



Skatteministeren

Nicolai Eigtveds Gade 28
1402 København K

Telefon 3392 3392
Telefax 3392 4258

www.skm.dk
skm@skm.dk

CVR-nr 17146815
EAN.NR. 5798000033757

Dato : 19. februar 2008
J. nr. 07-060551

Statsrevisorernes Sekretariat
Christiansborg
1240 København K

Statsrevisorernes beretning nr. 4/2007 om fusionen mellem den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning

Statsrevisorerne behandlede den 12. december 2007 beretning nr. 4/2007 om fusionen mellem den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning.

Statsrevisorerne afgav beretningen til Folketinget med en række bemærkninger, som jeg vil adressere i nedenstående redegørelse, set i lyset af selve beretningens indhold og konklusioner. Redegørelsen er samtidig sendt i kopi til Rigsrevisor.

Som en generel overordnet kommentar til Statsrevisorernes beretning vil jeg gerne indledningsvis understrege, at det var et helt bevidst valg at udnytte mulighederne for en fremskyndet fusion på skatte- og inddrivelsesområdet i forhold til den øvrige kommunalreform, idet man på skatte- og inddrivelsesområdet ikke var underlagt bindingerne med at få kommunesammenlægningerne på plads inden opgaveoverførslen, herunder afviklingen af kommunevalg. Af hensyn til i videst muligt omfang at sikre produktionen og af hensyn til de berørte ledere og medarbejdere – var det desuden et ønske, at selve fusionsprocessen skulle gennemføres så hurtigt som muligt med de mindre u hensigtsmæssigheder, dette ville kunne indebære.

Alternativet havde været, at udmøntningen af den politiske beslutning om at samle skatte- og inddrivelsesopgaven under Skatteministeriet ville blive trukket i langdrag. Dette ville medføre en betydelig risiko for, at kommunernes fokus på disse opgaver under afvikling i kommunalt regi ville være stærkt reduceret. Risikoen ville yderligere forstærkes af, at kommunerne i sagens natur har måttet afse ganske betydelige ressourcer til forberedelse og gennemførelse af kommunesammenlægningerne og overtagelsen af nye opgaver fra amterne.

Jeg er glad for, at statsrevisorerne i lighed med Rigsrevisionen kommer til den overordnede konklusion, at selve forberedelsen og forløbet af den meget omfattende fusion er forløbet tilfredsstillende, herunder at den overordnede planlægning og forberedelse af lokaliseringen og de fysiske rammer har været tilfredsstillende. Jeg er helt i enig i den vurdering.

Statsrevisorerne har dog i deres bemærkninger fundet anledning til at påtale ikke helt tilfredsstillende forhold på tre overordnede områder i forhold til fusionen. Påtalen falder i naturlig forlængelse af beretningens konklusioner.

Organisationsstruktur samt indplacering af ledere og medarbejdere

Statsrevisorerne har anført, at forberedelsen af en ny organisationsstruktur og indplaceringen af ledere og medarbejdere ikke har været helt tilfredsstillende. Bemærkningen er identisk med Rigsrevisionens konklusion i beretningen.

Jeg har taget statsrevisorernes bemærkning til efterretning. Som jeg indledningsvis bemærkede, var det ved planlægningen af det fremskyndede fusionsforløb nødvendigt at træffe nogle bevidste valg, der indebar kendte risici. Lederindplaceringsprocessen er netop et eksempel på et sådant valg.

Mit udgangspunkt er, at lederindplaceringsprocessen var meget omfattende og uden eller med meget få fortilfælde i den offentlige sektor. Processen berørte i alt omkring 1.000 ledere, hvoraf de ca. 700 ledere skulle fortsætte som ledere i det nye SKAT. Denne omstillingsproces blev i det store og hele gennemført uden nævneværdige problemer.

Fusionsstyregruppen valgte at gennemføre lederindplaceringsprocessen efter en kaskademodel og at lade et eksternt rekrutteringsfirma gennemføre en vurdering af samtlige ledere. Opgaven med lederindplaceringen havde så stort et omfang (1000 ledere), at opgaven skulle i EU-udbud. Udbuddet kunne først igangsættes, da der var overblik over økonomien og lovgivningen medio maj 2005, og aftale med det valgte konsulentfirma blev indgået den 21. maj 2005.

Kaskademodellen betød, at det øverste ledelsesniveau deltog i indplaceringen af det underliggende ledelsesniveau. På den måde 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.

For at sikre en ordentlig lederindplaceringsproces blev kaskademodellen gennemført ved tre tilkendegivelsesrunder, der alle blev igangsat med en tilkendegivelsesrunde, hvor den enkelte leder kunne fremsætte ønske om indplacering. Med henblik på at give en grundig orientering om processen blev der udsendt skriftligt materiale og gennemført orienteringsmøder medio juni i henholdsvis København og Århus.

Tidspunktet for igangsættelsen af lederindplaceringen kombineret med den efterfølgende sommerferie betød i praksis, at den tredje runde først kunne afsluttes efter 1. november 2005. Til gengæld var der etableret en midlertidig ledelsesstruktur fra 1. november 2005 til 1. januar 2006, således at alle medarbejdere havde en leder pr. 1. november 2005, og for langt hovedparten den samme leder, som de havde før fusionen.

Beslutningen om en kaskademodel blev truffet efter en grundig drøftelse af forskellige hensyn, herunder om man skulle foretrække en grundig model med tre tilkendegivelsesrunder eller en hurtigere og forceret proces med kun én tilkendegivelsesrunde.

Fusionsstyregruppen havde to hovedhensyn ved lederindplaceringen:

- Man ønskede, at det øverste ledelsesniveau deltog i indplaceringen af det næste ledelsesniveau.
- Man ønskede at vælge de rigtige ledere på et neutralt grundlag med særligt fokus på, at der skulle være ligestilling mellem de to fusionspartner.

Det var således ikke muligt at afslutte forløbet før 1. november 2005, og Fusionsstyregruppen drøftede grundigt de fordele og ulemper, der var forbundet hermed. Som tidligere nævnt førte den tilrettelagte proces generelt til stor tilfredshed blandt lederne, som fik afklaret deres placering på forsvarlig vis.

Som jeg var inde på indledningsvis, så var der tale om et bevidst valg, som blev truffet ud fra kendte alternativer, forudsætninger og risici.

Hovedprincippet for ordningen for de midlertidige personaleledere var, at de fortsat skulle varetage den lederfunktion, de havde haft før fusionen. Hovedparten af medarbejderne fortsatte således også med den hidtidige leder i den midlertidige ledelsesorganisation.

Alle ledere, som var omfattet af fusionen, fik tilbudt et kursus i forandringsledelse udbudt af Danmarks Forvaltningshøjskole. Mange valgte at tage imod tilbudet. Alle fik desuden omfattende information via fusionshjemmesiden og ad andre kanaler. Jeg er sikker på, at disse tiltag har givet lederne bedre mulighed for at lede i den meget svære omstillingsproces, som en fusion er. Men det kan ikke udelukkes, at der kunne have været en endnu bedre forberedelse af de ledere, der først fik afklaret deres placering efter fusionsdatoen.

I forhold til spørgsmålet, om SKATs forventninger til de overførte personaleresourcer, beroede de dels på DUT-aftalen, dels på indledende opgørelser fra kommunerne.

Kommunernes faktiske mindreoverførsel til SKAT var – som nævnt i beretningen – 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 de planlagte besparelser og effektiviseringer i SKAT.

I beretningen anføres, at en indplacering af planlægnings- og skattedirektører i de 5 skattesamarbejder tidligere i forløbet kunne 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.

Dertil kan bemærkes, at samarbejdsdirektionerne bestod af de ledere, som blev indplaceret i første runde, dvs. planlægningsdirektører og skattedirektører. Samarbejdsdirektionerne og de midlertidige ledelsessekretariater blev etableret umiddelbart efter indplaceringen af planlægnings- og skattedirektører i de fem skattesamarbejder ultimo august.

Allerede før sommerferien var der i øvrigt etableret samarbejdsudvalg mellem de kommunale skatteforvaltninger og ToldSkat-områderne, hvor en række forberedelser til fusionen blev drøftet.

Som det fremgår af beretningen, blev den nye struktur besluttet på baggrund af et omfattende analysearbejde med inddragelse af såvel centrale og lokale medarbejdere og ledere fra såvel ToldSkat som kommunerne.

Analyserne og den centrale beslutning vedrørende placeringen af specialopgaverne lå til grund for den konkrete placering af opgaverne, som det blev valgt at overlade til de regionale enheder ud fra givne kriterier.

Det var i sagens natur nødvendigt at afvente etableringen af samarbejdsdirektionerne og de midlertidige ledelsessekretariater, inden specialopgaverne kunne placeres geografisk.

It-understøttelse

I forhold til it-understøttelsen bemærker statsrevisorerne, at de på baggrund af beretningen ikke finder forberedelsen heraf helt tilfredsstillende. Bemærkningen er identisk med Rigsrevisionens konklusion i beretningen.

Jeg er naturligvis enig i, at det havde været ønskeligt, hvis it-understøttelsen af fusionen havde været helt problemfri. Det var ikke situationen, og jeg havde i de første måneder efter fusionen derfor også et stærkt fokus på spørgsmålet.

Det er vigtigt at holde fast i, at for langt den største del af SKATs medarbejders vedkommende, virkede it-systemerne pr. 1. november 2005. Reelt var det under 10 % af medarbejderne i SKAT, der var berørt af tekniske problemer i forhold til it-understøttelsen i en kortere periode efter fusionen.

Set i bakspejlet er det er min opfattelse, at SKAT på visse punkter kunne have forberedt it-understøttelsen bedre, men under de givne forudsætninger var det vanskeligt. Ved en så stor omlægning, som fusionen var, kunne man dog altid – set i bakspejlet – gøre sine forberedelser anderledes og bedre.

De it-mæssige problemer, der opstod i forbindelse med fusionen, er for længst et overstået kapitel, og erfaringerne fra fusionsarbejdet indgår i SKATs videre arbejde på it-fronten.

Der er nu ikke flere løbende problemer, end der kan forventes i en stor virksomhed med omfattende anvendelse af it. Men beretningens udsagn er relevante og kan bidrage med erfaringer om forhold, der skal iagttages ved eventuelle kommende organisationsforandringer, der indebærer omfattende it-omlægninger. I den sammenhæng kan jeg tilslutte mig de fokuspunkter om it-understøttelsen af fusionen, som Rigsrevisionen peger på i beretningen.

Restancerne og samlingen af inddrivelsesopgaven

Statsrevisorerne har i deres bemærkning til beretningen om fusionen anført, at de finder det utilfredsstillende, at restancemassen er steget med 1,7 mia. kr. i 2006 og med 1,2 mia. kr. i 2007.

Jeg er enig med statsrevisorerne i, at det havde været ønskeligt, hvis der ikke havde været en stigning i restancemasserne. Det er imidlertid min opfattelse, at stigningen skal ses i relation til den omfattende omlægning af inddrivelsesområdet. Jeg skal i den forbindelse henlede opmærksomheden på afsnittet i Rigsrevisionens beretning, hvor det i pkt. 5 hedder:

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.

Ved udgangen af 2007 kan status opgøres således. I SKATs resultatkontrakt for 2007 er opført 2 mål vedrørende restancernes størrelse ultimo 2007:

- | | |
|------------------------|---------------|
| 1. skatter og afgifter | 9,5 mia. kr. |
| 2. øvrige restancer | 12,5 mia. kr. |

De endelige tal viser, at restancer vedrørende skatter og afgifter ultimo 2007 udgjorde 9,0 mia. kr., hvilket er ca. 500 mio. kr. under målet. Det finder jeg meget tilfredsstillende.

For så vidt angår øvrige restancer, blev målet ikke fuldt ud nået. De øvrige restancer udgjorde ultimo 2007 13,8 mia. kr. Årsagerne hertil er primært bødekrafter fra politiet og underholdsbidrag.

Ved SKATs overtagelse af restanceinddrivelsen fra politiet forventede SKAT ultimo 2005 at overtage en restancemasse på ca. 1,3 mia. kr. Beløbet var fremkommet på baggrund af en fremskrivning af politiets restancemasse, der i 2002 udgjorde ca. 1,2 mia. kr. Det har efterfølgende vist sig, at den samlede restancemasse er væsentlig større, idet den aktuelle restance ved udgangen af december

2007 udgjorde ca. 2,8 mia. kr. SKAT vurderer imidlertid, at overførslen af gamle politikrav er ved at være tilendebragt.

Overførte kommunale krav er i 2007 steget med ca. 700 mio. kr., hvoraf restancerne vedrørende underholdsbidrag tegner sig for en stigning på ca. 400 mio. kr. Det var et mål, at indførelsen af tabeltrækket i forhold til underholdsbidrag, ud over øget effektivitet, skulle medføre en styrkelse af retssikkerheden. Det var samtidig en forventning, at der ville ske en stigning i de kommunale restancer, eftersom 'underliggeren' for betalingsevnevurdering blev hævet til et objektivt grundlag, hvor færre skyldnere end tidligere ville have betalingsevne.

Efter fusionen er der på inddrivelsesområdet indført en samlet inddrivelsesstrategi, således at der er en klar retning i inddrivelsesarbejdet. Strategien er operationaliseret i årlige inddrivelsesplaner, der udpeger konkrete fokusområder. I 2007 har inddrivelsen af virksomhedsrestancer været i fokus, og så sent som i december måned 2007 har der været indsat en Task Force, bestående af pantefogeder fra hele landet, til inddrivelse af virksomhedsrestancer i København. Et praktisk eksempel på, hvordan man høster en af gevinsterne ved enhedsorganisationen: At kunne flytte ressourcer til et område, hvor der er behov for midlertidig opprioritering af indsatsen.

Inddrivelse af underholdsbidrag er et af de områder, der inddrivelsesmæssigt er vanskeligt. Det kan konstateres, at restancerne på området er støt stigende, uden at der er reelle muligheder for effektivt at nedbringe restancerne. Dette gjorde sig også gældende, da opgaven var placeret i kommunerne.

I 2008 vil der blive foretaget en samlet analyse af, om en ændret administrativ praksis vedrørende underholdsbidrag kan medføre en yderligere automatisering og procesoptimering på området. Analysen skal vise, om der er grundlag for et tværministerielt samarbejde med de øvrige myndighedsudøvere på området.

Der arbejdes endvidere på, at der bliver fremsat lovforslag om, at kontanthjælpsmodtagere med forsørgerpligt, der får et tillæg til deres kontanthjælp pga. forsørgerpligten, anvender denne til dækning af deres evt. bidragsforpligtelse.

I perioden efter fusionen er der skabt et samlet og sikkert overblik over statens restancer. Arbejdsgangene på inddrivelsesområdet er løbende blevet styrket og dobbeltarbejdet reduceret, hvorfor det forventes, at den stigning, der har været i porteføljen af de samlede restancer efter fusionen, fremadrettet vil blive nedbragt.

Det skal afslutningsvis pointeres, at samlingen og moderniseringen af inddrivelsesopgaven er en omfattende implementeringsproces, der indebærer helt nye måder at arbejde på, ny lovgivning, ny it mv. Hele implementeringsprocessen er fra starten sat til at strække sig over flere år, og den er endnu ikke afsluttet.

Alt i alt har jeg noteret mig, at såvel Rigsrevisionen som statsrevisorerne i store træk er tilfredse med håndteringen og selve forløbet af den til dato mest omfat-

tende fusion i den offentlige sektor i Danmark. Jeg regner også selv fusionen i 2005 til blandt Skatteministeriets succeser.

I forhold til Rigsrevisionens planlagte senere opfølgning vil et fortsat, fortløbende fokus på effekt og måling heraf falde helt naturligt i tråd med SKATs overgang til indsatsstrategien. Fremadrettet måles netop systematisk på effekten af de forskellige indsatsprojekter og -tiltag.

Med venlig hilsen

Kristian Jensen

/ Jens Madsen