

Skattechefen 1/2004

Udgives af
Skattechefforeningen i
Danmark

Redaktion
Kommunikationsudvalget

Ansvarshavende redaktør
Carsten Spang
Skjern Kommune
Finderupsvej 9
6900 Skjern
Tlf. 96 80 35 50
Fax 97 35 07 78
E-mail: fics@skjern.dk

Navne- og adresseændringer
sendes til redaktionen

Trykkeri
Schultz Grafisk

Oplag
1200 stk, 2 gange årligt

Distribution
Via postvæsenet

Internet adresse
<http://www.skattechefforeningen.dk>

2004
Nr. 1 - april 2004
Nr. 2 - oktober 2004

Deadline for artikler
Nr. 2. 1. september 2004

Artikelforslag, gode ideer,
ros og ris m.v. kan sendes
til redaktionen via
e-mail: fics@skjern.dk

Strukturkommissionen - igen! 3

Strukturkommissionens betænkning om skatteopgaven 4
Af formanden for Skattechefforeningen Svend Åge Fog

Græsset er ikke grønnere på den anden side..... 6
Af formanden for KL Ejgil W. Rasmussen

Hvem skal tage sig af skatten?..... 9
Af Bent Løvschal, formand for Foreningen af Danske Skatteankenævn

Strukturreform - Skattereform 12
Af Roger Buch, lektor, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, Odense.

Skattechefforeningens seminar i Middelfart..... 15
Af skattechef Bent Christensen,

Nye kommuner - en strøtanke om videndeling i en fusionstid 19
Af seniorkonsulent Jan Kjeldsmark, Mercuri Urval A/S

Skattesamarbejde København Syd 22
Af Kristian Ørskov Spang

Skattechef i 35 år – Tid til eftertænksomhed – og et kig ind i fremtiden 26
Af skattedirektør Peter G. Nielsen, Kolding Kommune

Bortfaldet af portostøtten betyder, at udgiften for at sende SKATTECHEFEN er blevet af en sådan størrelse, at det desværre bliver nødvendigt at reducere antallet af udgivelser

Fremover kommer SKATTECHEFEN i april og oktober, og der bliver i september en elektronisk udgave på foreningens hjemmeside www.skattechefforeningen.dk

Strukturkommissionen - igen!



Svend Åge Fog,
formand for Skattechefforeningen

Debatten omkring strukturkommissionens betænkning fylder meget i medierne - klart nok.

I dette nummer af Skattechefen, har jeg skrevet et indlæg om strukturkommissionens betænkning om skatteopgaven, og forsøgt at forholde mig til argumentationerne i betænkningen, som i mange sammenhænge synes noget "tyndbenede".

Der er tilsyneladende fra strukturkommissionens side lagt stor vægt på, manglende mulighed for at løse skatteopgaven billigere i fremtiden. Det virker lidt som om man har fået den opfattelse, at dette ikke kan lade sig gøre, uden at få samlet ansvaret for opgaveløsningen i statsligt regi.

“

Jeg ved ikke, hvorfor man tror, at skatteopgaven ikke kan løses billigere ved at samle ansvaret for opgaveløsningen i kommunalt regi. Udviklingen indenfor samarbejder og ligningscentre i den seneste tid har klart vist, at kommunerne har høstet betydelige besparelser i forhold til driften af skatteopgaven.

”

Endvidere ligger der et helt sæt af muligheder for yderligere rationaliseringer foran os - nogle af disse kræver nok politisk mod og vilje - som eksempler kan nævnes indførelse af rullende forskud og afskaffelse af lønmodtagerligningen. Denne form for rationaliseringer kræver ikke et statsligt ansvar for opgaveløsningen!

Vi har samlet set inden for hele skatteområdet lige nu en enestående chance for, at få lavet en rig-

tig god løsning af fremtidens skatteopgave, og samtidig få afsluttet den mange årige kamp mellem det statslige og kommunale niveau om at løse opgaverne på skatteområdet.

De kommunale skatteforvaltninger har alle borgere som kunder i butikken - det skal vi fortsat have, fordi vi har de erfaringer og kompetencer der skal til for at løse opgaven, og fordi vi tænker borgeren ind i en helhed.

Vi skal væk fra den opdeling af borgere og virksomheder som vi kender i dag - alle uanset "status" skal kunne henvende sig til den kommunale skatteforvaltning, og få rådgivning og vejledning i alle spørgsmål vedrørende skat, moms og afgifter.

Skattechefforeningen har - på skatteminister Svend Erik Hovmand's opfordring - anmodet om dialogmøde om mulige administrative lettelser for virksomheder, forenklinger omkring momsafregning, arbejdsgiverkontrol m.v.. Skatteministeren har desværre meddelt, at en diskussion af den interne struktur og opgavefordeling bør afvente de kommende forhandlinger! Det er lidt ærgerligt, at vi ikke i en åben dialog kan udveksle synspunkter og muligheder før disse forhandlinger.

Med andre ord - Skattechefforeningen vil gerne medvirke til udvikling af en effektiv og rationel løsning af skatte- og afgiftsområdet ind i fremtiden. Vi er klar!

Strukturkommissionens betænkning om skatteopgaven

Af formanden for Skattechefforeningen Svend Åge Fog

Jo oftere jeg læser strukturkommissionens betænkning omkring skatteopgaven, får jeg den fornemmelse, at det er en historisk beskrivelse af, hvordan skatteopgaven blev løst engang!

Jeg vil efterfølgende forholde mig til de udsagn, som fremgår af betænkningen, og selvfølgelig også se lidt fremad.

Delt opgaveløsning - i forhold til effektivitet og kvalitet

Strukturkommissionen anfører, at skatteadministrationsområdet i dag er delt mellem kommunerne og staten, og det er kommissionens vurdering, at der vil kunne opnås væsentlige effektivitets- og kvalitetsfordele ved en bedre organisering af området, først og fremmest gennem udnyttelse af stor-driftsfordele.

Skattechefforeningen er helt enige i denne betragtning. Vi har i foreringen fuldt ud støttet op omkring de politiske signaler om etablering af store, effektive og fagligt bæredygtige skatteforvaltninger, som ny lovgivning omkring etablering af ligningscentre har givet mulighed for.

Det har jo også vist sig, at der allerede er sket en rivende udvikling. Der er således ad frivillighedens vej sket en reduktion af de oprindeligt ca. 275 kommunale skatteforvaltninger, til omkring 150 ligningscentre (i denne artikel medtælles enkelt kommunale skatteforvaltninger med et borgergrundlag over 50.000 som etablerede ligningscentre). Disse etablerede lig-

ningscentre dækker omkring 3.8 mill. borgere.

Endvidere er der fortsat overvejelser om yderligere etablering af ligningscentre. I forbindelse med etablering af ligningscentre, har det medført reduktion af driftsomkostningerne med 10 - 15 %, der er altså indhøstet effektivitetsfordele.

Endelig er det åbenbart, at der er sket kvalitetsforbedringer ved etablering af disse ligningscentre. Der er sat fokus omkring ledelse, der er skabt fagligt bæredygtige miljøer, alt sammen medvirkende til, at vi fremover kan løse de udfordringer som borgere og virksomheder stiller til en moderne offentlig virksomhed.

Det er min klare opfattelse, at de opgaver, som de kommunale skatteforvaltninger "har fået lov at løse", aldrig er blevet løst bedre.

Bedre prioritering af ressourcer

Strukturkommissionen ønsker også, at der skabes grundlag for en bedre prioritering inden for den samlede skatte- og afgiftsadministration, herunder en mere hensigtsmæssig beslutningsstruktur i forhold til IT-systemudvikling.

Det er vigtigt, at slå fast at det overordnede ansvar for en væ-

“**Det er min klare opfattelse, at de opgaver, som de kommunale skatteforvaltninger "har fået lov at løse", aldrig er blevet løst bedre.**”

sentlig del af skatteforvaltningernes arbejde - nemlig krav til kontrolindsats - er placeret ved Ligningsrådet når det drejer sig om personer, og ved ToldSkat når det drejer sig om selskaber.

I øvrigt foregår der hvert år forhandlinger mellem forskellige parter omkring DUT, lovændringer, regelforenkling, digitalisering af opgaver og ved opgaveflytninger som er blevet erstattet af kontrakter. Som eksempler kan nævnes, flytning af ansvaret for sekretariatsbetjening af skatteankenævn og regelforenkling omkring befordringsfradrag og studielån.

Så vidt det er Skattechefforeningen bekendt, er der **ingen eksempler på, at der ikke er indgået aftaler om justering i økonomisk råderum** m.v. når der har været ønske og behov for dette. Da der har været tale om forhandlinger, betyder det selvfølgelig at alle parter ikke har fået det præcist som de kunne ønske sig, men sådan er det jo.

På det seneste har finansiering af IT-systemudvikling fyldt meget i debatten. Men her er igen et godt eksempel på, at strukturkommissionens betænkning er en "historie om noget der var engang". Der er nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse af KL, ToldSkat, Københavns kommune og Frederiksberg kommune, og der er formentligt **aftalt et grundlag for en fremtidig model for finansiering af ToldSkat's systemunderstøttelse, herunder priser for adgang til skattedata.**

Fortsat lokal betjening af borgere

Strukturkommissionen anfører, at der fortsat skal være lokal betjening af borgere. Det er ikke nærmere beskrevet hvilken borgerbetjening der tænkes på.

Her er det Skattechefforeningens opfattelse, at **hvis skatteopgaven forsvinder fra kommunerne, vil der blive tale om en gråzone i forholdet til borgerne**, hvem har ansvaret for hvad, og hvad kan en borgere forvente af serviceniveau. Man kan også frygte, at en for simpel borgerbetjening i kommunerne, hvor der kun kan ske ændring af forskudsregistrering og svar på simple spørgsmål, kan medføre, at det vil blive vanskeligt at fastholde et forsvarligt fagligt miljø og der vil ikke være nogen back-up.

En anden alvorlig konsekvens vil blive, at **den kommunale helhedstænkning ikke længere vil finde sted**. Skattedata har stor betydning for udbetaling af forskellige sociale ydelser, eks. bolig-sikring, og dette vil få uheldige konsekvenser for utroligt mange borgere.

Strukturkommissionens alternative løsning

Skatteopgaven skal selvfølgelig fortsat løses i kommunerne.

Strukturkommissionens betænkning kendetegnes ved udsagnet om, at kommunen skal være borgerens indgang til det offentlige.

Skatteforvaltningen er den eneste forvaltning, som har alle borgere som kunder. Vi har erfaringerne og kompetencerne, og så kan vi i fremtiden sikre den helhedstænkning i det offentlige, som borgeren forventer.

Lars Løkke Rasmussen udtalte i Vingstedcenteret, at **opgaverne skal ligge der, hvor de løses bedst for borgerne**. Dette falder helt i tråd med Skattechefforeningens opfattelse, **og det er i kommunerne.**

“

Skatteopgaven skal selvfølgelig fortsat løses i kommunerne. Skatteforvaltningen er den eneste forvaltning, som har alle borgere som kunder.”

Græsset er ikke grønnere på den anden side

Af formanden for KL Ejgil W. Rasmussen

I strukturdebatten er der opstået en efterhånden selvforstærkende myte: Man kan spare helt op til flere milliarder kroner ved at overflytte de kommunale skatteforvaltnings opgaver til statsligt regi. Vel og mærke uden at ændre på opgavens indhold og måden, hvorpå den udføres. Uden ændringer i skattelovgivningen, uden ændringer i kontrol- og serviceniveau overfor borgere og virksomheder og uden ændringer i de bagvedliggende IT-systemer.

Det er naturligvis en absurd påstand uden hold i virkeligheden – en påstand, der

ydmeres er dybt krænkende for medarbejderne i de kommunale skatteforvaltninger og ligningscentre, som har præsteret en stadig mere effektiv og kvalificeret opgaveløsning. Der er da heller ingen, der har sat en finger på kvaliteten af kommunernes ligningsarbejde. Dermed

være ikke sagt, at verden skal stå stille – at tingene ikke kan gøres bedre. Kommunerne har selv taget handsken op ved først at bede om hjemmel til at etablere sig i samarbejder og ligningscentre – og ved derefter at udnytte de muligheder, der fra 1999 er åbnet i lovgivningen.

Den nye kommunale skatteforvaltning – med borgeren i centrum

Kommunerne er dermed allerede godt i gang med at følge Strukturkommissionens anbefalinger på skatteområdet. Kommissionen anbefaler i sin betænkning, at der etableres større enheder, men at den lokale borgerbetjening oprettholdes. KL støtter denne anbefaling og den udvikling, der pågår i kommunerne. Ved at bygge videre på denne udvikling kan der etableres en administrationsmodel, der kombinerer, de kvaliteter, der er i nærhed, helhed og fokus på bor-

derne og betyder, at vejledning og kontrol af såvel borgere som virksomheder kan ske så effektivt som muligt.

Med etableringen af større enheder på skatteområdet vil det endvidere være et naturligt skridt at samle hele ansvaret for skatteopgaven i kommunalt regi. Allerede i dag lignes 95% af landets selskaber i kommunerne – hvorfor så ikke lade ansvaret følge med? Arbejdsgiverkontrollen er også et område, der med fordel kunne placeres i de kommunale ligningscentre.



En uddybning af KL's holdninger og forslag til strukturen på skatteområdet kan læses i pjecen "Den nye kommunale skatteforvaltning – med borgeren i centrum".

Den nordiske benchmark

Tilbage til påstanden om, at der kan spares milliarder, hvis ligningsopgaven centraliseres. Dogmet har sin rod i en ofte omtalt bench-

gerens konkrete situation - med mulighederne for at skabe stærke faglige miljøer i en omkostningseffektiv organisering.

Den nye kommunale skatteforvaltning består derfor af servicecentre placeret i de enkelte kommuner, kombineret med et antal kommunale ligningscentre. Denne model bevarer skatteopgaven i nærområ-

markundersøgelse af ressourceforbruget til skatteadministration i de nordiske lande. Denne undersøgelse viser, at Danmark er dyrest i forhold til de øvrige nordiske lande.

I undersøgelsen foretages der imidlertid udelukkende en sammenligning af, hvor mange res-



Desuagtet er den tostrengede danske struktur af mange hængt ud som årsagen til det relativt højere danske udgiftsniveau. Det er en påstand uden hold i virkeligheden - allerdyst er Danmark nemlig på momsområdet – et område, der udelukkende varetages i statsligt regi.



sourcer man anvender. Ikke hvad ressourcerne bruges til – eller hvad der kommer ud af det - eller hvorfor der er disse markante forskelle i ressourceforbruget. Desuagtet er den tostrengede danske struktur af mange hængt ud som årsagen til det relativt højere danske udgiftsniveau. Det er en påstand uden hold i virkeligheden - allerdyst er Danmark nemlig på momsområdet – et område, der udelukkende varetages i statsligt regi.

Hvis en sammenligning af udgiftsniveauet med de øvrige nordiske lande skal have en værdi, er det nødvendigt at grave et spadestik dybere. Ser man eksempelvis på produktiviteten, gennemfører de danske medarbejdere omtrent lige så mange kontroller som de svenske. Og hvor produktiviteten i Danmark er stigende, samtidig med at ressourceforbruget falder, går udviklingen i Sverige den modsatte vej.

Sverige har valgt at basere en stor del af skatteopkrævningen på de såkaldte sociale bidrag og lønskatte. Der er tale om skattekilder, som alt andet lige er væsentlig billigere at opkræve end de danske person- og selskabsskatte – hvilket i sig selv medfører et lavere ressourceforbrug i skatteforvaltningerne. Endvidere har man i Sverige ikke et egentlig forskudssystem. Andre faktorer, som bør undersøges, er om der er forskelle i serviceniveau og skattereglernes kompleksitet.

Skal man endelig have strukturelementet ind som forklarende faktor i benchmarkanalysen, kan man stille sig selv det spørgsmål, om det faktum at Danmark er det eneste nordiske land med et særskilt skatteministerium, kan have en betydning for ressourceforbruget. Men det ville naturligvis være usagligt, så det skal undlades her.

Stordriftsfordele

KL afviser på ingen måde, at der i et vist omfang kan være tale om stordriftsfordele ved at samle skatteopgaven i større enheder – jf. også det tidligere skrevne om KLs anbefalinger for den fremtidige udvikling. Erfaringen fra de mange kommunale samarbejder, der er indgået på skatteområdet, viser et strukturelt rationaliseringspotentiale på 10 – 15%. De fleste kommuner har da også allerede etableret sig i større enheder – eller er på vej til det. KLs seneste rundspørger viser, at 85% af kommunerne er – eller er på vej til – at etablere sig i sådanne ressourceeffektive ligningsenheder. Såfremt skatteopgaven forbliver kommunal, er det KLs forventning at i løbet af 1 – 2 år vil ligningsopgaven alle steder blive løst af samarbejder og store enkeltkommuner.

Denne udvikling vil naturligvis også blive understøttet af den generelle tendens mod større kommuner, der forventes at bliver et resultat af den kommende strukturreform.

Benchmark af politiske valg og prioriteringer

Skal der anvendes færre ressourcer på skatteområdet kræver det en politisk prioritering. At tro, at en statsliggørelse i sig selv bidrager til at andre eller flere stordriftsgevinster end en varetagelse af opgaven i større kommunale enheder, er illusorisk.

KL har ved tidligere lejligheder peget på, at der gennem en tilpasning af kontrolindsatsen kan hentes omkring 5-10% i besparelser. En virkelig rationalisering kræver imidlertid en ændring af såvel lovgivningens kompleksitet som skattekludernes sammensætning. Som eksempel kan nævnes forskudsområdet. Et område som i dag beslaglægger op mod 10% af

kommunernes ressourcer på skatteområdet, men som vor svenske benchmark partner stort set ikke bruger ressourcer på.

Prioritering på tværs

Skatteforvaltningen i Danmark omtales som "to-strengt". Betegnelsen skyldes naturligvis, at både staten og kommunerne udfører opgaver på skatteområdet. Der er imidlertid ikke tale om, at der på nogen måde udføres dobbeltarbejde, selv om man kunne forledes til at tro dette ved at læse Strukturkommissionens betænkning. Ansvarsfordelingen på skatteområdet er klar.

Manglende evne til at prioritere på tværs samt finansieringsproblemer på IT-området nævnes i Strukturkommissionens betænkning som u hensigtsmæssigheder ved den nuværende opgavefordeling mellem staten og kommunerne.

Spørgsmålet om at prioritere på tværs af staten og kommunerne er begrundet i et ønske om at kunne flytte ressourcer fra den kommunale skatteforvaltning til eksempelvis kontrol af "sorte colaer" i kiosk miljøet. Det er imidlertid en forsimplet indgangsvinkel at tro, at en højtuddannet skattemedarbejder uden videre kan foretage kontrolarbejde på afgifts- og toldområderne - uanset om han har et statsligt eller et kommunalt ansættelsesbrev. Der er også i forhold til dette område tale om et rent politisk prioriteringsspørgsmål: hvor mange ressourcer skal anvendes på skatteområdet henholdsvis på afgifts- og toldområderne.

Med hensyn til finansieringen af IT-området, er situationen, at kommunerne allerede i dag i betydelig grad er medfinansierende. En arbejdsgruppe under Finansministeriet er netop fremkommet med et forslag til, hvordan udgifterne

til en kommende systemmodernisering skal fordeles. Fordelingen gælder også indflydelsen på moderniseringen, samt de forventede kommende rationaliseringsgevinster. Det er altså heller ikke på IT-området, der kan findes seriøse begrundelser for en statslig overtagelse af skatteopgaven.

Borgeren i centrum

Borgeren skal sættes i centrum, når opgaverne i en nye kommunestruktur skal fastlægges. I forhold til skatteopgaven betyder det, at man må tage højde for, at der i de kommunale skatteforvaltninger besvares op mod 7 millioner årlige henvendelser fra borgerne. De 2 millioner henvendelser er personlige - og der er trods internetløsninger ikke tegn på, at dette antal fremover vil blive væsentligt mindre.

KLs undersøgelser viser desuden, at godt 1 mio. af henvendelserne er en del af et længere sagsforløb, som også involverer andre kommunale forvaltninger. Det kan typisk være folkeregistret, social- og pensionsforvaltningerne, teknisk forvaltning eller betalings- og inkassoforvaltningerne.

Det nævnes i Strukturkommissionens betænkning, at et udgangspunkt for en kommende opgave-reform skal være, at borgerrelaterede opgaver placeres så decentralt som muligt. En anden grundtanke er, at der så vidt muligt kun skal være én indgang til den offentlige sektor. Antal og karakter af borgerhenvendelser på skatteområdet taler sit eget tydelige sprog - skatteopgaven bør fortsat løses i kommunalt regi.

“

KLs undersøgelser viser desuden, at godt 1 mio. af henvendelserne er en del af et længere sagsforløb, som også involverer andre kommunale forvaltninger. Det kan typisk være folkeregistret, social- og pensionsforvaltningerne, teknisk forvaltning eller betalings- og inkassoforvaltningerne. ”

Hvem skal tage sig af skatten?

Af Bent Løvschal, formand for Foreningen af Danske Skatteankenævn

Debatten om den tostrengede skatteadministration har stået på i mange år. Det er en organisationsform, som er enestående for Danmark, og som skal ses i lyset af den særligt danske tradition for et stærkt kommunalt selvstyre, for lægmandsinvolvering og for nærhed i forvaltningen.



“ **Kommunerne har vist vilje og evne til at løse skatteopgaverne stadig mere effektivt, med en høj retssikkerhed, og med respekt for behovet for nærhed til borgerne. Det er kvaliteter, som vi også må ønske af den fremtidige skatteadministration i Danmark.** ”

Gennem årene er grænserne flyttet, så staten har overtaget større eller mindre bidder af administrationen. Inden for de seneste 15 år kan man nævne arbejdsgiverkontrollen, selskabs ligningen og ejendomsbeskatningen.

Senest har strukturkommissionen sat fokus på området. Der er ikke nogen klar anbefaling; men man får et indtryk af, at en stor del af kommissionens medlemmer ønsker et enstrengt, statsligt system. Der henvises blandt andet til benchmarkings mellem de nordiske lande, som viser, at det danske system er forholdsvis dyrt.

Behov for at samle kræfterne

Der er vist ingen, som betvivler, at det komplicerede regelsæt medfører et krav om specialisering og om dannelse af faglige miljøer med en vis volumen.

Derfor har vi også i de allerseneste år set et voksende antal samarbejder mellem kommuner. Det begyndte i det små med samarbejder mellem nogle mindre kommuner og større bykommuner; men efterhånden er der dannet et antal skattecentre, som dækker endog meget store befolkningsunderlag.

Ændringerne af skattestyrelsesloven i april sidste år tilsigtede blandt meget andet at lette

sådanne samarbejder, og det blev blandt andet muligt at danne § 60 selskaber på skatteområdet.

Etableringen af de kontraktstyrede selskabs ligningsenheder var udtryk for den samme tendens.

Behov for nærhed

Over for kravet om specialisering og faglige miljøer står behovet for nærhed til de borgere, som skal i kontakt med skattevæsenet.

Slagordet i disse år er, at stadig flere borgere vil vælge at kommunikere med myndighederne gennem de elektroniske kanaler som internet og e-mail. Det sker utvivlsomt også; men det er fortsat sådan, at to ud af tre henvendelser til kommunerne vedrører skat. Der er i alt tale om 6-7 mio. henvendelser om året.

Jeg tror, vi må erkende, at ganske mange af os stadig er lidt gammeldags, når det gælder om at få information om noget så vigtigt som vores skat. Selvfølgelig kan enkle oplysninger som tal og lignende formidles effektivt gennem de elektroniske kanaler. Men vejledning om komplicerede forhold foregår fortsat bedst mellem to mennesker, som er fysisk sammen.

Samtidig skal vi gøre os klart, at det i vid udstrækning er de resourcesvage, som ikke anvender

de elektroniske medier. Brugen af internettet afhænger i nogen grad af både alder og socialgruppe, og vi kan ikke tillade os at indrette den offentlige forvaltning, så den kun tilgodeser dem, der i forvejen er bedst til at varetage deres egne interesser.

Der vil altså fortsat være brug for kontaktpunkter omkring skat i lokalsamfundet. Det indgår jo også i KL's modeller for den fremtidige skatteforvaltning, som bygger på ligningscentre kombineret med serviceskranker i de enkelte kommuner.

Hvis vi forestiller os en fremtid med væsentligt færre kommuner, kan der endog også være behov for flere servicepunkter inden for hver kommune.

Forskellige myndigheder

Så kunne man jo i princippet forestille sig en model, hvor kommunerne driver de lokale serviceskranker, og staten overtager ansvaret for ligningscentrene. Det vil jeg gerne advare imod.

For det første synes jeg, det er vigtigt, at råd og vejledning gives af repræsentanter for den myndighed, som skal afgøre sagerne i den sidste ende. Efter forvaltningslovens principper, er myndigheden forpligtet til at vejlede borgerne. Den vejledningspligt mener jeg ikke, at man kan uddelegere til en anden myndighed. Den må ligge hos den myndighed, som har afgørelseskompetencen.

For det andet er jeg bange for, at en sådan adskillelse på sigt vil svække kvaliteten af den rådgivning, der kan ydes ved serviceskrankerne. Det er vigtigt, at der etableres en tæt kontakt mellem ligningsmyndighedens medarbejdere og dem, der står over for borgerne i det daglige. De skal kunne

trække på hinanden i det daglige, og det faglige miljø i ligningscentret skal også have ansvaret for vejledning og instruktion af medarbejderne i serviceskrankerne. Ellers bliver den faglige kvalitet i serviceskrankerne for lav.

Effektiviseringen skal fortsættes

Strukturkommissionen tager blandt andet afsæt i de benchmarkings, der er lavet mellem told- og skatteadministrationerne i de nordiske lande. Her påvises det, at den samlede administration i Danmark er den dyreste - og dobbelt så dyr som i Sverige.

Der bør ikke herske nogen tvivl om, at skatteforvaltningen skal drives så effektivt som muligt. Ingen kan være interesseret i, at samfundet på noget område bruger flere ressourcer, end der er påkrævet. På den anden side skal vi også sikre et tilstrækkeligt kontrolniveau.

De danske kommuner har inden for det sidste tiår vist en formidabel evne til at effektivisere ligningsindsatsen. Ressourceanvendelsen er faldet og samtidig er ligningsresultatet forbedret. Det skyldes naturligvis en bedre målrettethed i ligningsarbejde – en målrettethed, som er gennemført på trods af, at den statslige måltalsstyring sigter mere mod kvantitet end kvalitet.

Efter regeringsskiftet er kravet om effektivisering også kommet til den statslige del af skatteforvaltningen. Vi mangler fortsat at se konsekvenserne af disse besparelser på resultaterne.

Det er vigtigt at gøre sig klart, at de såkaldte benchmarkings mellem de nordiske lande har en meget overordnet karakter. Hvis man skal lave rigtige benchmark-

ings, er det ikke nok at sammenligne den samlede ressourceindsats med befolkningstallet. Målingerne skal foretages imellem opgaver, som er ens i deres karakter. Regelsættene omkring indkomstbeskatning er meget forskellige; frem for alt har et land som Sverige en betydelig større vægt på arbejdsgiverafgifter, end vi har i Danmark, hvor den individuelle personbeskatning er den væsentligste skattekilde.

På et sammenligneligt område som moms er det danske ressourceforbrug faktisk mere end dobbelt så højt som det svenske. Men da momsadministration jo er en ren statslig opgave, så tyder meget på, at det ikke er i det tostrengede system, at forklaringen på det relativt høje danske ressourceforbrug skal findes.

Endelig har svenskerne på det seneste erkendt, at deres ligningsindsats har en så lav kvalitet, at de nu er begyndt at ansætte flere medarbejdere til området. Så verden er ikke så sort-hvid, som strukturkommissionen forsøger at tegne den.

Hvis vi skal fortsætte effektiviseringen af den danske skatteadministration, vil det være en god idé at give opgaven til dem, som allerede har vist, at de magter at effektivisere: kommunerne. Det giver den største chance for et godt resultat.

Kontraktmodeller

I de senere år har vi set kontraktmodeller vinde ind på skatteområdet. Først skete det i forbindelse med selskabsligningen, og på det seneste er det også sket i forhold til skatteankenævnsssekretariatene.

Kontraktmodellerne har den fordel, som alle udliciteringer har: Opgaven, dens mål og prisen for

udførelsen bliver meget tydelige. Til gengæld mister man en fleksibilitet, fordi ressourceindsatsen er fastlagt som en konsekvens af den kontraktsum, der tildeles kontraktholderne.

På selskabsområdet har vi set voksende ligningsresultater, efter at opgaven blev omlagt til kontraktstyring. Men det skyldes nok – ud over den øgede målrettethed, som jeg omtalte ovenfor – at der er sket en ressourcetilgang til området. Det er altså ikke kontraktstyringen i sig selv, som har givet resultatet.

Jeg er betænkelig ved kontraktmodellen på myndighedsområder som selskabsligning. Når man udlister en myndighedsopgave, bliver det mindre klart, hvem der egentlig er ansvarlig for afgørelsen. I princippet er det staten; men i praksis er det kontraktholderen, som udfører myndighedsopgaven.

Det ville være langt bedre at fastslå, at fx selskabsligningen skal varetages af kommunerne, og så fastlægge en række krav til de kommunale myndigheder. Det kan være krav om resultater. Men det kan også være krav til ressourceindsatsen og til de faglige miljøer, som skal varetage opgaven. Der ved presses kommunerne til at etablere samarbejder, som kan løse opgaven på forsvarlig vis.

Klagebehandling i kommunalt regi

Den ændrede skattestyrelseslov fra 8. april 2003 skabte nye rammer for den første klageinstans.

Det er fortsat en kommunal opgave at nedsætte skatteankenævn. Der lægges med loven op til, at antallet af nævn skal reduceres; men det er en lokal beslutning at afveje kravene til omkostnings-effektivitet mod ønsket om nær-

hed og grundighed i behandlingen.

Vi har endnu ikke set resultatet af den strukturtilpasning, som loven lægger op til. Og vi får det nok først at se, når den kommende kommunalreform er gennemført. Det er mit håb, at kommunerne fortsat vil sikre, at den enkelte skatteyder kan få en seriøs behandling i et lægmandsorgan, der repræsenterer den erhvervsmæssige bredde i det danske samfund. Det kræver, at sammenlægningerne ikke fører til nævn med uoverkommelige sagsmængder. Målet bør nok være, at der fortsat er mindst 100 ankenævn i Danmark.

Også sekretariatsopgaven blev omlagt med den nye lov. Vi har nu 16 sekretariater, som på skatteministerens vegne løser opgaven for de kommunale nævn.

Omstillingen har naturligvis taget kræfter. Men jeg fornemmer en stærk vilje hos de nye kommunale fællessekretariater til at løse opgaven med en kvalitet, der er mindst lige så høj, som vi har været vant til.

Summa summarum har vi fået en løsning på ankenævnområdet, som sikrer en fortsat forankring i lokalsamfundet, og hvor sekretariaterne også er forankret i den kommunale forvaltningskultur. Det tror jeg vil sikre, at hensynet til borgerne fortsat vægtes så højt, som det er nødvendigt, når vi skal sikre retssikkerheden for dem, der er kommet i klemme i et kompliceret skattesystem.

Fremtiden i kommunerne

I bladet "Danske Kommuner" har skatteministeren udtalt, at "Det er min vurdering, at skatteankenævnstrukturen nu er udformet på en så fleksibel måde, at den vil

kunne tilpasses eventuelle kommende ændringer i det kommunale landskab."

Det opfatter jeg som et tilsagn om en fortsat kommunal forankring af ankenævnsopgaven.

Tilsvarende håber jeg, at det fortsat vil være en kommunal opgave at foretage ligning. Det gælder for personligningen; men det gælder også for selskabsligningen – undtagen de helt specielle selskaber, som allerede i dag lignes af Told*Skat.

Langt de fleste selskaber er skattemæssigt helt parallelle til de selvstændigt næringsdrivende, som udgør en stadig voksende andel af både ligningsafgørelserne og klagerne til skatteankenævnene. Der er ingen grund til at have to forskellige myndigheder til at løse den slags opgaver – hverken ligningsmæssigt eller i første klageinstans.

Kommunerne har vist vilje og evne til at løse skatteopgaverne stadig mere effektivt, med en høj retssikkerhed, og med respekt for behovet for nærhed til borgerne. Det er kvaliteter, som vi også må ønske af den fremtidige skatteadministration i Danmark.

Strukturreform - Skattereform

Af Roger Buch, lektor, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, Odense.

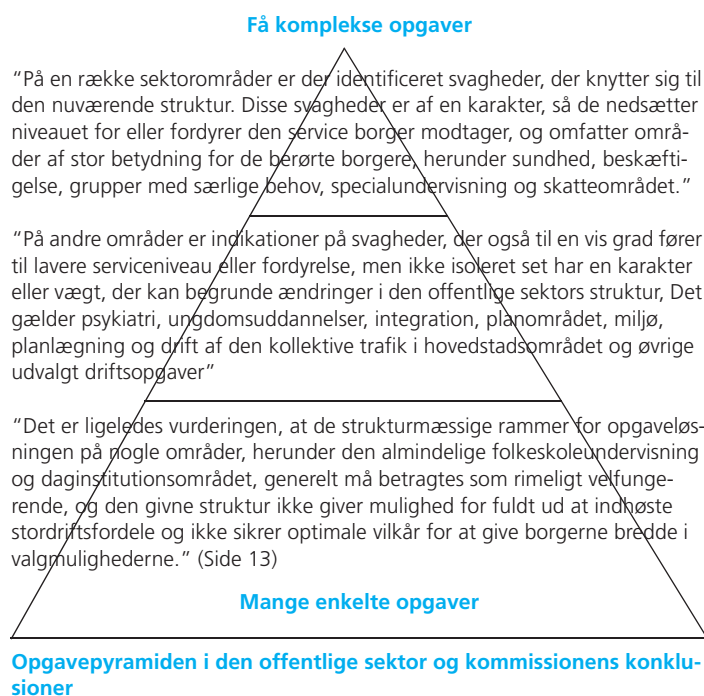
Med skat er det som med vejret – alle taler om det, men ingen gør noget ved det. Denne udbredte opfattelse er selvfølgelig helt fejlagtig, der er nemlig gjort rigtig meget ved skatten gennem de seneste 34 år siden kommunalreformen i 1970. Kommunalreformen faldt for det første sammen med indførelsen af kildeskat, som grundlæggende ændrede hele opkrævningsformen og administrationen af skattesystemet. Skatten er for det andet steget i takt med det stigende finansieringsbehov, som udbygningen af velfærdssamfundet skabte. Fra at skatter og afgifter langsomt steg til 25 procent af BNP i begyndelsen af 1960'erne, kom en eksplosiv vækst til 40 procent, som blev nået i 1970. Dette niveau blev holdt indtil midten af 1970'erne, hvor en ny vækstperiode startede, som bragte skattetrykket op på 50 procent, der blev nået i 1987. Siden har skattetrykket fluktueret omkring dette niveau ± 2 procentpoint. De øgede skatteindbetalinger kan også aflæses i det øgede antal offentlige ansatte. Fra 230.000 ansatte i 1961, var antallet allerede ved begyndelsen af kommunalreformen i 1970 øget til cirka 400.000 ansatte i den offentlige sektor, et antal som i 1987 var øget til 780.000, og i 2002 var man nået op på 974.000 ansatte. Skattesystemet er for det tredje

omlangt gentagne gange, og begrebet "skattereform" er blevet et næsten fast indslag i den politiske diskussion og diverse reformudspil fra skiftende regeringer – og oppositioner. Senest er "skattestop" blevet den universelle løsningsmodel, som så til gengæld fås i flere varianter, nogle mere fleksible eller "intelligente" end andre. I den forbindelse er det hævdet, at et stop kun giver mening, hvis der er tale om et absolut stop, men selv i den mest absolutte variant – den vi har nu –

af borgerne. Konkret har dette betydet, at i de to år med skattestop har 5-8 procent af danskerne hvert år oplevet skattestigninger i kommuneskatten, og for disse borgere er det sikkert en ringe trøst, at skatten er sat ned for et tilsvarende antal borgere i andre kommuner. Absolut skattestop for alle borgere er altså ikke en realitet, men effekten af et sådant vil også være en reel afskaffelse af det kommunale selvstyre i forhold til skatteudskrivningen, hvilket ville rejse en lang række både praktiske

og principielle problemer. At designe nye skattesystemer er altså ikke en let opgave for politikerne, og i virkeligheden er den store politiske interesse for skatten overraskende, i lyset af at borgerne øjensynligt er langt mindre interesserede i skat end mange politikere og politiske partier. Talrige vælgerundersøgelser i forbindelse med folketingsvalg og kommunalvalg har vist, at skat bort set fra valget i 1973! ikke har stået højt på vælgernes dagsorden i modsætning til emner som betalingsbalance, arbejdsløshed,

den økonomiske situation, miljø, flygtninge og indvandrere og velfærdsdiskussionen, som til forskellige tider har domineret. Selv ikke ved valget i 1990 som blev udskrevet på et skattespørgsmål, nåede skat op på mere end en 4.-5. plads på vælgernes dagsorden.



er der indbygget fleksibilitet. Skatten til kommunerne skal eksempelvis kun være uændret for kommunerne som helhed. Det betyder principielt, at hvis halvdelen af landets kommuner sætter skatten op for halvdelen af danskerne, så er der ifølge definitionen skattestop i Danmark, hvis den anden halvdel af kommunerne sætter skatten ned for den anden halvdel



“

Hvordan denne besparelse kan realiseres i et af de områder, hvor borgerne er i hyppig direkte personkontakt med forvaltningen, og hvor der i forvejen er gennemført store effektiviseringer gennem de seneste 10 år, gives der ikke konkrete bud på, men at det vil få mærkbare følger både for personale og borgere er oplagt.

”

Uanset at der altså er gjort ganske meget ved skatten, og hvad man end kan mene om dette, er skat ét af de problemfelter, som strukturkommissionen identificerer, som værende så alvorlige, at de begrundet en ny kommunal struktur. Kommissionen inddeler nemlig i sin analyse og diagnose af patienten - den offentlige struktur - opgaverne i tre grupper. I boks 1 ses nederst det man kan kalde det problemfri grønne område, i midten det gule område med opgaver, som har problemer, men ikke så store, at de kan begrunde en reform, og øverst det røde område, hvor problemerne er så store, at de kræver en omfattende reform.

I forhold til diagnosen af patienten er det slående, at det generelle billede er, at patienten ikke er syg, men blot har enkelte skavanker. Skat er et af de skrantende områder, men hvor meget udgør skatteopgaven egentlig af kommunernes samlede opgaver? De omkring 5.000 årsværk i kommunernes skatteafdelinger er en forsvindende del af det samlede antal ansatte i kommunerne. Gøres alle de røde områder op som andel af samtlige opgaverne eller af den samlede økonomi i kommunerne, er der vel tale om opgaver/økonomi svarende til mindre end 5 procent? Det er denne tyvendedel problemområder, som er årsagen til reformen, mens de 95 procent klares udmærket og formentlig ikke bliver bedre i den nye struktur. Inden for sundhedsområdet er regnestykket endnu mere tankevækkende. Omkring 90 procent af sundhedsopgaverne løses af de praktiserende læger, og kun 10 procent går videre til sygehusene. Af disse er der egentlige problemer med cirka 10 procent – altså én procent af de samlede sundhedsopgaver. Sat på spidsen er det denne ene procent problemopga-

ver, som bliver styrende for den fremtidige sundhedsstruktur - og dermed den fremtidige amts/regionsstruktur, lige som det er de fem procent problemer i kommunernes opgaveportefølje, som betinger reformen for kommunerne – samt eventuelt nye opgaver overtaget fra amterne. Inden for skatteområdet er billedet det samme, det er ikke i forhold til ligningen af den almindelige lønmodtager, at små skatteforvaltninger har problemer, mens der kan være problemer med mere udviklede skattekunder, som selvstændig erhvervsdrivende. Flytningen af ansvaret for selskabsligningen fra kommuner til staten i 1998 fjernede nogle af de komplekse skatteopgaver, men langt hovedparten ligger rent praktisk stadig i kommunerne, som løser opgaverne for staten på kontrakt. Kommissionen viser, at i forhold til den faglige kvalitet klager borgere lidt oftere over små kommuner og får oftere ret end i store kommuner, hvilket tyder på en lidt dårligere kvalitet af skattearbejdet. Forskellene er dog ikke store: borgerne får medhold i 39,9 procent af klagerne i små kommuner, mod 36,4 procent i store kommuner, og kommissionen kan ikke bekræfte denne lille forskel i en nærmere statistisk analyse, bl.a. fordi der i små kommuner er flere selvstændig erhvervsdrivende med vanskelige skatteforhold end i store kommuner. Ses omvendt på skattemyndighedernes evne til at finde fejl hos virksomhedernes indberetninger, er resultatet det samme: hvor 65,1 procent af kontrollerne fører til ændringer i små kommuner, udgør ændringerne 69,4 procent af kontrollerne i større kommuner. Disse forholdsvis små – og statistisk kun svagt eller slet ikke signifikante – forskelle er ikke desto mindre hovedgrundlaget for, at kommissionen konkluderer, at det ”tyder på, at de mindre enheder

ikke har en tilstrækkelig faglig bæredygtighed". Denne konklusion om skatteområdet og de små kommunernes faglige bæredygtighed virker mildest talt ikke særligt overbevisende.

Til gengæld tyder analyserne på, at der økonomisk vil være relativt store gevinster at hente inden for skatteområdet, hvorimod det økonomiske ikke er et vægtigt argument i forhold til kommunalreformdiskussionen som helhed. Kommissionen konkluderer, at der overordnet for kommuner under 18.000 indbyggere vil være et effektiviseringspotentiale, som "med betydelig usikkerhed opgøres til 1,5 pct. af de samlede kommunale nettodriftsomkostninger." Denne begrænsede samlede besparelse på alle områder står i klar modsætning til skatteområdet, hvor kommissionen alt efter antal ligningsmyndigheder, som skal erstatte de 271 kommunale skatteafdelinger (der i dag som følge af kommunalt samarbejde fungerer som 221 enheder), beregner sig frem til, at der kan spares mellem 10 og 32! procent af personalet. Hvordan denne besparelse kan realiseres i et af de områder, hvor borgerne er i hyppig direkte personkontakt med forvaltningen, og hvor der i forvejen er gennemført store effektiviseringer gennem de seneste 10 år, gives der ikke konkrete bud på, men at det vil få mærkbare følger både for personale og borgere er oplagt. I det hele taget er dette karakteristisk for store dele af strukturkommissionens analyser. Det er en glimrende opsamling på den eksisterende viden om, samt enkelte nye undersøgelser af, de eksisterende strukturer, mens nærmere beskrivelser eller analyser af de kommende strukturer er meget begrænsede og oftest helt fraværende. Derfor må kommissionen, næsten hver eneste gang der kon-

kluderes noget, straks slå fast, at konklusionerne baserer sig på den eksisterende struktur, og ikke nødvendigvis kan overføres til en ny struktur. Denne mangel er ikke mindst tankevækkende på skatteområdet, hvor de kraftige personalereduktioner, som der lægges op til – oven i dem som allerede er planlagt i den eksisterende struktur – rejser basale spørgsmål om, hvorledes de mange borgerkontakter skal håndteres? Hvorledes den faglige kvalitet kan sikres? De statiske analyser af den eksisterende struktur giver ingen klare svar på, hvad der dynamisk vil ske ved en sammenlægning til færre og større enheder – hverken økonomisk, fagligt eller demokratisk.

Det rejser et spørgsmål som ingen rigtig længere stiller, i den hårde kamp om placering, positionering og magt forud for reformen: Er det overhovedet den rigtige medicin, som er blevet ordineret til helbredelsen af patienten: Færre og større amter og kommuner? Mangelen på analyser og beregninger af konsekvenserne af de strukturtilpasninger som foreslås, gør det umuligt at vurdere svaghederne i den kommende struktur, eller med andre ord, at vurdere bivirkninger af den medicin som ordineres. Kommissionen er eksempelvis meget opmærksom på uheldige bivirkninger af en af tidens moderne medicintyper i offentlig organisering: kommunalt samarbejde. De uheldige sider ved kommunalt samarbejde kan med rette fremhæves, men i øvrigt uden at mange af dem dokumenteres. Selve omfanget af samarbejde forekommer eksempelvis at være stærkt overvurderet i den politiske debat, sandheden er vel at ganske få procent af opgaverne og medarbejderne ligger i samarbejder, på trods af en del år med vækst i antallet af samarbejder. Igen er skatteområdet afvigende, som et

af de store nye samarbejdsområder, men selv her er samarbejde stadig mere undtagelsen end reglen. Uanset manglen på grundig analyse er der imidlertid ingen tvivl om de uheldige sider af kommunalt samarbejde – men tænk en gang om der blev givet en lige så stor opmærksomhed til de uheldige bivirkninger af den kommende strukturreform. Dem har hverken kommissionen eller andre haft tid til at se på, men tænk om resultatet var lige så uheldigt som for kommunalt samarbejde. Tænk hvis kommissionen lige så systematisk havde ledt efter styrker og svagheder i den kommende struktur, som i den eksisterende. Det kunne selvfølgelig aldrig blive et fuldstændigt dækkende billede, men meget kunne afdækkes og tænk hvis det viste sig, at der var mange ulemper, udemokratiske træk og faglige problemer i den kommende struktur. Tænk, nå nej, det har vi ikke mere tid til, der skal jo reformeres NU. Når alt det så er sagt, er den kedelige sandhed nok den, at skat (ligningen altså) er et apolitisk område i kommunalpolitikken, som ikke spiller en central rolle for det lokale selvstyre, i modsætning til den centrale ret til skatteudskrivning. Derfor er ligningen et område, som let kan tabes for kommunerne. Det er imidlertid lige så oplagt, at dette i næste runde vil øge behovet for stat-kommune samarbejde og kontraktstyring, og de komplekse samspilsrelationer, der ifølge kommissionen allerede i dag har uheldige effekter i forhold til fornyelse, systemudvikling osv.

Skattechefforeningens seminar i Middelfart

I dagene den 10. og 11. marts 2004 afholdt Skattechefforeningen seminar for hovedbestyrelse og kredsbestyrelser på Hotel Comwell ved Middelfart.

Af skattechef Bent Christensen,

På dagsordenen var emner som forandringskommunikation, høringsvar til strukturkommissionen, modernisering, strukturkommissionen og hvad så, samt hvordan en god historie formidles.

Forandringskommunikation

En virksomhed i Danmark stod for at skulle foretage en væsentlig reduktion i medarbejderstaben. Årsagen var skarp konkurrence på det forretningsområde som virksomheden opererede på, og det var en nødvendighed at tilpasse sig markedet, hvilket betød væsentlig færre medarbejdere.

Ved hjælp af en fastlagt kommunikationsstrategi var det virksomhedens mål, at støtte de ledere og HR personer, som skulle stå for at gennemføre de nødvendige personalereduktioner, minimere den interne usikkerhed og medvirke til at tilpasningen af bemanningen blev gennemført i overensstemmelse med virksomhedens visionsmodel og hvor der blev taget behørigt hensyn til kunder, medarbejdere, aktionærer og samfundet.

Virksomhedens medarbejdere kunne på et overordnet niveau, løbende følge processen med tilpasningen af bemanningen i firmaets interne medier.

De afskedigede medarbejdere blev sikret en nem adgang til let forståelig og målrettet information om deres situation og muligheder. Lederne, der skulle foretage personalereduktionerne, fik en fyldestgørende orientering om og træning i, hvordan en sådan situation skulle håndteres, og der skete nødvendig involvering af de faglige organisationer.

Kommunikationsstrategien sikrede også at kunder, samarbejdspartnere, aktionærer og øvrig offentlighed blev orienteret om situationen og konsekvenserne.

Den eksterne kommunikation blev med fordel brugt til at understøtte den interne kommunikation. Dens tætte sammenhæng mellem intern og ekstern kommunikation blev udnyttet.

Budskabet var, at virksomheden skulle tilpasse sig vilkårene på det danske marked ved at reducere med ca. 1.600 medarbejdere, og det var nødvendigt at handle nu, for at sikre at virksomheden også i fremtiden var en sund og konkurrencedygtig virksomhed.

Der blev lagt vægt på at informere om, hvorfor der skulle ske en personalereduktion, og hvordan den kunne gennemføres, herunder at så mange som muligt, indenfor

fastsatte rammer, kunne fratræde frivilligt.

Efterfølgende blev der foretaget en undersøgelse som havde til formål, at give de fratrædende medarbejdere mulighed for at give feedback på personalereduktionen, samt at få belyst de opsagte medarbejders holdning til fratrædelsesforløbet.

Der blev spurgt til om firmaet havde håndteret af afskedigelserne på en værdig / ikke værdig måde, og der var medarbejdere som mente, at de havde fået en god og fair behandling, og medarbejdere som følte sig svigtet og havde svært ved at se nødvendigheden af afskedigelserne.

Der var dog ingen tvivl om, at en god og veltilrettelagt kommunikationsstrategi havde haft en positiv effekt på processen.

Skattechefforeningen og strukturkommissionens betænkning

Efter afgivelse af strukturkommissionens betænkning den 9. januar 2004 har Indenrigs- og Sundhedsministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger til betænkningen.

Skattechefforeningen forholder sig ikke særligt til de beskrevne

“

Det er foreningens opfattelse, at det fortsat skal være kommunerne som varetager skatteopgaven, men i en enstregen struktur. Det er den helt rigtige løsning, og strukturkommissionen peger da også på denne mulighed.”

modeller, eller størrelser af kommuner, men jo større fremtidens kommuner bliver, jo mindre vil behovet være for etablering af tværkommunale samarbejder om skatteopgaven.

Det er foreningens opfattelse, at det fortsat skal være kommunerne som varetager skatteopgaven, men i en enstregen struktur. Det er den helt rigtige løsning, og strukturkommissionen peger da også på denne mulighed.

De kommunale skatteforvaltninger har alle borgere som kunder i butikken, og det skal vi fortsat have, fordi de kommunale skatteforvaltninger har de erfaringer og kompetencer, der skal til for at løse opgaven, ikke mindst fordi vi tænker borgeren ind i en helhed, i forhold til den øvrige kommunale opgavevaretagelse, og borgerne forventer denne helhedstænkning.

Vi skal væk fra den opdeling af borgere og virksomheder, som vi kender i dag. Alle uanset "status" skal kun henvende sig til den kommunale skatteforvaltning, og få rådgivning og vejledning i alle spørgsmål vedrørende skat, moms og afgifter.

Et kendetegn i strukturkommissionen betænkning er, at kommunen skal være borgerens indgang til det offentlige, og dette sikres ved kommunal løsning af opgaven.

Der skal være en overordnet myndighed, som afstikker de overordnede retningslinier, udarbejder kontrakter, fører tilsyn, udvikler fælles IT-systemer m.v.

Herunder skal der være et antal kommunale skatteforvaltninger, som løser alle opgaver inden for skatte- og afgiftsområdet, og en sådan model sikrer, fortsat nærhed

for borgerne, fortsat kommunal politisk indflydelse på serviceniveau m.v. i forhold til borgerne og fastholdelse af arbejdspladser decentralt over hele landet.

De kommunale skatteforvaltninger har efter ændret lovgivning og på kraftig opfordring fra vores skatteminister etableret ligningscentre rundt omkring i Danmark. Der er allerede 45 centre, som omfatter ca. 170 kommuner, og hovedparten af de resterende kommunale skatteforvaltninger er i fuld gang med overvejelser om sammenlægning i større enheder.

I fremtiden skønnes antallet af kommunale skatteforvaltninger at skulle være mellem 80 og 100. Det vil sikre, at fremtidens kommunale skatteforvaltninger har stærke faglige kompetente miljøer, som vil medvirke til at sikre fastholdelse og rekruttering af medarbejdere.

På særlige indsatsområder, med behov for særlig viden, kan det måske være nødvendigt at oprette et mindre antal særlige enheder

Modernisering

Kurt Klaudi fra Syddansk Universitet fortalte om strukturreform, hvor der blev taget udgangspunkt i den sammenlægning, som er sket på Bornholm.

Der blev afholdt folkeafstemning på Bornholm den 29. maj 2001 om en kommunesammenlægning, og der var et flertal for en sammenlægning.

I september 2001 blev der præsenteret en lovforslag for de bornholmske kommunalpolitikere, og i oktober 2001 ligger der udkast til lov om sammenlægning af de bornholmske kommuner, som i januar 2002 fremsættes i Folketinget.

Der sker førstebehandling i februar 2002, andenbehandling i marts 2002, og forslaget vedtages endeligt den 19. marts 2002, og der sker valg til det kommende regionsråd i slutningen af maj 2002.

Det kommende regionsråd træder i funktion som sammenlægningsudvalg i juli 2002, og den nye storkommune skal starte op den 1. januar 2003.

Der var godt et halvt års tid til at organisere hele den nye storkommune, hvor der skulle ske ansættelse af direktion, ledelser, udarbejdes organisationsplan, budgetter, fordeles opgaver, træffes beslutning om fælles it-system, kontorpakke osv.

Den nye storkommune kom i drift 1. januar 2003 som planlagt, men det har ikke været uden problemer hele vejen rundt i organisationen, f.eks. viste det sig, at det ikke er givet på forhånd, at edb og telefoni virker fra dag til dag.

Undevejs i forløbet har der været diskussioner omkring det rigtige i at ansætte "gamle" chefer, men en undersøgelse foretaget af Syddansk Universitet gav den konklusion, at det ikke nødvendigvis var dårligt at bruge de "gamle" chefer.

Godt nok ser en ny ledelse med nye øjne, men de kender ikke deres forvaltninger. Der skal træffes mange og hurtige beslutninger, så det vil en være en fordel, at der er en leder, som har stor indsigt i, hvad det er som foregår.

Til trods for de problemer, som der har været undervejs, er hovedkonklusionen, at det har været en succes med etablering af den nye regionskommune, samt at det har været den rigtig beslutning at

sammenlægge de tidligere bornholmske kommuner og bornholms amt til én regionskommune.

Strukturkommissionen og hvad så?

Indlæg af Kim Simonsen fra HK Kommunal, som tager sit udgangspunkt i strukturkommissionens rapport af 9. januar 2004, hvori kommissionens vurdering af opgavefordelingen mellem stat, amter og kommuner m.m. gives.

Ved den nuværende struktur peges der på fordele som stor grad af decentralisering, der giver et tæt samspil mellem borgerne og politikerne, mulighed for tilpasning til de lokale forhold og et bredt demokratisk fundament, med direkte valgte politikere i amter og kommuner.

Af ulemper peges der på for små enheder – både kommuner og amter - hvor det kan være svært at koordinere indsatsen på tværs, og der udføres samme opgavetype flere steder.

Strukturkommissionens argumenter for en reform er bl.a. en fremtidssikring af en decentral offentlig sektor, styrkelse af kvalitet i de offentlige ydelser, samling af opgaver, mere enkel indgang til det offentlige, styrkelse af borgernes valgmuligheder, og der vil være mulighed for effektiviseringer.

Der sættes bl.a. fokus på svagheder i sundhedsområdet med for lille befolkningsgrundlag, beskæftigelsesområdet som er delt på 2 myndigheder, uklar ansvarsfordeling og koordinationsproblemer, og på skatteområdet fokuseres der på for små enheder og manglende udnyttelse af stordriftsfordele.

På beskæftigelsesområdet peges der på en kommunal overtagelse

“

For skatteområdet peger HK Kommunal på, at skat ikke kan ses isoleret fra andre kommunale ydelser. Der skal tages hensyn til den helhedsorienterede sagsbehandling, nærhed og lokalkendskab, igangværende udvikling med ligningscentre, som regeringen selv har bedt om, og hvor der er forankring i lokale kommuneekspeditionscentre med konkret skatteviden osv.

”

af det samlede ansvar, og på skatteområdet peges der på, at det er uhensigtsmæssigt med et flerstrengt system, hvor staten har ansvaret for selskaber, told og afgifter og kommunerne har ansvaret for personskatterne, hvilket gør det umuligt at prioritere på tværs.

Umiddelbart anbefaler kommissionen, at staten overtager det samlede ansvar, måske med mulighed for at lade kommunale ligningscentre tage opgaven, men uvildige eksperter er imod en sådan løsning.

Hovedkonklusionen er at der skal ske en reform i forhold til størrelser af amter og kommuner og i forhold til opgavefordeling. En reform skal ske så hurtigt som muligt og der skal ske en samtidig beslutning om opgavefordeling og størrelser på amter og kommuner.

Der peges på forskellige modeller f.eks., en bred amtsmodel, med kommunistørrelser på mindst 20.000 indbyggere, 7-8 regioner og direkte valg til kommune og region, en bred kommunemodel med kommuner på mindst 30.000 indbyggere, 4-6 regioner og direkte valg til kommune og amtsregion, en kommuneregionsmodel med kun 3-5 regioner, en statsmodel, hvor amterne forsvinder, og med kommuner på mindst 30.000 indbyggere.

Umiddelbart går HK Kommunal ind for en sammenlægning af kommuner og amter til færre enheder, hvilket synes at give en styrkelse af det faglige miljø, og der nævnes kommunistørrelser på 30-50.000 indbyggere og en 3-6 amter. Skal der ske en reform, skal hensynet til medarbejderne prioriteres meget højt, og hvis der skal ske en reform, skal det ske så hurtigt som muligt.

For skatteområdet peger HK Kommunal på, at skat ikke kan ses isoleret fra andre kommunale ydelser. Der skal tages hensyn til den helhedsorienterede sagsbehandling, nærhed og lokalkendskab, igangværende udvikling med ligningscentre, som regeringen selv har bedt om, og hvor der er forankring i lokale kommuneekspeditionscentre med konkret skatteviden osv. Det danske skattevæsen er ikke påviseligt dyrere end i de øvrige nordiske lande, som det påstås.

For at hjælpe, besvare spørgsmål m.m. yder HK Kommunal en indsats på området med afholdelse af lokale kredsmøder, orientering på hjemmesiden, nyhedsbreve, kurser for tillidsrepræsentanter og afdelingsmedarbejdere m.m.

Der er høringsrunde frem til 7. april 2004, og herefter forventes der et udspil fra regeringen og en politisk aftale hen over sommeren, lovforslag fremlagt 2004/2005 og en forventet ikrafttræden 1. januar 2006.

Tiden vil så vise, hvad der sker og, om det overhovedet er realistisk, at der kan være et landkort med opgavefordeling og ny struktur klar så hurtigt.

Historiefortælling.

Under temaet "jeg, vi og fremtidshistorier" fortalte og demonstrerede historiefortælleren Svend-Erik Erg, hvordan man fortalte en god historie.

Gode historier kan få folk til at lytte, og en god historie kan bl.a. bruges til at skabe forståelse for, det der sker på arbejdspladsen og være med til at binde folk sammen og skabe et sted, hvor folk trives og arbejder mod fælles mål.

En god fortælling har den egen-skab, at den kan føres videre fra mund til mund, og derfor kan den også bruges som ledelsesredskab. Historiefortælling er både let og konkret at bruge som ledelsesværktøj og fordelene er, at alle kan lære at fortælle historier.

I virksomheder florerer der altid historier, både positive og negative. Og de kan ikke udryddes, så man kan lige så godt benytte sig af folks trang til at fortælle historierne videre, også i situationer med samarbejdsproblemer og nedskæringer.

Der er i virksomhedssammenhæng tre hovedtyper af historier, jeg-historier, vi-historier og fremtidshistorier, men der findes også undertyper som kvajehistorier, mod-historier og antihistorier.

Jeg-historier bruges til at forklare, hvem er jeg, hvad står jeg for, og hvad kan jeg. Vi-historierne skal skabe fællesskab, samhørighed og en fælles identitet, der gør det rart at være på arbejde. Fremtidshistorierne skal fortælle, hvor virksomheden er på vej hen og åbne for en debat om kreative og praktiske muligheder.

Vi fik en god indsigt i, hvordan man fortæller en god historie, og til det videre arbejde med hørings-svar omkring strukturkommissionens rapport føler vi os bedre i stand til at fortælle en god historie, som kan være med til at pege på de fordele, der er ved at skatteopgaven forbliver på kommunale hænder.

Nye kommuner - en strøtanke om videndeling i en fusionstid

Af seniorkonsulent Jan Kjeldsmark, Mercuri Urval A/S

Overalt i den kommunale verden er man optaget af kommunesammenlægninger. Politiske og administrative styregrupper drikker kaffe, tænker, snakker, analyserer og benchmarker. Skattefolkene er som sædvanlig foran - mange af dem har været turen igennem. Men hvor er skattefolkene og deres erfaringer i den aktuelle proces forud for - de forventede - kommunesammenlægninger?

Det pæne og ydmyge skattefolk - i den perifere forvaltning

Er det en rimelig vurdering, at skattefolk i almindelighed opleves som pæne og ordentlige mennesker? - formentligt! Seriøse og ansvarsbevidste bogholdertyper, der bare kan det der med tallene? - bestemt!

Tænker vi derimod udvikling, kreativitet, processer, forandringer og "fremme i skoene" ligger skattemiljøet næppe forrest i panden på vi fleste. Hvorfor mon?

Det var de færreste skattechefer, der satte dagsordenen og fyldte rummet i chefgruppen - dengang i de gode gamle dage, da det endnu var almindeligt, at skattechefer havde sæde i kommunens chefgruppe. De "store fagchefer" med kæmpebudgetter, store og mangfoldige personalegrupper og et tilsvarende stort personaleansvar, har traditionelt taget taletid og rum, når store strategiske ledelsestemaer var i spil; tværfaglighed, lærende organisationer, budgetlægning, "frit-valg" og udfor-

dringsret, det komplicerede samspil mellem den administrative og den politiske ledelse, osv.

Skattechefen sad på den bageste række i chefgruppen og tænkte sit og var vel nu og da en kende duperet og lærte efterhånden at tro på og forstå, at skatteområdet jo sådan set ikke - i den store sammenhæng - er noget særligt, knapt nok en del af den kommunale forvaltning og organisation.

Måske lidt karikeret, men dog... Det er alligevel ikke for undertegnede helt indlysende, hvordan skatteområdet fik "branded" sig så skarpt i den kommunale organisation og - til en vis grad tillige - udviklede denne selvforståelse.

Skatteområdet som spydspids

Man kunne jo også anlægge den synsvinkel, at skatteforvaltningen på en række - væsentlige - områder har repræsenteret et progressivt og innovativt element i udviklingen af den ledelsesmæssige praksis i den kommunale organisation.

Skatteforvaltningen var således (blandt) de allerførste til en systematisk og omfattende anvendelse af IT i opgaveløsningen - de var de første med virksomhedsplaner, årsberetninger og måltal. Eksempler på styre- og ledelsesværktøjer som siden har vist sig bæredygtige og i forskellig iklædning er gået sin sejrsgang og blevet gængse i al kommunal virksomhed. Da den øvrige kommunale organisation

overtog disse værktøjer, skete det kun i ringe grad med involvering af skatteområdet og dets viden og erfaringer.

Og nu er den tilsyneladende gal igen! De aktuelle kommunalreformdrøftelser ligger lige i kølvandet på mange skatteforvaltningsfusioner. De fleste kommuner har etableret eller er i gang med at etablere skattecentre - at fusionere de tidligere kommunale skatteforvaltninger.

Der er vel nu etableret op mod et halvt hundrede fusioner - i guder, hvilke erfaringer skattechefer og -medarbejdere har høstet i disse mange konkrete fusioner. Det er min oplevelse i min færd i den kommunale verden, at topcheferne kun sjældent og sporadisk involverer de unikke erfaringer, som chefer og medarbejdere på skatteområdet besidder om fusionsprocesser. De er jo ellers meget optaget af, "hvad og hvordan gør vi" i relation til forberedelsen af kommunesammenlægninger.

Det forekommer nærliggende systematisk og bevidst at genbruge disse erfaringer. Viden og erfaringer der må være lige til at dele og (gen-)bruge!!

Der er givetvis mange plausible lokale og personlige forhold, der i den enkelte kommune forklarer dette tilsyneladende paradoks. Det er min fornemmelse, at mange af disse individuelle forklaringer ligger indenfor både den ovenfor beskrevne selvforståelse hos skat-

tefolket, der omfatter en ydmyg tilgang til "de store komplicerede driftsområder, som de jo er så forskellige fra". Men antageligt også hos "de meget større" og mere selvtillidsfyldte områder og deres chefer, der kan og vil selv - og måske har en snert af oplevelsen af skatteområdet som "noget helt andet", som ikke kan sammenlignes med "rigtig kommunal virksomhed". Forkert er det jo ikke, at der er forskel på skatteområdet og på de øvrige kommunale (kerne-) områder.

Alligevel kan den udfordring en kommunesammenlægning utvivlsomt bliver, næppe i nogen forstand karakteriseres som væsensforskellig fra den skatteforvaltningerne er eller var igennem i forbindelse med etablering af skattecentre. Tværtimod - der er masser af fælles materie.

Uanset om den manglende videndeling skyldes skattechefernes traditionelle pænhed og ydmyghed eller de øvrige kommunale forvaltningers selvtillidsfyldthed eller noget helt andet, synes det at være et - nærmest tåbeligt - spild af viden og erfaringer.

Heldigvis kan det - i de fleste kommuner - nås endnu.

Selvom de politiske og administrative styregrupper de fleste steder er etableret, er processen endnu ikke rigtig kommet i gang - men man er begyndt at drikke kaffe, tænke, snakke, analysere og benchmarke. I øjeblikket trædes der naturligvis en del vande, alle venter på det nye Danmarkskort, men pludseligt kan det gå meget hurtigt.

En god fusion kræver god ledelse

Nuvel, uanset aktørkredsen, videndeling eller ej, vil processen i og

resultatet af fusionen erfaringsmæssigt afhænge af primært af to forhold:

1. kvaliteten af den ledelsesmæssige indsats i fusionsprocessen og
2. det valgte procesdesign

Der eksisterer omfattende forsknings- og analysearbejder af forandringsprocesser og ledelsesopgaverne i tilknytning hertil. Disse formidles ofte i anbefalelsesværdige design for hvordan processen planlægges og afvikles.

Der er god inspiration at hente også i de opsamlede generelle erfaringer med andre tunge forandringsprocesser, herunder naturligvis fusioner.

En førende forsker i forandringsledelse ⁽¹⁾ fremstiller den ideelle model som en:

- "flertrinsproces", med
- 8 klassiske trin, hvoraf
- de første 4 trin repræsenterer meget afgørende forspil-opgaver.
- De følgende trin 5-7 knytter sig til konkrete handlinger og beslutninger og endelig
- trin 8, som er forankringselementet, hvor forandringerne integreres og fastholdes.

Forandringens attraktion - "hvorfor er fusionen en knald-hamrende god ide"

Det er en helt nødvendig opgave at skabe et fælles billede af, "hvorfor fusionen er en god ide". Denne indledende manøvre vil altid være vanskelig, idet der blandt såvel borgere, politikere, chefer og medarbejdere kan konstateres en stor variation af både

(1) Inspireret af John P. Kotter "Why transformation Efforts Fail", Harvard Business Review. April 1995

accept og modstand mod den forstående proces, ofte båret af en "hvad skal det til for"- analyse (den bider vel lidt på de fleste af os).

I den kommunale sektor er der en snes års erfaringer med større eller mindre forandringsprocesser. Derfor overrasker det ikke, når det opleves at forandring fryder nogle og skræmmer lidt flere. Store forandringer er både sjove og spændende, trælse og farlige at være en del af. Det ved vi af erfaring - det er der ingen grund til at skjule. Det repræsenterer en central, men også meget velkendt ledelsesudfordring at få de mange til at "se lyset".

Selvom det er en svær ledelsesopgave, står den først for og den skal naturligvis løses kvalificeret!

Styregrupper

Der skal etableres en styregruppe, der udstyres med et klart opdrag og tilstrækkelig beslutningskompetence i processen.

Vision og strategi

Styregruppen etablerer en proces, der formulerer en vision, der kan styre fusionen og strategier til realisering af visionerne.

Formidling af visionen og strategien

Styregruppen har karakter af "situationens beredskab" og det er derfor vigtigt, at dens medlemmer i praksis fremstår som rollemodeller for den adfærd, der ønskes af de øvrige aktører (særligt medarbejderne).

I øvrigt er devisen enkel: meddel, orienter og oplys - uafladeligt. Fortæl og fortæl igen "hvad vi gør, hvorfor vi gør det, hvordan og hvornår". Og stil op til de nødvendige dialoger med alle - også de irriterende tvivlere og skeptikere.

Når disse fire trin er gennemført, er væsentlige forudsætninger for en god fusion etableret. Implementeringen omfatter dernæst følgende trin:

Handling

Organisation og strukturer besluttes og træder siden i kraft.

Pluk de lavest hængende frugter

Lav nogle (små) lette synlige resultater, hyld og beløn de der bærer!

Konsolidering

Ansættelser, kompetenceudvikling m.v.

Forankring af ny kultur

Stimuler og fasthold i stor skala: "ønsket adfærd og måder at gøre tingene på".

Processen skal planlægges, selvom vi ved, planen ikke holder.

Processens individualitet og autonomi

I såvel teori som praksis er det således godtgjort, at nogle procesdesign generelt er mere robuste end andre.

Processer har imidlertid - på trods af det robuste design og den gode planlægning - en tendens til at leve sit eget liv, tage sin egen form, udvikle sig "mærkeligt" - i hvert fald anderledes end planlagt.

I den forstand er en fusionsproces som ethvert andet stort og kompliceret projekt.

Det der kan og bør styres er kronologien - rækkefølgen i processens trin.

Det er imidlertid centrale pointer at

- enhver forandringsproces er unik

- den enkelte organisation og arbejdsplads er unik, har sin egne særlige lokale forhold, sine egne historier, sine egne mennesker, sine egne grundlæggende antagelser, egne kulturer og værdier m.v.

- derfor er den gode fusion også unik og kræver sit unikke design

- det kræver ledelse, god ledelse, og det må den enkelte organisation så se at stille op med - til dialog med den gamle og den nye organisation.

Man kan således ikke i en bog læse sig til et relevant og effektivt design for sin fusion. Man kan (desværre) heller ikke købe sig til den hos konsulenter.

Til skattechefer i alle kommuner: Bland jer!

Og alle i andre; brug dem.

Ovenstående om forandringer og fusioner - og meget mere - ved (mange) skattefolk og -chefer, for de har prøvet det. Der er ikke den fejl, de ikke har lavet - det lærer man meget af. Brug skattechefens erfaringer, når der skal bygges nye kommuner, organisationer og arbejdspladser. Skattechefen maser ikke på, han kommer nok ikke af sig selv, han skal inviteres:

- til styregruppen?
- til et seminar?
- til et møde?

Bed ham formidle 25 læringspunkter - mindst de 15 kan genbruges. Så slipper vi da for det bøvl - hvis vi vil!

Skattesamarbejde København Syd

Samarbejde og sammenlægning er ikke blevet et mindre aktuelt emne efter Strukturkommissionens konklusion er kommet. Der er lagt op til større enheder især på skatteområdet. Faktisk er der en risiko for, at Staten overtager opgaven, hvis man følger det ene af de forslag for skatteområdet, der blev lagt frem af Strukturkommissionen. Alternativet er flere samarbejder og sammenlægninger. Det er derfor med at komme i gang hvis den kommunale ligning skal bevares. Men hvor skal man starte? Og hvordan skal man gøre? Det er en meget omfattende proces, der skal i gang mange steder. Her fortæller Per Fuhrmann, skattedirektør i Skattecentret København Syd, om de erfaringer, de har gjort sig som et af de første § 60 selskaber.

Af Kristian Ørskov Spang

Samarbejder har gennem længere tid været på dagsordenen på skatteområdet, og det er ikke blevet mindre aktuelt i den seneste tid med Strukturkommissionen og pres på systemets to-strengede struktur. Det er for dyrt, er konklusionen fra flere sider. De fleste skattefolk er dog enige om, at den kommunale ligning er værd at beholde, og det kan kun ske ved at skabe større og mere bæredygtige enheder. Både i forhold til økonomien og det faglige niveau.

I København Syd, der er det første § 60 selskab, der blev besluttet politisk, frygter man ikke fremtiden. Helt fra starten var det et af de formulerede mål, at samarbejdet skulle være et projekt, der kunne være med til at bevare opgaven hos kommunerne.

"Vi er meget gearet i forhold til de intentioner der ligger både fra Strukturkommissionen og lovgivningsmæssigt. Vi er fagligt stærke gennem sparring med mange dygtige kolleger, og specialområderne har fået meget større

bredde gennem flere sager og dermed større viden. Og det er der også et rationale i. Så vi er fortrøstningsfulde, men vi er selvfølgelig meget spændte på, hvor vi ender," siger skattedirektør Per Fuhrmann.

København Syd var et af de første samarbejder, der blev etableret efter den nye lovgivning, der åbnede op for dannelse af de såkaldte § 60 selskaber. Men her var man næsten for hurtigt ude, og det har haft betydning for projektets opstartsfasen.

"Vi startede projektet uden lovgrundlag og arbejdede derfor i den første tid med to modeller. Samarbejde eller § 60 selskab. Vi vidste, at der ville ske noget med lovgrundlaget, men vi var ikke sikre på, præcist hvordan det ville ende. Vi arbejdede derfor primært ud fra § 60 modellen, og hvis ikke der var blevet mulighed for det i loven, så havde vi lavet et samarbejde eller søgt om dispensation," siger Per Fuhrmann.

Skattecentrets arbejdsgrundlag

- Antal indbyggere ca. 130.000
- Antal skatteydere ca. 108.000
- Antal erhvervsdrivende ca. 10.800
- Antal selskaber ca. 2.400
- Antal medarbejdere ca. 105
- Samlet budgetterede driftudgifter ca. 48 mio. kr., heraf lønbudget ca. 39 mio. kr.

Der har været mange udfordringer undervejs, men han mener dog, at man i samarbejdet har fundet mange gode løsninger. Og så har der været en meget god opbakning fra politisk side.

"Selve opstarten var ret udramatisk i forhold til at skabe et politisk samarbejde mellem kommunerne. Fire af kommunerne i projektet arbejdede allerede sammen i turist- og erhvervssamarbejde København Syd, og det var her, ideen opstod, da en af borgmestrene forelagde nogle problemer med rekruttering. På baggrund af et samarbejde, der allerede fungerede godt på et område, så var der

stor enighed gennem hele opstartsfasen,” siger Per Fuhrmann.

Den rent formelle del af projektet voldte ikke de store problemer. Beslutningsgrundlaget, der var den første rigtige opgave, fik medarbejdergruppen til at medvirke konstruktivt og stille krav til den politiske styregruppe. Her opstilledes visioner for samarbejdet og mål for de enkelte områder i samarbejdet, og så blev det pålagt samarbejdet at spare samlet 2,5 millioner kroner inden 1. januar 2005.

Et af områderne var borgerservice, der som regel er et område, man politisk taler meget om, når man laver større enheder. Forsvinder nærheden? Og bliver det mere besværligt for borgeren?

Borgerservice

”Vores visioner og mål gik på, at borgerbutikkerne skulle kunne løse flest mulige af de borgerrettede serviceopgaver. I praksis alle de opgaver, hvor borgerne henvender sig personligt på sit rådhus. Det er kun de tunge opgaver, der sendes videre til centret. Derved fastholdes en stor del af nærheden for borgeren. Samtidig har vi lavet en flydende overgang i snitfladerne, hvilket betyder, at vi så vidt muligt løser problemet der, hvor borgeren kommer med den. Så bliver borgeren ikke kastebold mellem borgerbutikken og skattecentret,” siger Per Fuhrmann, der mener, at nærheden er beskyttet i deres model.

En større bekymring har været, hvordan man får borgerbutikken og Skattecentret til at samarbejde bedst muligt.

”For at få samarbejdet mellem borgerbutikken og skattecentret til at fungere optimalt har vi brugt meget energi på kommunikationen. Der er ved at blive lavet specielle IT løsninger for udveksling af sager, fælles elektroniske registre og så videre. Som det er lige nu, scanner vi sager ind og sender dem frem og tilbage, men vi har en række fælles tiltag på tegnebrættet, og vi er sikre på, at det bliver endnu bedre senere. Samtidig har vi lagt stor vægt på at få sat ansigt og person på de kolleger, man taler med i henholdsvis skattecentret og borgerbutikken. Den enkelte medarbejder skal vide, hvem man taler med, ellers risikerer man, at der bliver ringet til den, man kender fra tidligere i stedet for den, man egentlig skulle have fat i. Hvis ikke der er en god dialog og et godt samarbejde mellem de to, så går det ud over effektiviteten og det faglige,” siger han og tager dermed fat på det, der har været en af de vigtigste udfordringer. Nemlig at få medarbejderne med.

Ejerskab og fælles kultur

”Det var vigtigt for os, at der er blevet givet tydelige tilkendegivelser til alle, men specielt til medarbejderne.”

Opgaven med at få medarbejderne med på ideen og danne en ny

fælles kultur kræver, at medarbejderne ved, hvad der foregår og bliver taget med på råd. Fra starten har man lavet flere tiltag for at informere medarbejderne om, hvad der skete.

”Vi lagde stor vægt på, at det skulle være en meget åben proces. Vi lavede derfor en intern hjemmeside, hvor alt var tilgængeligt for medarbejderne. Vi holdt nogle informationsmøder for alle medarbejderne. På et af møderne havde vi hyret en psykolog til at fortælle om forandringsprocesser. Derudover lavede vi en lang række nyhedsbreve. Det er en af de rigtig gode ting, vi lavede,” siger han.

Medarbejderne blev imidlertid ikke kun informeret. De skulle være med i processen.

”En af de store udfordringer var skepsis og chok hos medarbejderne. Man skal tænke på, at mange af medarbejderne har bygget hele deres hverdag op om at arbejde et bestemt sted. De har kunnet hente børn, handle og meget andet på en bestemt måde. Samtidig er der stor usikkerhed om, hvad man skal lave, og hvem man skal sidde sammen med. Der er utrolig meget nyt, og usikkerheden er derfor stor. Derfor har medarbejderinvolveringen og åbenheden været meget omfattende. Det har været meget vigtigt at skabe tryghed og ejerskab hos medarbejderne,” siger Per Fuhrmann og fortsætter:

”Der er en række praktiske ting, som medarbejderne helt naturligt bekymrer sig meget om i starten. Det er en stor omvæltning for mange. Vi besluttede derfor at opstille nogle helt konkrete spørgsmål for den enkelte medarbejder, som for eksempel: Hvem er min afdelingsleder, hvem skal jeg sidde sammen med, hvilket kon-

Skattecentrets målsætning i forhold til medarbejderne

- At skabe et attraktivt fagligt miljø med gode karriere- og udviklingsmuligheder
- At skabe et godt fysisk og psykisk arbejdsmiljø
- At etablere mere robust viden på specialområderne
- At stille effektive IT-værktøjer til rådighed, herunder mulighed for at tilbyde hjemmearbejdspladser
- At sikre bedre rekrutteringsmuligheder
- At skabe en fælles kultur

Skattecentrets overordnede formål

- Fremtidssikring af kvaliteten i skatteadministrationen
- Sikre det skattefaglige miljø - fortsat rekruttering af kvalificerede medarbejdere
- Mere effektiv skatteadministration
- Fortsat kommunal varetagelse af skatteopgaven

tor, hvilke arbejdesopgaver skal jeg have? Og de spørgsmål skulle være besvaret skulle senest et halvt år inden indflytningen. Det skabte generelt en tilfredshed og ro hos medarbejderne. De praktiske problemer skal løses hurtigt. Der skal hurtigt være klarhed om fremtiden. De udfordringer der er i starten, er hovedsageligt begrænset til overgangsproblemer. Efter et halvt år har vi selvfølgelig stadig udfordringer, men det er faktisk meget begrænset.”

”Rygepolitik var et andet område, der skabte overgangsproblemer. Vi endte med et forbud mod at ryge indenfor bortset fra i et specielt indrettet rygerum midt i huset. Det var en stor omvæltning for dem, der var vant til at kunne ryge på deres enekontorer. Men efter en periode er det ikke længere et problem. Der er en stor gensidig accenpt og for langt de fleste glæde over et røgfrit miljø. Sådan er det i øvrigt med de fleste af overgangsproblemerne,” siger han.

Medarbejdernes første og måske største frustration var dog ikke smøgerne, men placeringen af centret.

”Man var vant til at bo tæt på og havde indrettet sit liv efter det. Nu skulle de pludselig til at tænke på transport og meget andet i forhold til de rutiner, de var vant til. Det endte med at blive Køge, der ligger cirka i midten af området. Faktisk blev vigtigheden af placeringen understreget af, at flere af

de medarbejdere, der kom fra Køge, også brokkede sig over placeringen, selvom det var dem, der fik den mindste omvæltning,” siger Fuhrmann.

En af mulighederne for at få medarbejderne med i processen er ved at danne forskellige fora, hvor medarbejdernes meninger og ideer kan komme frem.

”Vi nedsatte forskellige medarbejderudvalg. Det var vigtigt, at så mange som muligt kom med på råd på den ene eller den anden måde. Vi lavede blandt andet en projektgruppe, der også fungerede som testgruppe. Gruppen bestod af fem medarbejdere fra hver kommune samt cheferne. Hele gruppen mødtes så og diskuterede forskellige emner. Det var mange forskellige ting, der kom op som f.eks. medarbejderpolitik, IT, struktur, indretning osv. Alt blev prøvet af i udvalget. Det var en stor succes, fordi medarbejderne ofte ved mere end cheferne, om hvad der rører sig, fordi de sidder med problemstillingerne helt inde på livet i hverdagen,” siger han.

Den næste udfordring var indretningen af lokalerne. Her skulle medarbejderne have så meget indflydelse som muligt.

Indretningens svære kunst – mellem vaner og nytænkning

”Vi var meget heldige med at vi fik en gammel slidt bygning, hvor vi måtte vælte alt indvendigt og bygge det op, inden for nærmere bestemte rammer. Det gav os mange muligheder,” siger Per Fuhrmann, der havde gjort sig en del tanker om, hvordan de nye lokaler skulle indrettes. Men det var medarbejderne, der skulle have det sidste ord.” Indenfor en ramme, der tog hensyn til vidensdeling og integration af medarbej-

dergrupperne, fik medarbejderne lov til at bestemme, hvor de ville sidde og hvordan,” siger han og tilføjer, at det ikke helt gik, som han havde forestillet sig.

”Den oprindelige ide fra min side var, at det skulle være en kombination af mindre storrumskontorer og en- og tomandskontorer, men det blev ikke resultatet. I stedet ønskede medarbejderne at have en del en- og tomandskontorer. Vores største kontor er derfor et fire mands kontor - og der er fire af. Fordelen ved storrumskontorer er, at man kan arbejde projektorienteret, hvilket er en del af vores struktur. Vi har så fået tilladelse til at lave ændringer senere, hvis stemningen bliver en anden, men i første omgang var det vigtigere, at medarbejderne følte sig godt tilrette i de nye omgivelser.”

Grunden til Fuhrmanns ønske om lidt flere storrumskontorer var hensynet til den organisation, man havde valgt.

Ledelsesvisioner i medarbejder tempo

Udgangspunktet, da man gik i gang med projektet, var at arbejde ud fra begreberne den lærende organisation og værdiledelse.

”Vi vil meget gerne arbejde projektorienteret på kryds og tværs. Det er både godt rent fagligt, men bestemt også i forhold til et integrationssynspunkt. I øjeblikket har vi fem projekter kørende med i alt 28 medarbejdere. Projekterne har alle en slags kontrakt, der fastsætter en tidsramme og en ressource-ramme. Tidsrammen er typisk tre til fire måneder.

Projektorienteringen er medarbejderne ikke nødvendigvis vant til, og det skal der tages hensyn til.

“Når vi så gerne vil arbejde projektorienteret, så har vi også gjort det muligt for alle medarbejderne at komme på kursus i at arbejde på den måde. De 28, der i øjeblikket arbejder med forskellige projekter, har alle været på kursus, og det er altså planen, at alle andre også skal tilbydes det samme,” siger han.

Indretningen er ikke det eneste område, hvor man har måttet revidere de oprindelige planer i forhold til det organisatoriske og ledelsesmæssige.

I forhold til værdiledelse, der i meget forenklet form går ud på at lede efter fælles fastsatte overordnede værdier for virksomheden, har man lavet nogle ændringer undervejs. For det at fastsætte værdier var ikke så enkelt, som man skulle tro.

“Det var meningen, at vi skulle fastsætte vores værdier før indflytningen, men vi fandt ud af, at det var vigtigt, at vi var opmærksomme på de forskellige kulturer og dermed værdier, der var på spil i det nye samarbejde. Det var meget vigtigt at skabe en fælles kultur. Det kan man ikke bare diktere på forhånd. I stedet har vi nu kørt en periode uden formulerede værdier, men begynder om kort tid processen med at fastsætte skattecentrets værdier. Samarbejdsudvalget udsatte på et møde i de-cember arbejdet til foråret, hvor vi vil gøre det i forbindelse med et teambuildingarrangement. Det er meget vigtigt, at der først er dannet en fælles kultur gennem forskellige fælles arrangementer, teambuilding og hverdagen. Kun på den baggrund kan der dannes og skabes accept af fælles værdier. På den måde mener jeg, vi får nogle fælles værdier med hold i en fælles kultur,” siger Per Fuhrmann, og tilføjer:

“Noget af det, der kunne være gjort anderledes, var at skabe mere plads mellem nogle af milepælene. Det har skabt stort pres på både ledelse og medarbejdere, at vi har skullet nå meget på kort tid. Man bliver nemt for ambitiøs.”

Det er ikke det eneste, han ville gøre anderledes.

Et blik i bakspejlet

“Når jeg ser tilbage, ville det sikkert også have været godt med mere tid til processen med teambuilding. Ikke teambuilding forstået som et kursus, der er overstået på to dage. Det tror jeg ikke ret meget på som noget enkeltstående. Men mere tid til at grine lidt sammen, og være sammen under uformelle former,” siger han, men tilføjer, at han mener, de gjorde meget rigtigt i forhold til teambuildingen. Ved at gøre det meste selv, opnåede man meget, selvom det kostede tid og kræfter.

“Den eneste hjælp, vi har fået udefra, er farvebistand i forbindelse med de nye lokaler. Vi har ikke købt konsulentbistand til det ene og det andet, men på et område kunne det måske have været en fordel. F.eks. udbudsmaterialet har vi brugt ufattelig meget tid på. Det er jo ikke lige vores område, så der kunne vi

have fået en billigere og måske bedre løsning ved at hyre nogen udefra til at klare opgaven for os. Men generelt mener jeg, vi har opnået et meget større ejerskab ved at gøre så meget selv.”

Det er måske netop den uformelle teambuilding, der skal til for at undgå et af de problemer, Per Fuhrmann har undervurderet mest.

“Noget, jeg har oplevet som meget vigtigt set i bakspejlet, er at lokalisere og aflive myter. Myterne om hinanden gjorde vi på chefplan ikke meget ud af, før vi flyttede ind. Det skulle vi måske have gjort. Senere har vi brugt en del tid på at aflive disse myter, men meget kunne helt sikkert have været undgået ved at finde og aflive forskellige myter på forhånd,” siger han, og tilføjer at han alt i alt er meget godt tilfreds med processen og den måde, det er forløbet på. Også selv om der ikke har været den store hjælp fra konsulenter og lignende.

“Når jeg har snakket med folk udefra, så bekræfter de mig i, at der er mange af de ting, vi har gjort, som egentlig er ganske fornuftige,” slutter Per Fuhrmann.

Strukturen - nøgleord

- **Flad struktur** - d.v.s. så få niveauer som muligt. Afdelingsleder og stedfortræder i hver afdeling
- **Lederen af hver afdeling skal primært være personaleleder og altså ikke faglig konsulent.** Skal sammen med ledergruppen være med til at synliggøre den røde tråd i ledelse og sagsbehandling
- **Størst mulig vidensdeling** - d.v.s. et fagligt miljø hvor bredden i kompetencen indenfor enhed/afdeling er størst mulig, således at man gensidig kan inspirere og lære af hinanden
- **Stabsfunktioner** - udviklings- og ledelsessekretariatet
- **Til supplement på det faglige område etableres faglige konsulenter, som er opdateret/eksperter på forskellige dele af skattelovgivningen**
- **Afdelingerne organiseres ud fra et princip om størst mulig selvstændighed og ansvar i opgaveløsningen.** Dette kan ske via projektarbejde, via gruppe (selvstyrende eller andet) eller individuelt
- **Det er et krav, at der på tværs i organisationen etableres projekter bl.a. ud fra et fagligt, men også et integrationssynspunkt**

Skattechef i 35 år – Tid til eftertænkksomhed – og et kig ind i fremtiden

Af skattedirektør Peter G. Nielsen, Kolding Kommune

Jeg er blevet bedt om at skrive et indlæg til vores medlemsblad Skattechefen. Det gør jeg da gerne til en forening, som jeg har været medlem af i 35 år – og hvor jeg i en periode har været medlem af Hovedbestyrelsen og deltaget i rigtig mange spændende ting – såvel internt i foreningen, som eksternt i forhold til vore samarbejdspartnere i KL og i Staten.

Jeg kan nu se skiltet på døren – "way out". Jeg er i den meget helde situation, at jeg selv har valgt det. I fremtiden er det langt fra sikkert, at cheferne selv får lov at bestemme, hvilket job de får, eller hvornår de skal forlade jobbet.

Jeg har været skattechef i en mindre kommune (Karup) i 9 år og senere skattedirektør i Kolding Kommune – en stor købstad med 63.000 indb. i de sidste 26 år. Der er i sagens natur en væsentlig forskel på at lede en skatteforvaltning i de to så forskellige kommuner.

Ellers er der ingen grund til at fortæbe sig i fortiden. Den kan man alligevel ikke ændre på.

Men siden 1989, hvor ToldSkat blev oprettet gennem en fusion mellem amtsskatteinspektorerne og Toldvæsenet, har vi jo tydeligt mærket, at embedsmændene i Centraladministrationen har ønsket at overtage skatteopgaven fra kommunerne. Man har

ikke altid sagt det så højt som i denne tid, men det har ligget i kortene – at det var det man ønskede, og det har sandelig også været tæt på nogle gange. Der har indtil nu, dog ikke været politisk flertal for en ren statslig ligning. Straks efter fusionen i 1989 blev arbejdsgiverkontrollen overtaget af ToldSkat, og i december 1997 – blev selskabsligningen ført over til Staten. Opgaven blev dog igen udliciteret til kommunerne de fleste steder. I 2002 blev vurderingsopgaven overført til Staten. Endelig blev sekretariatsopgaven for skatteankenævne "spist" af Staten i efteråret 2003. Drypvis er vores opgaver altså blevet reduceret og samtidig er den statslige styring og tilsynet blevet stadig mere omfattende.

TP-sagerne

Det sidste eksempel på statslig overtagelse af opgaver, nemlig TP-sagerne er efter min opfattelse endt i en ren farce. Midt i en kontraktperiode opstår der et politisk ønske om, at indsatsen på dette område skal styrkes, men det må ikke koste noget. Man indgår en aftale med Kommunernes Landsforening om dannelse af 10 TP-centre, hvor pengene kommer fra eksisterende selskabskontrakter. KL opfordrer kommunerne til at bakke op modellen og frivilligt aflevere sager og penge til de nye centre, som er opstået i huj og hast. Det sker i en periode, hvor de kommunale budgetter for

længst er vedtaget, og hvor man har disponeret sine personaleresourcer.

Hvad gør kommunerne?

De gør selvfølgelig det, man kan forvente – henholder sig til sine kontrakter, som løber indtil 1. januar 2007. Det sker for ikke at komme ud i panikafskedigelser med store udgifter til følge. Skattechefforeningens formand var ude med en henstilling om, at nu burde vi stå sammen og aflevere TP-sagerne og pengene til de nye centre – uden at skele til eksisterende kontrakter og smålig lokal-egoisme. Han gik dog ikke mere ind for det, end at der i Vendsyssel blev indgået en alliance mellem nogle kommuner – heriblandt hans egen kommune - så sagerne ikke endte i Aalborg eller måske i et andet "kommunalt sammenrend", som var blevet opfundet til lejligheden. Jeg kan selvfølgelig godt forstå, at man gør hvad man kan for at beholde de opgaver, man har tilbage. Måske skulle man ikke have visioner om kommunalt sammenhold på andres vegne – lige med undtagelse af Vendsyssel? Jeg tror vi kan glemme alt om, at vi frivilligt kan flytte penge og arbejdspladser til andre kommuner evt. til en helt anden egn. Hver enkelt kommune handler ud fra devisen – "enhver er sig selv nærmest".

Ligningscentre

Vejen frem er derfor store fælleskommunale ligningscentre med mindst 100.000 indbg., hvis vi skal have en chance for at få del i opgaveløsningen på skatteområdet i fremtiden. Lige for tiden er det hele noget rigtigt "rod" på vores område. Der savnes totalt en overordnet strategi og målsætning for indgåelse af samarbejder på skatteområdet. Skattesamarbejder er opstået mere eller mindre på følelsesmæssig basis – "hvem ka li' hvem?"



Det nye kommunale Danmarkskort vil uden tvivl få en del af de etablerede samarbejder til at smuldre. I nogle tilfælde truer en opløsning, hvis der opstilles objektive kriterier for, hvor stort et skattecenter skal være, og hvilke opgaver der skal løses.



Det der bliver spændende at følge, om der denne gang er politisk flertal for en statslig overtagelse af hele skatteopgaven, og i hvor stort et omfang staten kan og vil "drifte" denne opgave. Jeg kan ikke få øje på, hvorledes staten kan skabe økonomi og ressourcer til at overtage "hele butikken". For mig at se er den mest nærliggende mulighed, at staten i givet fald udliciterer på samme måde, som er gældende på selskabsområdet. Så kommer de nye skattesamarbejder til sin ret, hvis de er store nok.

Jeg er sammen med mine kolleger i Vejle og Fredericia ved at undersøge mulighederne for at danne et ligningscenter i Trekantområdet. Det vil i givet fald få en størrelse på ca. 175.000 indbg. Men det bliver svært. Ikke at få udarbejdet et beslutningsgrundlag, men politisk at blive enige om en fælles lokalisering af et sådant center –

det bliver lidt af et politisk kunststykke, hvis det skal lykkes.

Det dyre skattevæsen

Skatteministeriet har gjort meget ud af at påvise, at omkostningerne ved at drive skattevæsen skyldes det to-strengede system. At vi er dyrere end Sverige og Norge pr. indbygger skyldes, at opgaven er delt mellem staten og kommunerne, siger Skattedepartementet. Denne argumentation forekommer billig og letkøbt. Jeg har flere gange været i Ørebro i Sverige og i Drammen i Norge og har konstateret, at arkitekturen og lovgivningen i skattesystemet er langt mere omfattende og kompliceret herhjemme end i Sverige og Norge. Både med hensyn til opgørelse af de skattemæssige indtægter og ikke mindst med hensyn til fradragsmuligheder og fortolkning af lovgivningen er vores skattesystem langt vanskeligere at håndtere. "SKATTEN" henvender sig til en ganske almindelig lønmodtager 3 gange om året – og hvis han blot skifter bilen ud, skal han på skatteforvaltningen og have et nyt skattekort. Sådant et tungt og omfattende system koster på bundlinien.

Det burde staten have pointeret i sin argumentation, og ikke slå så meget på, at det er kommunale folk, som administrerer opgaven. Min påstand er, at det – med et uændret serviceniveau over for skatteborgerne – ville koste det samme, hvad enten det var stat, amt eller kommune som administrerede skattesystemet. Det der virkelig vil batte, er at gøre som i finansverdenen – "skrue ned for den personlige service" – og basere sin administration på driftsikre og pålidelige a'jourførte EDB-systemer. I den henseende har vi endnu et stykke vej at gå, for at udtrykke det lidt mildt.

Et andet skattesystem

Det er på tide, at vi får et system, hvor arbejdsgiveren opkræver indkomstskatten som en bruttoskat – med ganske få spring i progressionen. Fradragene kan man få f.eks. ved kun at betale 70% i renter til banken, kun 70% af fagforeningskontingentet, kun 70% af børne- og hustrubidraget o.s.v. Banken, fagforeningen, det offentlige o.s.v. kunne så sende en samlet regning på "skatterabatten" en 2 – 3 gange om året. Med hensyn til befodringsfradraget skulle arbejdsgiveren kunne udbetale en "trækfri" godtgørelse til den ansatte, hvis han boede en vis afstand fra arbejdsstedet. Det ville med dagens teknik være forholdsvis let at kontrollere hos langt færre arbejdsgivere end lønmodtagere. Beskatning af kapitalindkomster skal ske ved kilden, på samme måde som for aktieudbytte. Væk med begrebet skattepligtig indkomst – og væk med selvangivelsen for almindelige mennesker. Vi har ikke noget at bruge "skattepligtig indkomst" og selvangivelsen til, når der er betalt samtidighedsskat.

Hvis vi fik et system i den retning, ville vi i løbet af nogle få år være ganske meget billigere i administration end de øvrige lande, som vi sammenligner os med.



Jeg vil for min del slutte af og sige farvel med at ønske Skattechefforeningen og alle mine kolleger held og lykke i tiden fremover og håbe, at alle uanset enstrenget, tostrenget eller en mellemting, får et spændende og udfordrende job – som jeg selv har haft det i mine 35 år som chef i den kommunale skatteforvaltning.