT havde således ikke en særskilt bevilling til disse formål. Først på finanslovene for 2007 og 2008 blev der afsat 25 mio. kr. årligt til eventuelle udgifter til frikøb fra lejekontrakter, herunder bodsbetalinger og lignende engangsudgifter. Som konsekvens af dette havde SKAT ikke mulighed for at igangsætte ombygninger, nybyggeri eller finansiere fri-

køb fra eksisterende lejeaftaler med henblik på at samle medarbejderne på færre fysiske lokaliteter pr. 1. november 2005. Lokalemanglen i de udpegede byer pr. 1. november 2005 skyldtes derudover den stramme tidsplan for fusionen, herunder at staten ikke kunne nå at projektere og gennemføre nybyggeri fra fusionens start.

124. En tredje forudsætning for SKATs planlægning af lokaliseringen var lovens bestemmelser om overførsel af aktiver samt indtræden i rettigheder og pligter i forbindelse med kommunalreformen på skatte- og inddrivelsesområdet. Ifølge skatteforvaltningsloven og inddrivelsesloven skulle SKAT overtage et kommunalt lejemål, der udelukkende var knyttet til den kommunale skatte- eller inddrivelsesopgave. For de ejendomme, der var kommunalt ejede, havde SKAT ligeledes ret til at indgå et lejemål med den pågældende kommune. Efter aftale med kommunen kunne staten dog også købe ejendommen, hvilket i givet fald skulle ske til markedsprisen. Denne mulighed blev ikke anvendt i planlægningen, hvilket primært skyldtes, at dette ikke var hensigtsmæssigt set i forhold til den samlede lokale løsning for staten. SKAT havde desuden hjemmel til at indgå private lejemål inden for det budget, der var afsat til husleje mv.

125. Bestemmelser i skatteforvaltningsloven og inddrivelsesloven vedrørende leje og overtagelse af fast ejendom har virket hensigtsmæssigt og var væsentlige for etableringen af SKAT pr. 1. november 2005, idet SKAT bl.a. har haft ret til midlertidigt at leje kommunale bygninger eller overtage eksisterende kommunale lejemål. Lovene gav desuden kommunerne mulighed for at overføre eksisterende lejemål til SKAT.

126. Slots- og Ejendomsstyrelsen varetog koordineringen af bygningsanvendelse af statslige ejendomme i forbindelse med strukturreformen. SKATs planlægning er foregået i et tæt samarbejde med Slots- og Ejendomsstyrelsen, da styrelsen bl.a. skulle godkende SKATs forslag til permanent lokalisering. Lokaliseringen blev endvidere planlagt, inden kommunalreformen trådte i kraft den 1. januar 2007. Dette har betydet, at SKAT ikke har haft råderet over amtskommunale bygninger den 1. november 2005, da disse først blev ledige på et senere tidspunkt.

127. Rigsrevisionen finder, at rammerne for lokaliseringen har været hensigtsmæssige. Således har SKAT bl.a. haft ret til midlertidigt at leje kommunale bygninger eller overtage eksisterende kommunale lejemål.

B. Plan for lokalisering

128. Rigsrevisionen har undersøgt SKATs planlægning af skattecentrenes lokalisering med henblik på at sikre produktionen den 1. november 2005.

129. Som følge af den stramme tidsplan forudsatte SKAT meget tidligt i planlægningen, at der pr. 1. november 2005 skulle etableres en midlertidig lokalisering, hvor antallet af lokaliteter blev reduceret fra ca. 300 i slutningen af 2004 til ca. 150 ved fusionstidspunktet. I den endelige lokalisering opererede SKAT med ca. 50 fysiske adresser. Et væsentligt antal medarbejdere ville dermed være lokaliseret midlertidigt pr. 1. november 2005. På denne baggrund udarbejdede SKAT en plan for den midlertidige lokalisering samt en plan for den endelige lokalisering. I forhold til Kundecentret betød den midlertidige plan, at centret indledningsvist kun skulle etableres i Ribe. Vedrørende de øvrige Kundecenterenheder i Odense, Hjørring og Roskilde blev disse midlertidigt placeret med få medarbejdere på skattecentre i de pågældende byer pr. 1. november 2005.

130. SKAT forventede endvidere, at overgangsfasen, hvor en del af SKAT var placeret i midlertidige bygninger, primært kommunale lejemål, som minimum ville strække sig over 3-4 år fra fusionstidspunktet. En af årsagerne var, at lokaliseringen i nogle byer kun kunne gennemføres ved nybyggeri.

131. Tabel 9 viser tidsplanen for lokaliseringen af SKAT.

Tabel 9. Tidsplan for lokaliseringen af SKAT

April 2005	Primo juni 2005	Medio august 2005	Primo oktober 2005	Ultimo november 2005
Midlertidig lokale-løsning med ca. 150 lokaliteter pr. 1. november 2005.	Lejeaftale indgået for Betalingscentret og Kundecentret.	Aftaler med kommuner indgået, herunder lejeaftaler vedrørende kommunale bygninger.	Etablering af Kundecentret og Betalingscentret.	Plan for permanent lokale-løsning.

Kilde: Projekt logistik og lokalisering, projektbeskrivelse af 8. april 2005.

132. Det fremgår af tabel 9, at lokaliseringsprojektet havde til formål at udarbejde en midlertidig lokale-løsning for skattecentre i april 2005, som de øvrige projekter kunne tage udgangspunkt i. I forhold til planlægningen af Betalingscentret og Kundecentret skulle lejeaftalerne være indgået primo juni 2005. Den midlertidige lokale-løsning blev anvendt i forhold til it-understøttelsen, etablering af arbejdsstationer, flytteplaner og flytning af medarbejdere. Det var væsentligt for den videre planlægning, at SKAT kendte lokaliseringen pr. 1. november 2005 på et relativt tidligt tidspunkt. Projektet vedrørende it-understøttelse havde behov for adgang til de fysiske lokaliteter i skattecentre den 1. september 2005, samt Kundecentret og Betalingscentret den 1. august 2005, så it-infrastrukturen kunne blive etableret. Oplysningerne om lokaliteter og adresser blev anvendt af SKAT til indplacering af medarbejdere. Blandt de tidsfrister, der skulle overholdes, var varslingsfristen på 2 måneder. Medarbejderne skulle således varsles den 1. september 2005 om forflyttelsen til den fremtidige arbejdsplads.

133. Den overordnede tidsplan for lokaliseringen af skattecentre blev i hovedtræk overholdt. Lokaliseringsprojektet leverede de aftalte leverancer til de øvrige projekter i overensstemmelse med tidsplanen. I april 2005 var der således etableret en midlertidig lokale-løsning for skattecentre, som kunne danne grundlag for den videre planlægning i SKAT. Denne plan blev ændret i juni 2005, hvor SKAT som følge af krav om besparelser på lejemål fravalgte visse lejemål. Efter juli måned skete der kun få ændringer i planerne. Der var tale om mindre justeringer som følge af, at antallet af medarbejdere blev nedjusteret, idet der blev overført færre medarbejdere fra kommunerne end oprindeligt forudsat.

134. Med enkelte undtagelser blev aftalerne om lejemål for skattecentre ligeledes indgået i overensstemmelse med tidsplanen. Ifølge lovene skulle alle aftaler med kommunerne være underskrevet senest den 15. august 2005. På dette tidspunkt blev der stadig forhandlet med få kommuner. Aftalerne blev imidlertid indgået relativt hurtigt, og i de fleste tilfælde skyldtes forsinkelsen, at SKAT afventede den endelige underskrift. De få forsinkelser har således ikke haft nogen nævneværdig betydning for lokaliseringen og de øvrige projekter.

135. Tidsplanerne for etablering af Betalingscentret og Kundecentret blev derimod ikke overholdt, idet medarbejderne begge steder først flyttede ind i lokalene ultimo oktober 2005. Ifølge SKAT skyldtes forsinkelserne, at udmelding af navne på de medarbejdere, der skulle tilknyttes Betalingscentret og Kundecentret, blev forsinket. Forsinkelsen vedrørende Betalingscentret skyldtes endvidere, at forhandlingerne med Ringkøbing Amt om betingelserne for lejeaftalen trak ud, bl.a. fordi SKAT planlagde en ombygning af lokalene.

Forsinkelserne medførte ikke produktionsproblemer for Betalingscentret, bl.a. fordi it-understøttelsen virkede ved idriftsættelsen. SKAT havde endvidere begrænset omfanget af en

eventuel nedgang i produktionen, idet Betalingscentret kun overtog visse administrative arbejdsopgaver fra udvalgte kommuner i Vestjylland.

136. Ifølge tidsplanen skulle Kundecentret etableres primo oktober 2005, men medarbejderne flyttede først ind i lokalerne ultimo oktober 2005, umiddelbart inden fusionen. Forsinkelsen skyldtes, ud over den forsinkede udmelding af navne på medarbejdere, jf. pkt. 135, at IT Service ikke kunne overholde tidsplanen for levering af it-systemer og telefoniunderstøttelse til Kundecentret. Forsinkelserne medførte, at omstillingsborde og telefoniløsning ikke blev installeret, testet og godkendt til tiden, samt at medarbejderne i Ribe og medarbejdere i skattecentre, der skulle supplere med telefonisk betjening i startfasen, derfor ikke kunne tiltræde i overensstemmelse med tidsplanen.

137. Ifølge planen skulle antallet af fysiske adresser reduceres fra 300 før fusionen til 150 på fusionsdagen den 1. november 2005. SKAT formåede imidlertid at reducere antallet af lokaliteter fra de 150, der var forudsat i projektbeskrivelsen, til ca. 90 pr. 1. november 2005. Antallet af lokaliteter blev således reduceret væsentligt mere end forventet.

138. Sammenfattende finder Rigsrevisionen, at den midlertidige lokaleløsning pr. 1. november 2005 har været nødvendig på baggrund af den stramme tidsplan. Endvidere vurderes den trinvise opbygning af Betalingscentret og Kundecentret samt tidsplanen herfor at være hensigtsmæssig i forhold til at sikre driftsstabiliteten under fusionsprocessen.

Rigsrevisionen, den 5. december 2007

Jørgen Mohr
sætterisrevisor

/Henrik Berg Rasmussen

Bilag 1. Overordnet tidsplan og projekter

Projekter	Status den 1. november 2005	Efter fusionen
Organisations- og ledelsesstruktur¹⁾		
Den overordnede organisations- og ledelsesstruktur.	SKAT er organiseret i et hovedcenter, 5 skattesamarbejder og 30 skattecentre.	Midlertidig organisations- og ledelsesstruktur med virkning i 2 måneder fra 1. november 2005 til 1. januar 2006, bestående af: midlertidige afdelinger, midlertidige afdelingsledere og organisatorisk placering af afdelingen.
Indplacering af kommunale og statslige ledere.	Skattecentrene er inddelt i 4 søjler: service, kontrol, inddrivelse og juridisk service. Specialopgaver er fordelt inden for hvert skattesamarbejde. Lederindplacering af direktion, planlægningsdirektører, skattedirektører, fagchefer, afdelingsledere mv.	Personaleledere udpeges i december 2005 med virkning fra 1. januar 2006 og vedrører afdelingsledere i skattecentre samt kontorchefer og projektchefer i Hovedcentret.
Logistik og lokalisering		
Etablering af lokaler, flytning af personale og inventar samt etablering af arbejdspladser.	Midlertidig lokalisering af 30 skattecentre på 90 fysiske adresser. Flytning af personale og medarbejdere fra medio oktober til ultimo november samt etablering af arbejdspladser.	Plan for permanent lokalisering af 30 skattecentre på ca. 50 fysiske adresser.
Personale og forhandling¹⁾		
Personaleoverdragelse og forhandlinger med kommuner samt fastlæggelse af løn og arbejdsvilkår.	Aftaler indgået med kommunerne om personale samt aktiver, passiver, rettigheder og pligter den 15. august 2005. Varslingsbrev pr. 1. september 2005 til personalet om fremtidig ansættelse i SKAT.	
It-understøttelse		
It-infrastruktur på lokaliteter. Etablering af systemløsninger samt it-sikkerhed.	It-infrastruktur etableret. Kommunale systemer tilrettet. Plan for uddannelse etableret.	Uddannelse i kommunale it-systemer i november og december 2005.
Kundecenter		
Samling af telefonisk betjening af borgere i Ribe, Hjørring, Roskilde og Odense.	Kundecentret etableret med ca. 20 medarbejdere i Ribe suppleret med telefonbetjening fra 2.000 telefonagenter i 30 skattecentre.	Trinvis etablering af Kundecentret med væsentligt færre medarbejdere.
Betalingscenter		
Personalebesparelser ved centralisering af administrative arbejdsprocesser i Ringkøbing.	Betalingscentret etableret i Ringkøbing med ca. 40 medarbejdere og opgaver fra Vestjylland.	Trinvis etablering af Betalingscentret med centralisering af arbejdsprocesser og trinvis overtagelse fra skattecentre.

Projekter	Status pr. 1. november 2005	Efter fusionen
Inddrivelse		
Sagsoverdragelse fra kommunerne samt fastlæggelse af snitflader mellem den statslige og kommunale opgavevaretagelse. Regelforenklning og harmonisering af inddrivelsesområdet samt it-understøttelse af inddrivelsesopgaven.	Snitfalder mellem den statslige og kommunale opgavevaretagelse er fastlagt. It-understøttelse af den organisatoriske samling af inddrivelse er gennemført. Udvalgte regelforenklinger og harmoniseringer er gennemført.	Sagsoverdragelsen til SKAT påbegyndes. Etablering af ét fælles inddrivelsessystem. Fortsat regelforenklning og harmonisering.
Arbejdsprocesser		
Identificering af ændringer i arbejdsprocesser og gennemførelse af nødvendige tilretninger. Fastlæggelse af snitflader mellem den statslige og kommunale opgaveløsning. Opstart af analysearbejde vedrørende forventede effektiviseringer.	Identificering af centrale arbejdsprocesser og tilretning heraf er foretaget. Snitflader mellem den statslige og kommunale opgaveløsning er fastlagt.	Planlægning og analysearbejde vedrørende forventede effektiviseringer.
Forandringsledelse		
Opgaver vedrørende kommunikation, uddannelse mv. under fusionsprocessen.	Kommunikation og uddannelse mv. under fusionsprocessen er forløbet planmæssigt.	

¹⁾ Det bemærkes, at lederindplaceringen er medtaget i projektet om organisations- og ledelsesstruktur.

Kilde: Programhåndbog for fusionen og projektbeskrivelsen for de 9 projekter.