



Skatteetaten

Utredning av ny kontorstruktur

Ny kontorstruktur i Skatteetaten

Skattedirektoratet

1. juni 2016



Skatteetaten

Utredning av ny kontorstruktur

Annet sentralt dokument

Dokumentnavn
Skatteetatens fremtidsbilde – Skatteetaten 2025

Vedlegg

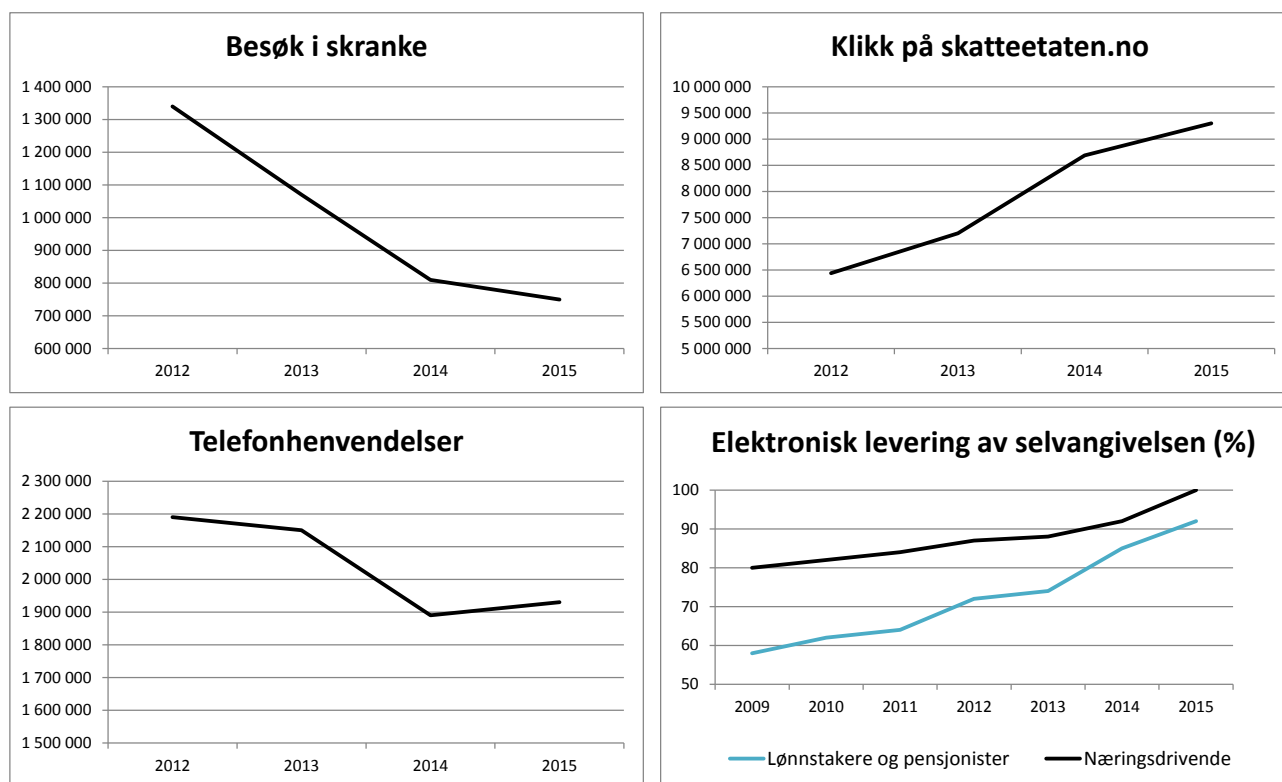
Vedlegg	Dato	Navn
1		Oppdragsbrev fra Finansdepartementet
2		Prosjektmandat for utredning av ny kontorstruktur i Skatteetaten
3		Kart over fremskrevet befolkningsutvikling
4		Kart over næringsstruktur

Sammendrag

Skatteetaten fikk i oppdrag å utrede ny kontorstruktur med frist 1. juni 2016 og skal vurdere ny overordnet organisering. Etaten er godt i gang med å se på styrker og svakheter ved dagens organisering og oppgaveløsning for å definere behov for endringer. I denne rapporten beskriver Skatteetaten hvordan kontorstrukturen kan legges bedre til rette for fremtidig oppgaveløsning.

Det er over tid skjedd store endringer i Skatteetatens kontorstruktur fra 436 ligningskontor for 15 år siden til dagens 107 skattekontor. I denne samme perioden har etaten økt sin produktivitet, effektivisert interne prosesser og styrket sitt servicetilbud. Brukerne er jevnt over fornøyd med etatens tjenester selv om den fysiske tilstedeværelsen er betydelig redusert. Digitaliseringen har fullstendig endret måten etaten løser sin kjernevirksomhet på. For eksempel er behandlingen av selvangivelsene i stor grad automatisert og ligningen følger en landsdekkende plan for å sikre likebehandling og mer effektiv håndtering. Dette har lagt grunnlaget for tidligere skatteoppgjør og gitt mulighet til å dreie ressurser over på andre viktige områder. Digitaliseringen har også lagt grunnlaget for et helt nytt brukermønster. Gjennom en bevisst strategi og utvikling av elektroniske tjenester, er det nå slik at de færreste reiser til et skattekontor for å spørre om skatt. Brukerne er i stor grad blitt selvhjulpne og har en digital dialog med etaten. Prosessene er forenklet og behovet for kontakt er redusert. Digitaliseringen vil fortsette og forsterke denne utviklingen. Effekten er at store deler av etatens oppgaveløsning nå er geografisk uavhengig.

Dette er nærmere beskrevet i kapittel 2.



Det er fortsatt slik i dag at Skatteetatens kontorstruktur består av mange små enheter. De siste årene er det foretatt justeringer slik at de mest sårbart bemannede kontorene har redusert sin åpningstid for publikum eller stengt dørene. Et alternativ er at etaten fortsetter en gradvis tilpasning av sin kontorstruktur. Utfordringen med en slik tilnærming er at utviklingen kan bli tilfeldig. Skatteetaten har derfor valgt å benytte



oppdraget fra Finansdepartementet til å gjøre en helhetlig vurdering av kontorstrukturen med sikte på en løsning som er bærekraftig og levedyktig over tid.

Skatteetaten har gjort et grundig utredningsarbeid, og kommet frem til et forslag til ny kontorstruktur som kan ivareta etatens behov for større fagmiljø, og samtidig sikre en god regional fordeling. Forslaget innebærer å slå sammen kontorenheter slik at dagens 107 skattekontor blir til 53 skattekontor på landsbasis. Over halvparten av kontorene i ny struktur vil ha flere enn 40 ansatte. For å sikre god regional fordeling der hvor de geografiske avstandene er veldig store, foreslår etaten å beholde 11 kontorsteder med færre enn 20 ansatte. Identitetskontroll som er den eneste tjenesten som forutsetter fysisk oppmøte på et skattekontor, vil foregå ved like mange kontorsteder som tidligere. Når utenlandske arbeidstakere søker om skattekort for første gang, er det krav om personlig oppmøte. Dette er for å sikre en forsvarlig identitetskontroll ved tildeling av D-nummer.

Forslaget til ny kontorstruktur er beskrevet i kapittel 4.

Utredningen av ny kontorstruktur er gjort med utgangspunkt i kriterier som ble angitt i oppdragsbrevet.

Kriteriene har gitt rammer for vurderingene:

- Etterlevelseshensyn
- Tjenestetilbud og tilgjengelighet for viktige brukergrupper
- Størrelsen på fagmiljøene
- God regional fordeling av arbeidsplasser
- Effektiv ressursbruk
- Rettssikkerhet og likebehandling

Bruken av kriteriene er nærmere beskrevet i kapittel 4.2

I arbeidet med utredningen er det også sett på hva som ville være en god løsning hvis kun rendyrkede skattefaglige vurderinger ble lagt til grunn. Etatens vurdering er at det kan være tilstrekkelig med færre enn 40 skattekontor for å sikre en effektiv og forsvarlig skatteforvaltning. Når forslaget etaten legger frem omfatter 53 kontor, er det fordi etaten tar flere hensyn enn det som er effektivt for etaten isolert sett.

Både omverden, oppgaver og brukernes behov er i kraftig forandring. Forventningen er at etaten skal sikre en fremtidsrettet og helhetlig skatte- og avgiftsforvaltning i Norge med god service. Skatteetaten har de siste par årene fått utvidet ansvar og oppgaver, blant annet ved innlemming av Statens innkrevingssentral og overføringen av særavgiftene fra Tolletaten. Fra 2017 overtar Skatteetaten også forvaltningen av innførsels-mva. Ny kontorstruktur må understøtte etatens nye oppgaveportefølje og bidra til en mer samlet håndtering av ulike skattearter til beste for brukeren.

Samfunnet står overfor utfordringer, som også påvirker Skatteetatens mulighet til å løse sitt samfunnsoppdrag. Økonomisk kriminalitet og arbeidsmarkeds kriminalitet, svak identitetsforvaltning og risiko for uthuling av skattefundamentet i en globalisert og digitalisert økonomi, er utfordringer for samfunnet og derfor prioriterte satsningsområder for Skatteetaten. Utfordringene innebærer at etaten må tenke nytt og disponere ressursene annerledes fremover. Skatteetaten prioriterer forenkling for næringslivet, bekjempelse av økonomisk kriminalitet og sikker identitetsforvaltning. Skatteetaten har startet oppbygging av kompetansemiljøer innen analyse på skatteområdet. Skatteetaten jobber stadig mer kunnskapsbasert, blant annet ved å kartlegge risiko for unndragelser som grunnlag for å velge riktig virkemiddel. Dette gir mer effektiv og treffsikker bruk av virkemidler, for eksempel ved at kontrolltiltak settes inn der risikoen er størst. Etaten må samle, utvikle og utnytte egen kompetanse og jobbe for å bygge ytterligere kunnskap om risiko i

ulike bransjer og skattytersegmenter, og få økt innsikt i behovene til viktige målgrupper som næringslivet og utenlandske skattytere.

Det er flere eksterne utviklingstrekk som antas å påvirke etatens behov for endringer:

- Internasjonalisering og migrasjon
- Nye forretningsmodeller og betalingsløsninger i den digitaliserte økonomien
- Bruk av internett og teknologi til å utføre kriminelle handlinger
- Svakheter i den nasjonale identitetsforvaltningen
- Endringer i arbeidsmarkedet og arbeidsgiverrollen
- Komplekst regelverk som ikke er tilpasset teknologi og krav til offentlig forvaltning
- Økte krav til service, forenkling og effektivitet
- Endrede holdninger og kulturer
- Økte krav til samhandling mellom offentlige etater

Dette er nærmere beskrevet i kapittel 1.

Mange peker på at digitalisering teknisk sett gir muligheter for å løse oppgaver sammen, selv om ansatte sitter hver for seg eller som i dag ved mange små kontorenheter. Når etaten likevel mener det er nødvendig å samle ansatte i større miljø, er dette fordi det er behov for å bygge sterke kompetansemiljøer med spesialisering på strategisk viktige områder.

For å møte utfordringene som etaten står overfor, vil det være fordelaktig med færre og større fagmiljøer. Med færre og større enheter vil det gi langt enklere koordinering for en stor etat. Det gir mer dynamisk kompetanseutvikling- og deling, mer samordnet og effektiv produksjon - og større frihet til å ta hele etaten i bruk i utviklingen av fremtidig oppgaveløsning. (Kapittel 2.4.) Videre har endringene til formål å møte næringslivets forventninger om dialog og tidlig avklaring i skatte- og avgiftssaker. Større fagmiljø i alle landsdeler vil gi Skatteetaten økt fleksibilitet i å kombinere spesialist- og breddekunnskap. Samlet vil dette bidra til en betydelig slagkraft i oppgaveutførelsen på områder der dette er nødvendig. Større og mer robuste fagmiljø vil bidra til ytterligere styrking av likebehandling og rettssikkerhet for skattyter.

Forslaget til ny kontorstruktur vil i hovedsak ikke føre til endringer i fordeling av arbeidsplasser mellom landsdelene. Det har vært et mål å ikke gjøre skattekontor i de største byene større.

Parallelt med ny kontorstruktur utreder Skatteetaten overordnet organisering og fremtidig oppgavedeling. I denne sammenheng vurderes det å flytte oppgaver ut av Oslo. Erfaringer viser at etaten allerede har lykket med slik flytting av oppgaver. Eksempler på dette er etablering av brukerstøttesenteret i Grimstad som nå har 265 arbeidsplasser. Ligning av lønnstakere og pensjonister i Oslo er flyttet til Skatt nord. Løsningen med færre antall kontor og dermed større fagmiljøer i hele landet legger til rette for å flytte oppgaver ut av Oslo.

Forslaget til ny kontorstruktur ivaretar god regional tilstedeværelse på landsbasis. Alle ansatte ved kontorene som flyttes får tilbud om ny arbeidsplass ved de kontorene som styrkes. I alt vil 564 av 6 745 ansatte (8,4 prosent) være direkte berørt av endringene. Noen ansatte får lengre reiseavstand til nytt arbeidssted. Skatteetaten har erfaring med gjennomføring av omstillingsprosesser og vil legge opp til en forutsigbar og ryddig prosess for berørte ansatte i samarbeid med tillitsvalgte.

Oppsummert er det slik at digitaliseringen gir mindre behov for fysisk tilstedeværelse. Dette gjelder både person og næring, publikumsservice og kontroll. Samtidig ser vi behov for effektivisering med nye oppgaver og tøffere økonomiske rammebetingelser. Etaten trenger å frigjøre ressurser for å takle truslene mot



Skatteetaten

Utredning av ny kontorstruktur

skattefundamentet, levere godt på etatens nye oppgaveportefølje, sikre en mer samordnet behandling av skattearter, og leve opp til nye brukerbehov og forventninger. Vi har behov for nye og bærekraftige kompetansemiljøer. Etaten jobber i mindre grad med enkeltsaker og innenlandsforhold, og mer med kompleksitet, utlandsforhold, analyser og behandling av store datamengder. Det gir behov for å utvikle nye typer spisskompetanse. Ny kontorstruktur kan gi økt fleksibilitet, økt kompetanseutvikling og mindre behov for å koordinere. Samarbeidet med andre etater, aktører og næringsliv vil bli enklere og mer effektivt med færre og større fagmiljøer.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	10
1.1	Endringer i omverdenen	10
1.2	Endret dialog med brukerne	11
1.3	Skatteetatens strategiske endringsbehov.....	11
1.3.1	Forutsetninger for strategisk måloppnåelse	11
1.3.2	Modernisering av Skatteetaten.....	12
2	Utvikling av kontorstruktur og oppgaveløsning	13
2.1	Historisk utvikling av Skatteetatens kontorstruktur.....	13
2.2	Endring i oppgaver ved kontorene.....	13
2.2.1	Endringer av geografiske bindinger	13
2.2.2	Oppgavene endrer seg	14
2.2.3	ID-kontroll ved skattekontor	14
2.3	Utvikling i skattyters bruk av digitale tjenester.....	15
2.3.1	Hva spør publikum om?.....	16
2.4	Utfordringer og risikoer Skatteetaten står overfor.....	18
2.4.1	Økt internasjonalisering og digitalisering av økonomien	18
2.4.2	Arbeidsmarkeds kriminalitet.....	19
2.4.3	Internasjonalisering og sikker identitetsforvaltning	19
2.4.4	Behov for større kompetansemiljøer	19
2.4.5	Tverretatlig samarbeid	20
2.5	Oversikt over dagens organisering og kontorstruktur.....	20
2.5.1	Organisering av Skatteetaten per i dag	20
2.5.2	Arbeidsoppgaver ved skattekontorene i regionene	21
2.5.3	Utviklingen i antall ansatte	22
2.5.4	Antall kontor og antall ansatte	22
2.5.5	Kostnadsbilde for dagens kontorstruktur	25
3	Demografisk utvikling - Befolkning og næring	26
3.1	Befolkningsutvikling – hva viser den?.....	26
3.2	Næringsstruktur – hvor er bedriftene lokalisert?.....	26
4	Forslag til ny kontorstruktur i Skatteetaten	28
4.1	Ny helhetlig struktur med god regional fordeling	28
4.2	Anvendelse av kriterier for vurdering av ny kontorstruktur	29
4.2.1	Etterlevelseshensyn.....	29

4.2.2	Tjenestetilbud og tilgjengelighet for viktige brukergrupper (herunder bruk av alternative tjenestetilbud)	30
4.2.3	Størrelsen på fagmiljøene.....	30
4.2.4	God regional fordeling av arbeidsplasser	30
4.2.5	Effektiv ressursbruk	30
4.2.6	Rettsikkerhet og likebehandling	30
4.3	Kontor som foreslås videreført.....	31
4.4	Kontor som foreslås slått sammen med andre	34
4.5	Tilbud til publikum i ny kontorstruktur	35
4.6	Risikovurdering av produksjonen i en gjennomføringsfase	36
4.7	Personalmessige konsekvenser	36
4.7.1	Arbeidsrettslige forhold	37
4.7.2	Risikovurdering av arbeidsmiljøet.....	37
5	Tentativ milepælsplan for iverksettelse	38
6	Effekter av forslag til ny kontorstruktur	39
6.1	Tilrettelegging for fremtidig oppgaveløsning.....	39
6.1.1	Modernisering gjennom automatisert oppgavebehandling og digitaliserte tjenester	39
6.1.2	Forsterket innsats mot næringslivet.....	39
6.1.3	Betydningen av foreslått struktur	40
6.2	Styrket virksomhetsstyring og samarbeid	40
6.3	Mer helhetlig oppgaveløsning i dag	40
6.4	Omstillingskostnader knyttet til berørte ansatte.....	41
6.5	Kostnadsreduksjon som konsekvens av færre kontor	42
6.6	Eksterne effekter.....	42
7	Avslutning	43

Figurliste

Figur 1	Tidslinje utvikling	12
Figur 2	Gjennomførte ID-kontroller per år i perioden 2012-2015	15
Figur 3	Utvikling i publikumshenvendelser og bruk av elektroniske løsninger	16
Figur 4	Oversikt over hvilke tjenester publikum spør etter på skattekontorene	17
Figur 5	Organisasjonskart for Skatteetaten	21
Figur 6	Oversikt over fordeling av ansatte mellom organisasjonsenhetene i Skatteetaten	21
Figur 7	Oversikt over utviklingen i antall fast ansatte i regionene fra 2010 til 2016	22
Figur 8	Oversikt over størrelse på kontorene per region pr 29.2.2016	23
Figur 9	Dagens kontorstruktur i Skatteetaten	24
Figur 10	Kostnader til dagens kontorlokaler	25



Skatteetaten

Utredning av ny kontorstruktur

Figur 11 Nettverkskostnader til dagens kontorlokaler	25
Figur 12 Kart over næringsstrukturen i Norge	27
Figur 13 Oversikt over størrelse på kontor i ny kontorstruktur	29
Figur 14 Oversikt over kontor som foreslås videreført	32
Figur 15 Kart over ny kontorstruktur i Skatteetaten	33
Figur 16 Oversikt over kontor som foreslås slått sammen med andre	35
Figur 17 Kontor med ID-kontroll som flyttes	35
Figur 18 Reisetid mellom kontor	37
Figur 19 Tentativ plan for innføring av foreslått kontorstruktur.....	38
Figur 20 Avgang fremskrevet fra 2015 til 2025.....	41
Figur 21 Endringer i driftsskostnader.....	42
Figur 22 Engangskostnader	42

1 Innledning

Skatteetatens virksomhet danner et finansielt hovedgrunnlag for offentlig virksomhet. Skatteetatens samfunnsoppdrag er å sikre inntekter for å finansiere fellesskapet og opprettholde og styrke legitimiteten til skattesystemet. Etaten skal utøve god service til skattyterne, og skal sikre et oppdatert folkeregister.

Utviklingen i samfunnet utfordrer Skatteetatens evne til å løse oppdraget. Ansvarer er utvidet med nye oppgaver etaten har mottatt de siste årene, med innlemming av Statens innkrevingssentral og overføring av særavgifter og innførsels-merverdiavgift fra Tolletaten. Kjernen i oppdraget er å sikre at gjeldende regler på etatens ansvarsområder etterleveres i samfunnet.

Denne rapporten gir en vurdering av hva Skatteetaten mener er en nødvendig kontorstruktur for å løse samfunnsoppdraget på en god måte også i fremtiden. Ved å slå sammen skattekontor, får Skatteetaten de større fagmiljøene det er behov for. Dette kapitlet gir en kort beskrivelse av de viktigste eksterne utviklingstrekkene, som er sentrale for etatens behov for endringer i kontorstrukturen.

1.1 Endringer i omverdenen

I den overordnede risikovurderingen for 2016-2017 har Skatteetaten identifisert følgende eksterne utviklingstrekk og utfordringer:

- Internasjonalisering og migrasjon
- Nye forretningsmodeller og betalingsløsninger i den digitaliserte økonomien
- Bruk av internett og teknologi til å utføre kriminelle handlinger
- Svakheter i den nasjonale identitetsforvaltningen
- Endringer i arbeidsmarkedet og arbeidsgiverrollen
- Komplekst regelverk som ikke er tilpasset teknologien og kravet til offentlig forvaltning
- Økte krav til service, forenkling og effektivitet
- Endrede holdninger og kulturer
- Økte krav til samhandling mellom offentlige etater

Den teknologiske utviklingen har ført til at det meste av informasjonsbehandling og betalingsformidling er digitalisert. Den digitale utbredelsen og kompetansen i Norge er høy. Digitalisering endrer arbeidslivet, finansmarkedet, betalingsløsninger, informasjonsflyt og distribusjonskanaler og har fått konsekvenser både for næringsliv og borgere. Alle forventer å få sine behov dekket gjennom enkle, elektroniske løsninger som er tilgjengelige hele døgnet. Digitaliseringen gir nye forventninger til service, kvalitet og hurtig behandling av saker.

Skatteetaten har kommet langt i digital kommunikasjon med publikum. Her kan nevnes flyttemelding, innlevering av selvangivelse og næringslivets prosesser som nå i hovedsak er digitalisert. Næringsdrivende skal nå levere sin merverdiavgiftsoppgave og selvangivelse elektronisk, og a-ordningen gjør det enklere både for arbeidsgiver og arbeidstaker å trekke riktig skatt ved lønnsutbetaling.

De teknologiske endringene i samfunnet, med en gjennomgripende digitalisering av informasjonsbehandling og betalingsformidling, har endret forutsetningene for hvordan Skatteetaten løser sitt oppdrag. Skatteetatens utvikling har i stor grad vært påvirket av kunnskap om endringer i omverdenen, og det er viktig at dette også tas inn i fremtidig vurdering av kontorstrukturen. Neste delkapittel beskriver hvordan effektene av digitaliseringen har påvirket etatens oppgaveløsning.



1.2 Endret dialog med brukerne

Skatteetaten har over mange år utviklet selvbetjeningsløsninger, både overfor næringsliv og innbyggere. Dette gjør etatens tjenester mer tilgjengelige for hele samfunnet. Dette har vært mulig på grunn av den digitale utviklingen. Etaten har profesjonalisert sin førstelinje mot publikum på telefon og i skranke, og nettsiden skatteetaten.no er utviklet for å dekke brukerens informasjonsbehov med et pedagogisk tilpasset språk og innhold. Nettsiden tilbyr også svartjeneste i form av chat med brukerne. Skatteetaten er tilgjengelig gjennom sosiale medier, og tilbyr veiledning på etatens sider på Facebook.

Forventningen til god service har sammenheng med forvaltningens generelle veiledningsplikt. Skatteetaten skal gjøre det enkelt å følge opp plikter og begrense byrder som pålegges personer og virksomheter. Etterlevelsesmetodikk utarbeidet av Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), viser til at befolkningen ønsker å etterleve hvis myndighetene legger til rette for det. En samfunnsøkonomisk effektiv skatteadministrasjon må tilrettelegge for enkle, formåls effektive og pålitelige prosesser.

Det er klare forventninger om kostnadseffektivisering i offentlig sektor. En digital helhetlig brukerdiallog og større grad av selvbetjening er viktig for å nå målsettingen om en effektiv offentlig forvaltning. Skatteetaten må derfor fortsette å utvikle gode digitale tjenester og løsninger mot skattyter.

Skatteetaten opplever at publikum og næringsliv i mindre grad møter opp på etatens kontor. Bruken av elektroniske tjenester og trafikken på etatens nettsider har økt betydelig. Antall henvendelser på telefon reduseres. Skatteetatens vurdering er at befolkning og næringsliv er selvhjulpne og benytter digitale tjenester i utstrakt grad. Behovet for at Skatteetaten er fysisk til stede mange steder i landet er betydelig redusert. Dette er en utvikling det er stor grunn til å tro at vil forsterkes fremover, som følge av den økende takten i digitalisering av samfunnet.

1.3 Skatteetatens strategiske endringsbehov

Skatteetaten har tatt strategiske valg for å sikre at etaten løser samfunnsoppdraget i fremtiden. Forenkling for næringslivet, bekjempelse av økonomisk kriminalitet og sikker identitetsforvaltning har høy prioritet. Det er et mål at næringslivet i større grad opplever like konkurransevilkår og betydelig redusert arbeidsbyrde innen 2025.

For å få til dette ønsker etaten gjennom et slagkraftig samarbeid med offentlige myndigheter å legge reelle hindringer for økonomisk kriminalitet. Identitetsforvaltningen må være helhetlig, sikker og pålitelig, og skattyter skal oppleve at etatens digitale tjenester dekker deres behov. Skatteetaten skal i enda større grad jobbe kunnskaps- og risikobasert.

1.3.1 Forutsetninger for strategisk måloppnåelse

For å realisere etatens strategiske mål og sikre skattegrunnlaget i fremtiden, er det tre strukturelle og grunnleggende forutsetninger som bør på plass:

- Skatteetaten må bruke mulighetene i digitaliseringen i samfunnet til å utvikle sine kjerneprosesser, regelverk og IT-systemer slik at etatens ressurser dreies i retning av de strategiske målene. Dette stiller krav til fornyelse av etatens interne systemer og bruk av teknologi.



Skatteetaten

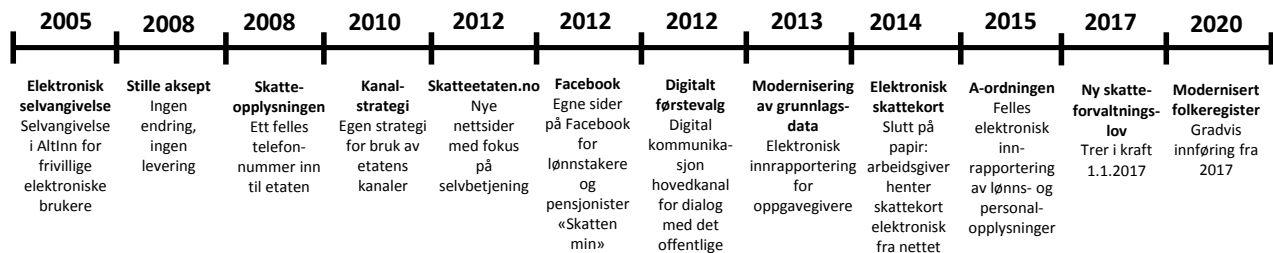
Utredning av ny kontorstruktur

- Etaten må implementere en organisasjonsstruktur som understøtter fremtidig oppgaveløsning. Dette krever en kontorstruktur som gir mulighet for solide og fleksible fagmiljøer som kan videreutvikle nye kompetansebehov i møte med næringslivet.
- Etaten må endre kontorstrukturen slik at ressurser og kompetanse kan anvendes effektivt og i tråd med samfunnets behov.

1.3.2 Modernisering av Skatteetaten

Skatteetaten har en produksjonskjede basert på tett samspill mellom regelverk, organisasjon, prosesser, tjenester og kommunikasjon. I bunn ligger omfattende bruk av informasjonsteknologi. Etaten jobber strategisk og målrettet med å effektivisere organisasjonen og modernisere produksjon og tjenester.

Etaten jobber kontinuerlig med store utviklings- og moderniseringstiltak for å gjøre beskatningsprosessen enklere og mer effektiv både for brukerne og i saksbehandlingen. Når ny skatteforvaltningslov trer i kraft i 2017, vil det være den skattepliktige selv som fastsetter grunnlaget for skatteberegning og skatteoppgjør for inntekts- og formueskatt og kan be om avklaringer i forkant.



Figur 1 Tidslinje utvikling

2 Utvikling av kontorstruktur og oppgaveløsning

I dette kapittelet presenteres utviklingen av kontorstrukturen de siste 50 årene, både fra et organisatorisk og et arbeidsprosess- og oppgaveperspektiv.

2.1 Historisk utvikling av Skatteetatens kontorstruktur

Skatteetatens kontorstruktur har over tid endret seg. I 1965 ble de kommunale ligningskontorene overført til staten (Oslo ble overført i 1968). Frem til omorganiseringen av ligningsforvaltningen i 2002, var det ett ligningskontor for hver kommune. Omorganiseringen av ligningsforvaltningen brøt med dette prinsippet, og fra 1. mars 2002 var 436 ligningskontor og folkeregistre gjort om til 99 ligningskontor med 183 underliggende etatskontor.

Som et ledd i overgangen fra omsetningsavgift til merverdiavgift og investeringsavgift, ble det for hvert fylke opprettet et fylkesskattekontor i 1972 (tidligere Skatteinspektørene), og fra 1. juli 1997 ble skattefogdkontorene overført til Skatteetaten. Fra det tidspunktet hadde Skatteetaten tre selvstendige enheter i hver fylkeshovedstad avhengig av om saken gjaldt merverdiavgift, skatt, arvemeldinger eller innkreving av merverdiavgift og arveavgift.

Fra 1. januar 2008 ble Skatteetaten organisert med ett nivå under Skattedirektoratet i fem regioner (kalt skattekontor) samt telefontjenesten Skatteopplysningen. Ligningskontor, skattefogdkontor og fylkesskattekontor ble samlet i én enhet regionalt, og fylkeshovedstedene sine tre kontorenheter ble slått sammen til ett skattekontor.

I 2011 fikk Skatteetaten fullmakt til å legge ned kontor med færre enn fem ansatte per 1. januar 2011. Totalt omfattet fullmakten 118 kontor. Av disse ble det fattet vedtak om nedleggelse av til sammen 103 kontor. Etter 2011 har det vært gjennomført nedleggelse av fem kontor, enten på bakgrunn av at kontorene har vært for små og sårbare, eller på grunn av behov for å bygge større fagmiljø på et nærliggende kontor.

2.2 Endring i oppgaver ved kontorene

2.2.1 Endringer av geografiske bindinger

Frem til siste del av 1990-tallet var det meste av Skatteetatens oppgaveløsning basert på lokale og fylkesvise manntall. Det lokale skattekontoret betjente kommunens innbyggere. Skattytere som hadde behov for faglig veiledning eller svar på spørsmål som omhandlet eget skatteforhold eller forhold som berørte folkeregisteret, måtte henvende seg til det lokale kontoret enten ved å oppsøke det, sende brev eller ved å ringe. Hver kommune hadde egen lignings- og overligningsnemd som bestod av medlemmer oppnevnt av kommunestyret.

Arveavgiftsmeldinger skulle sendes til, og behandles ved, skattefogdkontoret i hjemfylket til giver/avdøde. Merverdiavgifts-oppgaver skulle sendes til, og behandles ved, fylkesskattekontoret i det fylket der virksomheten hadde tilhold. Etterfølgende kontroller av næringsdrivende, særlig i form av bokettersyn, ble i hovedsak gjort av fylkesskattekontoret. Merverdiavgift ble betalt til skattefogdkontoret i samme fylke.

Etter hvert fremsto disse geografiske bindingene lite rasjonelle. Enkelte saksforberedende oppgaver ble flyttet mellom kontor og distrikter for å oppnå økt effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen.



De geografiske bindingene ble mindre ved omorganiseringen av ligningsforvaltningen i 2002. Loven ble endret slik at et ligningskontor kunne omfatte flere kommuner, og antall ligningskontorer ble samtidig betydelig redusert, ref. kapittel 2.1. Det ble også gjort konkrete avtaler om overføring av arbeidsoppgaver fra Oslo til andre ligningskontor. Totalt sett ga disse endringene mulighet til å spesialisere arbeidsoppgaver.

Ved reorganisering av Skatteetaten i 2008 ble de geografiske bindingene nesten borte ved at ligningskontor, fylkesskattekontor og skattefogd ble til fem regioner. Skattemanntallet ble landsdekkende og Skattedirektoratet kunne flytte oppgaver mellom regionene og eventuelt legge hele eller deler av en oppgave til ett sted.

2.2.2 Oppgavene endrer seg

Skatteetaten har gjennomført en gjennomgripende digitalisering over flere tiår. Digitaliseringen har totalt endret oppgaveløsningen for etaten og vesentlig forenklet prosessene for brukerne. Denne utviklingen vil fortsette ytterligere i årene fremover.

Personbeskatningen styres gjennom en landsdekkende produksjonsplan utviklet i samarbeid mellom Skattedirektoratet og de fem regionene. Hver region får bestemte oppgaver som løses for hele landet, uavhengig av hvor skattyterne bor. I ligningsperioden følges arbeidet opp på landsplan, og etaten sørger for umiddelbare justeringer av planer og ressursinnsats der dette er nødvendig.

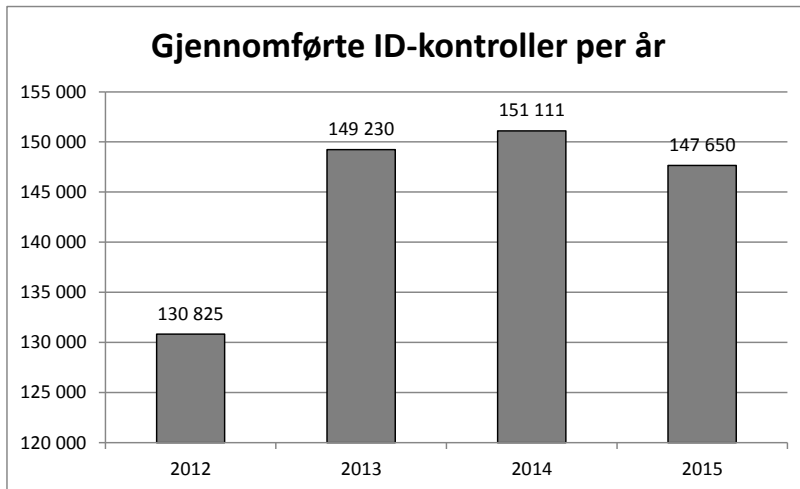
Den digitale utviklingen medfører at mange av Skatteetatens oppgaver endrer karakter. Enkle, standardiserte oppgaver gjennomføres i stor grad maskinelt, men må fortsatt i noen perioder understøttes av manuelt arbeid. Fagmiljøet må da ha en størrelse og sammensetning som sikrer at denne produksjonen blir effektiv. Dette fordi sakene som behandles manuelt er av mer komplisert karakter. I perioder der det ikke er behov for manuell oppgaveoppfølging, dreies innsatsen mot å følge opp spesielle områder med høy risiko.

2.2.3 ID-kontroll ved skattekontor

Utlendinger som kommer til Norge plikter å møte personlig for å få kontrollert sin identitet og for å få et D-nummer eller fødselsnummer og skattekort. Skatteetaten må ivareta denne tjenesten ved å tilby et sted å møte opp, eventuelt oppsøke/møte skattyter der de er. Skatteetaten skal gjøre kvalitetsmessig god identitetskontroll både for å avdekke eventuelle forfalskede identitetsdokumenter og fiktive identiteter, og for at bruker skal få en profesjonell, riktig og lik behandling uansett hvor i landet vedkommende møter eller blir oppsøkt. Ca. 23 prosent av alle henvendelsene til publikumsveiledning gjelder oppmøteplikt for identitetskontroll.

En endret kontorstruktur må ta høyde for utlendingers pliktige oppmøte og sørge for at kompetansen på de kontor der identitetskontroll utføres er god. For å opprettholde nødvendig kompetanse på identitetskontroll er det imidlertid viktig å gjennomføre et visst volum kontroller daglig. Kontor som gjennomfører få identitetskontroller vil erfaringsmessig over tid ha utfordringer med å opprettholde tilstrekkelig kompetanse på området.

Behovet for skjerpet identitetskontroll av utenlandske arbeidstakere har medført at etaten har etablert egne miljøer for identitetskontroll ved 42 av landets skattekontor. Søylediagrammet under viser totalt antall gjennomførte identitetskontroller i perioden 2012-2015.



Figur 2 Gjennomførte ID-kontroller per år i perioden 2012-2015

I tillegg til kontroller gjennomført ved 42 skattekontor, gjennomfører etaten ambulerende identitetskontroller. Disse er ment som et tiltak for å opprettholde god service og tilgjengelighet der det er særskilte behov. Som oftest er dette avtalt med kommune og næringsliv på forhånd, og de som benytter tilbudet er ofte knyttet til sesongarbeid innen jordbruk, industri, bygg og anlegg og turisme. Ved endret kontorstruktur vil det være hensiktsmessig å tilby slike ambulerende tjenester i større grad.

I dette kapittelet har vi sett på endringer som har skjedd i oppgaveløsningen på skattekontorene. I neste avsnitt beskriver vi hvordan digitaliseringen har endret brukernes adferd.

2.3 Utvikling i skattyters bruk av digitale tjenester

Det er en klar politisk føring at digital kommunikasjon skal være primær kanal for dialog mellom innbyggere, næringsliv og offentlig forvaltning. Prinsippet om «digitalt førstevalg» er nedfelt i Stortingsmelding nummer 19 (2008-2009). Etter endringer i forvaltningsloven §15a i februar 2014 kan offentlige etater kommunisere elektronisk med samme rettsvirkning som papir uten at brukeren på forhånd har akseptert dette. Innbyggerne må aktivt reservere seg mot digital kommunikasjon dersom han heller vil kommunisere med forvaltningen på papir. Fra og med 2016 plikter næringsdrivende å levere selvangivelse og terminoppgaver for merverdiavgift elektronisk. Majoriteten av det norske folk leverer nå selvangivelsen elektronisk.

I 2015 ble 4,3 millioner forhåndsutfylte selvangivelser til lønnstakere og pensjonister lagt i Altinn, det samme for 360 000 næringsdrivende.

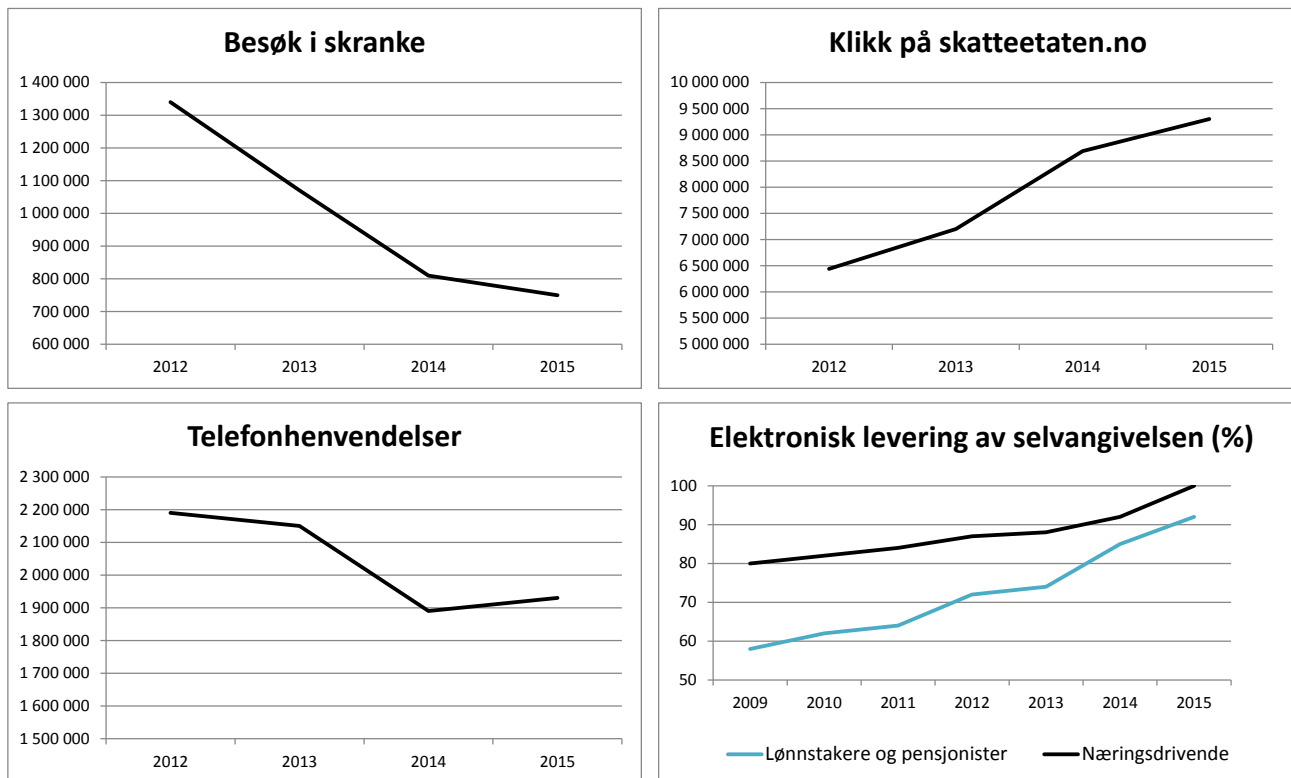
Utviklingen i antall henvendelser i Skatteetatens tre mest brukte kanaler skatteetaten.no, publikumsveiledning i skranke, og telefoner til Skatteopplysningen (SOL) viser en nedgang i skranke og telefonhenvendelser, mens skatteetaten.no øker betraktelig. Det er registrert ca. 750 000 besøk til publikumsveiledning på skattekontorene i 2015. 1,9 millioner brukere har ringt Skatteopplysningen. 9,3 millioner besøk er registrert på skatteetaten.no og Skatteetatens nettside får stadig flere brukere. Av Skatteetatens 107 kontor har 48 kontor færre enn 15 besøkende i snitt per åpningsdag i 2015, og 34 kontor har færre enn 10 besøk i gjennomsnitt.

Grafene under viser at strategien om å utvikle brukervennlige elektroniske løsninger virker etter intensjonen:



Skatteetaten

Utredning av ny kontorstruktur

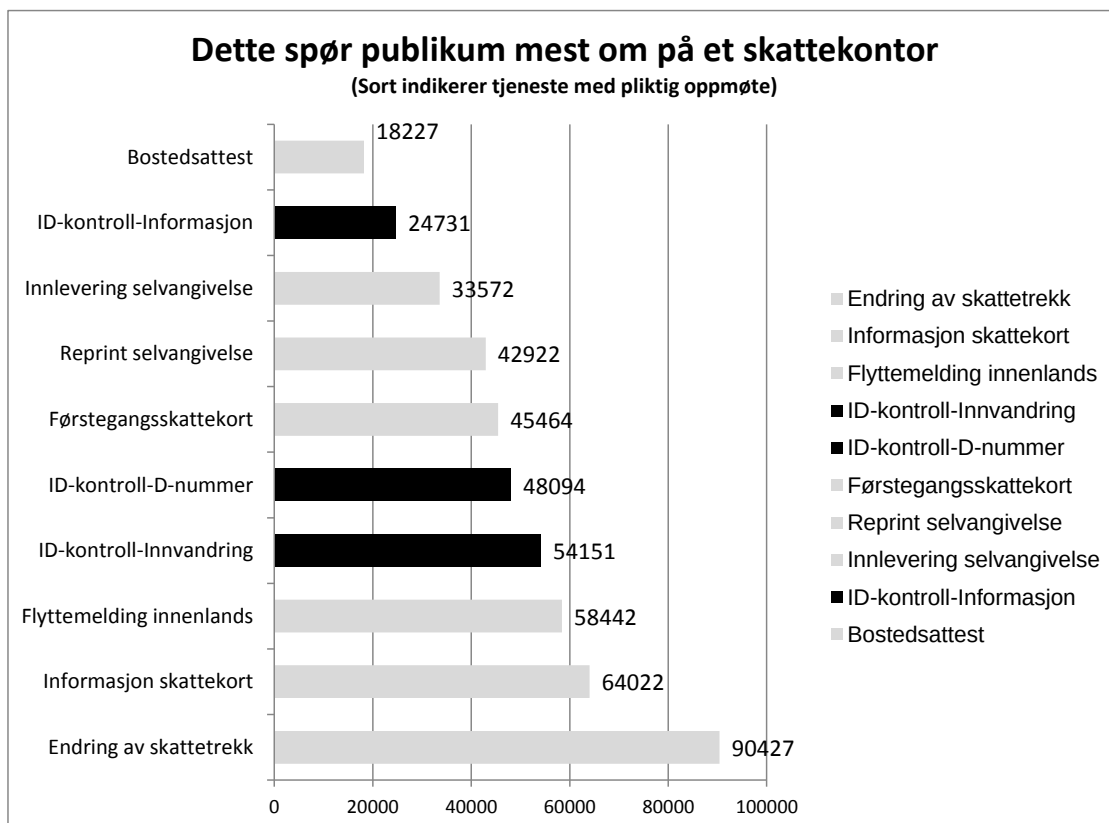


Figur 3 Utvikling i publikumshenvendelser og bruk av elektroniske løsninger

Skatteetatens strategi for kanalbruk innebærer at de andre kanalene etaten har, også bygger opp under skatteetaten.no som hovedkanal for brukerne. Hovedregelen i kanaler som skranke, telefon, e-post, Facebook og chat-tjeneste er at brukerne skal veiledes over til å bruke Skatteetatens nettsider og de elektroniske tjenestene. Slik bidrar etaten til å utvikle digital kompetanse og øke bruken av offentlige digitale tjenester.

2.3.1 Hva spør publikum om?

Data som publikumsveiledning har registrert om kundesveiledning i 2015, gir bildet som er presentert i søylediagrammet på neste side. Diagrammet viser de 10 mest etterspurte temaene brukerne møter opp i skranke for å få hjelp med, totalt for alle etatens kontor. De sorte søylene viser tjenester som krever pliktig oppmøte. Totalt utgjør de pliktige oppmøtene ca 23 prosent av det totale besøket i 2015. Dette betyr at 8 av 10 brukere i 2015 kunne fått tilsvarende hjelp via skatteetaten.no eller på telefon.



Figur 4 Oversikt over hvilke tjenester publikum spør etter på skattekontorene

Antall besøk er blitt gjennomgående lavere de seneste årene. Dette gjelder også i de store byene Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim. Det er noen brukergrupper som i større grad enn andre møter opp ved kontor med publikumsveiledning. Dette gjelder skattytere som har en endret livssituasjon, for eksempel endret sivilstatus eller overgang til pensjonisttilværelse. Det gjelder også utenlandske arbeidstakere og fremmedspråklige. Det er viktig for Skatteetaten å tilby brukertilpasset og målrettet informasjon til disse gruppene også i andre kanaler.

Sett bort fra utenlandske arbeidstakere som plikter å møte personlig for å få utført identitetskontroll, så utvikler Skatteetaten brukertilpassede tjenester i andre kanaler som skal gjøre det enklere for brukerne å løse sine oppgaver enn å oppsøke et skattekontor. Samtlige av de mest etterspurte tjenestene i diagrammet over, med unntak av identitetskontroll, kan løses med selvbetjeningsløsninger på skatteetaten.no. For utenlandske arbeidstakere er det utviklet en elektronisk veiviser på engelsk som på en systematisk og pedagogisk måte forklarer hva du må gjøre for å kunne jobbe i Norge. Levering av selvangivelsen, endring av skattekort, melde flytting eller bestille attester for bosted, vigsel, fødsel eller navneendring er eksempler på tjenester som kan utføres på etatens nettsider. De elektroniske tjenestene er i økende grad tilpasset den enkelte brukers behov og kontekst, som for eksempel penderveiviseren, rettledningen til selvangivelsen og veien til ekteskapet, som steg for steg viser hvordan brukeren får løst sine oppgaver.

Skatteetaten tilbyr også oppsøkende veiledningstjenester for utsatte brukergrupper. Eksempler på dette er oppsøkende identitetskontroller der sesongarbeidere får mulighet til å søke om skattekort på stedet. Staten tar også initiativ og besøker målgrupper for veiledning direkte, som eldre gjennom seniornett, pensjonistforeninger og nettkafeer, innsatte i fengsler og andre grupper gjennom voksenopplæringen og næringsforeninger.

2.4 Utfordringer og risikoer Skatteetaten står overfor

For å sikre finansieringen av velferdsamfunnet og opprettholde skatteviljen er det viktig at Skatteetaten gjør riktige prioriteringer. Det pekes her på noen av de mest sentrale risikoene.

2.4.1 Økt internasjonalisering og digitalisering av økonomien

Økt digitalisering og bruk av elektroniske verktøy gjør at norske borgere og næringsliv er mer internasjonale. Utenlandske selskaper opererer i landet i langt større omfang, både midlertidig og permanent. Norske konserner har i større grad selskaper i utlandet. Mange nordmenn reiser ut, ofte som arbeidstakere, og mange er eiere av formue eller virksomhet i andre land. Dette har medført behov for å spesialisere miljøer som har kompetanse på internasjonale problemstillinger og regelverk. Staten må videreutvikles for å møte utfordringene knyttet til utenlandsproblematikk. Dagens ordninger på både folkeregister- og skatte/avgiftsområdet stammer i det vesentlige fra en tid da Norge hadde en mer lukket økonomi, og der utenlandsforhold var unntaket og ikke regelen. I dag er forholdene vesentlig endret og internasjonalt er den nye normalen. I takt med globaliseringen av økonomien øker også antall multinasjonale konsern og kompleksiteten i selskapsstrukturer, og omfanget av selskapsinterne transaksjoner har økt.

Digitalisering av økonomien har skjedd gradvis gjennom de siste 60 årene og skjer stadig raskere og omfatter stadig flere områder av økonomien. Digitalisering av økonomien skaper nye produkter og nye markeder, nye forretningsmodeller og nye produksjonsprosesser. Digitalisering endrer arbeidslivet, finansmarkedet, betalingsløsninger, informasjonsflyt og distribusjonskanaler.

Metoden Skatteetaten benytter for å fastsette skatter og avgifter utfordres av de nye forretningsmodellene. Det kan også være en risiko for feil beskatning av aktørene.

Staten må tilpasse seg den nye virkeligheten:

- Globale forbrukere gjør at markeder ikke lenger er knyttet til en geografisk plassering. Virksomheter hvor som helst i verden kan selge direkte til norske forbrukere og virksomheter i Norge kan selge til forbrukere hvor som helst i verden.
- Internasjonale selskapsstrukturer og økt omfang av selskapsinterne transaksjoner.
- Arbeidstakere har ofte en løsere tilknytning til den enkelte arbeidsgiver enn tidligere. Arbeidstaker er ikke avhengig av å være fysisk til stede hos arbeidsgiver og har stor fleksibilitet i arbeidsutførelsen. Arbeidstakere kan ha kortere arbeidsforhold, ha flere arbeidsgivere og drive sin egen virksomhet i tillegg.
- Elektroniske betalingsløsninger og kryptovaluta gjør det enkelt for den globale forbruker å handle varer og tjenester på tvers av landegrenser. Samtidig påvirkes trenden av at finansbransjen er i stor endring, og at nye globale aktører tilbyr nye betalingsløsninger.
- Delingsøkonomien innebærer at privatpersoner kjøper, selger, leier, bytter varer eller tjenester seg i mellom via en digital plattform, der plattformieren tar provisjon for formidlingstjenesten.



2.4.2 Arbeidsmarkeds kriminalitet

Både i Skatteetaten og i offentligheten er det stor oppmerksomhet rettet mot økonomisk kriminalitet og arbeidsmarkeds kriminalitet som samfunnsproblem og trussel mot den norske velferdsstaten. Økonomisk kriminalitet inngår som en del av mer omfattende og organisert kriminalitet, der kriminelle bakmenn og nettverk utnytter arbeidstakere. Arbeidsmarkeds kriminalitet omfatter blant annet tvangsarbeid, sosial dumping, svart omsetning, svart arbeid, fiktiv fakturering, hvitvasking av kriminelt utbytte, kamuflering av straffbare handlinger og bruk av ulovlig arbeidskraft.

I enkelte bransjer har lovlige aktører blitt nærmest utkonkurrert av profesjonelle kriminelle.

Arbeidsmarkeds kriminalitet har i dag et omfang som truer borgere, næringsliv, lovverk og etablerte skatte- og avgiftsordninger, og dermed finansieringen av velferdsamfunnet. Utfordringene gjelder for en rekke offentlige etater, og det er igangsatt en sentral tverretattlig satsing i regjeringens Strategi mot arbeidsmarkeds kriminalitet (13. januar 2015).

2.4.3 Internasjonalisering og sikker identitetsforvaltning

Den sterke internasjonaliseringen har medført nye utfordringer for etatens oppgaveløsning, og en betydelig økt ressursbruk. Det har vært en økende migrasjon til og fra Norge over tid. Norge har fått en økt andel utenlandske arbeidstakere, og en netto befolkningsvekst som er blant de høyeste i Europa. Samtidig er det mange nordmenn som oppholder seg i andre land store deler av året.

Sikker identitetsforvaltning og god informasjon om det norske skattesystemet er avgjørende for å sikre etterlevelse. Dette er av stor betydning, blant annet fordi det utløser rettigheter på andre samfunnsområder. Identitetsforvaltningen er også viktig for å sikre god registerkvalitet, og er et sentralt verktøy i kampen mot arbeidsmarkeds kriminalitet.

2.4.4 Behov for større kompetansemiljøer

Aktører som kommuniserer med myndighetene har økte forventninger om tjenester som er tilpasset deres behov og den situasjon de befinner seg i. Et fysisk kontor har mindre betydning i fremtiden. Det avgjørende er å ha god tilgang på ulike kompetanser til å løse stadig mer komplekse oppgaver for skattytere, og for å ha god dialog og helhetlig behandling av skattyters behov.

Viktige premisser for etterlevelse hos næringsdrivende er tidlig avklaring av skattemessige forhold og opplevd oppdagelsesrisiko. Næringslivet er i rask utvikling innen nye tjenesteområder, digitalisering og globalisering innen økonomi og handel. Kompleksiteten i oppgaveløsningen øker, og dette stiller større krav til at Skatteetaten bygger fagmiljøer som er fleksible når det gjelder arbeidsform og mobilitet.

Beskrevne risikoer, utfordringer og fremtidig oppgaveløsning krever at etaten har større, tverrfaglige kompetansemiljøer som er solide og som gir fleksibilitet til å håndtere endringer i næringslivet. Disse utfordringene krever at vi arbeider på nye måter, og bruker alle virkemidler for å sikre etterlevelsen.

Skatteetaten jobber for å få enda bedre kunnskap om hvor det er risiko for manglende etterlevelse og uthuling av skattefundamentet. Dette arbeidet må foregå helhetlig og på tvers av skatte- og avgiftsarter.

Etaten er i gang med å bygge opp analysemiljøer der ansatte med ulike fagkompetanser bearbeider og analyserer store datamengder, for å sikre god og målrettet veiledning og kontrollvirksomhet. Det er behov for å styrke og videreutvikle dette fagområdet. Slike flerfaglige miljøer må ha en viss størrelse for å kunne fungere godt. For å ta ned risikoene basert på analysene, vil det fremover kreve større fag- og



Skatteetaten

Utredning av ny kontorstruktur

kompetansemiljø i alle landsdeler. Dette skaper grunnlag for bærekraftige kontorenheter over tid, noe som vil gjøre det mulig å kunne flytte oppgaver ut av Oslo.

2.4.5 Tverretatlig samarbeid

Skattemyndighetene skal sikre økt etterlevelse og løse samfunnsoppdraget ved å samarbeide godt med offentlig forvaltning. I fremtidig oppgaveløsning er det ønskelig med økt samarbeid med andre offentlige etater på flere områder. For å få til dette må etaten ha større fagmiljøer enn den har i dag.

Økt samarbeid med andre offentlige etater vil omfatte

- operativt samarbeid
- strategisk samarbeid
- samarbeid om analyser og metoder
- samarbeid for å bygge kunnskap om næringsliv og risiko

Dagens samarbeid mellom flere etater innenfor arbeidsmarkeds kriminalitet, er eksempler på hvordan tverretatlig samarbeid kan bidra til å bekjempe økonomisk kriminalitet. Etablering av felles servicesentre for utenlandske arbeidstakere, viser hvordan offentlige etater kan samarbeide for å tilrettelegge tjenester for utsatte målgrupper. Ved en ny kontorstruktur med større fagmiljøer, vil Skatteetaten enklere kunne legge forholdene til rette for tverretatlige kompetansemiljøer.

2.5 Oversikt over dagens organisering og kontorstruktur

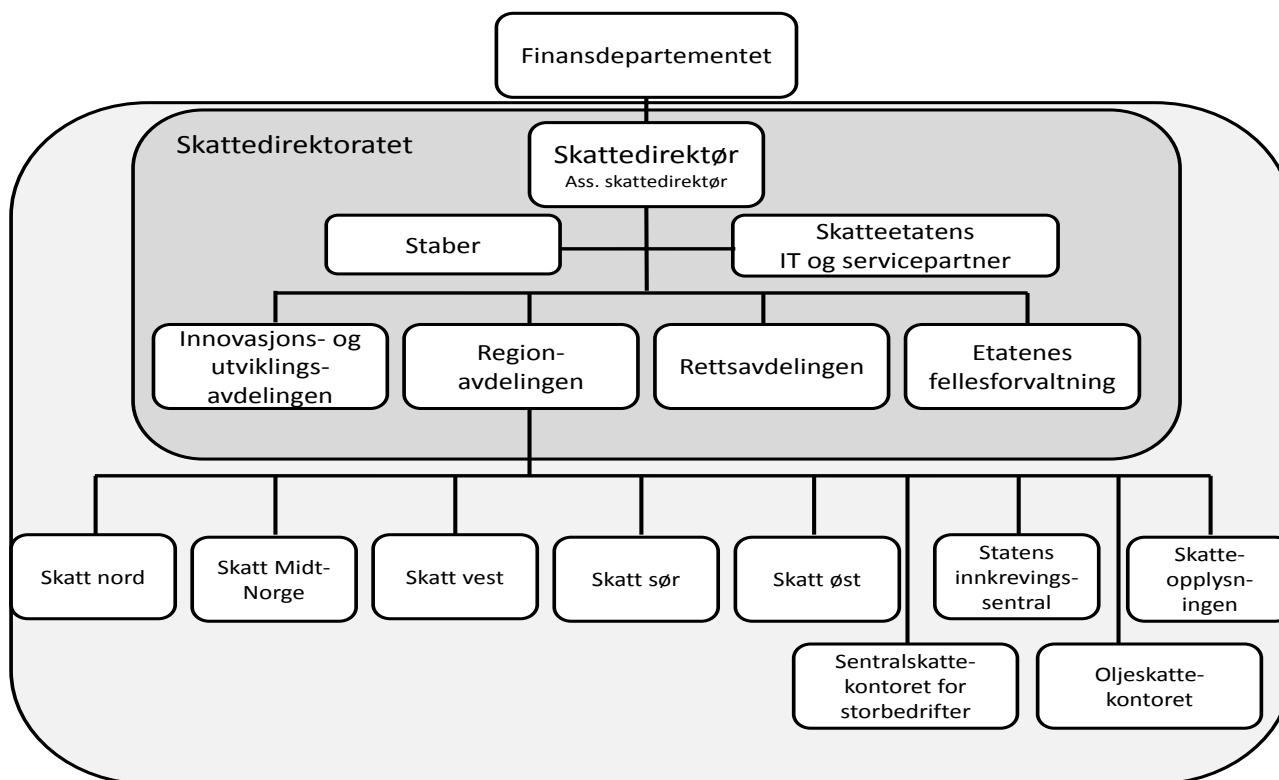
Dette kapittelet gir en overordnet beskrivelse av hvordan dagens skatteetat er organisert og en presentasjon av dagens kontorstruktur med oversikt over antall ansatte.

2.5.1 Organisering av Skatteetaten per i dag

Skattedirektoratet (nivå 1) har den strategiske ledelsen av etaten. Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS) er leverandør av tjenester innenfor IT og administrative funksjoner for hele etaten. Dette gjelder drift og utvikling av etatens IT-systemer, eiendomsforvaltning, kontorservice, HR-tjenester, lønn og økonomi.

Driftsenhetene på nivå to er fem regioner og spesialiserte driftsenheter som Skatteopplysningen, Sentralskattekontoret for storbedrifter, Oljeskattekontoret og Statens innkrevingssentral.

Utredning av ny kontorstruktur



Figur 5 Organisasjonskart for Skatteetaten

Ansatte i etaten fordelt på de ulike enhetene:

Enhet	Antall ansatte pr 29.2.2016
Skattedirektoratet	369
Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS)	989
- SITS Grimstad; 265	
- SITS i regionene; 135	
- på Helsefy; Oslo 589	
Skatt nord	514
Skatt Midt-Norge	598
Skatt vest	1097
Skatt sør	788
Skatt øst	1520
Skatteopplysningen	334
Oljeskattekontoret (Oslo)	51
Sentralskattekontoret for storbedrifter	135
Statens innkreivings-sentral (Mo i Rana)	350
Sum antall ansatte pr 29.2.2016	6745

Figur 6 Oversikt over fordeling av ansatte mellom organisasjonsenhetene i Skatteetaten

2.5.2 Arbeidsoppgaver ved skattekontorene i regionene

I alle regioner er det ett eller flere store kontor med tilnærmet full saksportefølje, det vil si at de ansatte arbeider innenfor nær sagt alle hovedområdene for etaten; folkeregistrering, personbeskatning, næringsbeskatning, merverdiavgift og innkreving. Dette er hovedsakelig de største kontorene i regionen, og et resultat av sammenslåingene av ligningskontoret, fylkesskattekontoret og skattefogdkontoret i

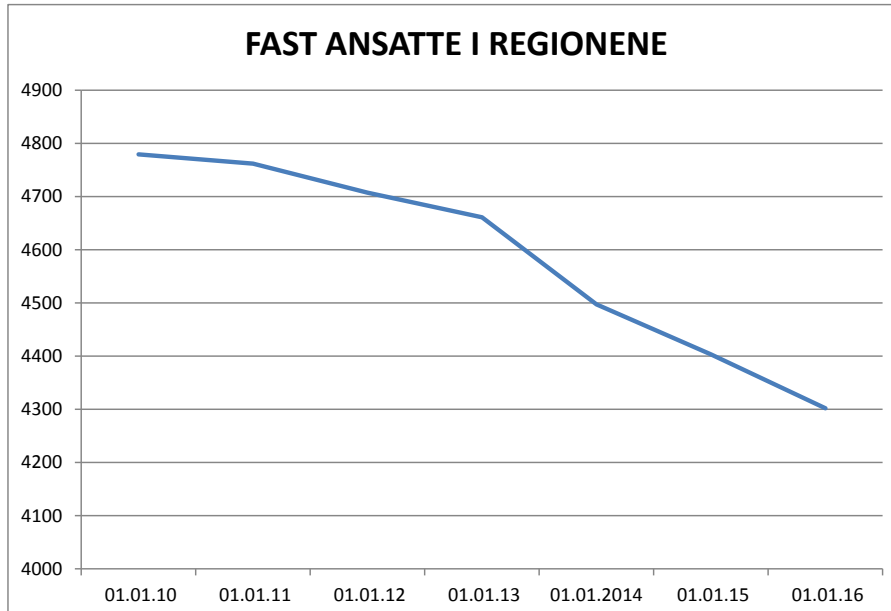
fylkeshovedstedene i 2008. Eksempler på dette er Oslo, Skien, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø. Regionledelsen er plassert i disse byene. Kontorene har sterke fagmiljøer, både innenfor jus, revisjon og skattefag.

Ved andre kontor er saksporteføljen mer variert. Dette gjelder særlig ved mindre kontor som preges av deres historie som lokalt ligningskontor. Dette innebærer at de har sin primærfunksjon innenfor personbeskatning, med noe lokal veiledning og noe kontrollvirksomhet. De ansatte ved mindre kontor (under 30 ansatte) har som regel god skattefaglig kompetanse, men få ansatte med juridisk eller revisjonsfaglig bakgrunn. Enkelte av de mindre kontorene er spesialisert, og har primært kun ansvaret for én spesiell oppgave. Dette gjelder for eksempel Hammerfest som har ansvar for personregisteret og Namsos som har ansvar for ligningen av Skatteetatens egne ansatte.

Mellomstore kontor kan ha bred portefølje, men kan også være mer spesialisert ved at de i hovedsak arbeider med næringsbeskatning og/eller merverdiavgift. Flere av disse kontorene har også større kontrollmiljøer. Kontorene har normalt bred og god kompetanse innenfor både skattefag, jus og revisjon. Alle disse kontorene har publikumsveiledning.

2.5.3 Utviklingen i antall ansatte

De senere årenes satsing på digitalisering og effektivisering av arbeidsprosessene ved bruk av elektroniske løsninger og automatisering, har ført til mindre behov for manuell behandling av oppgaver og dermed færre antall ansatte i regionene. Denne utviklingen vil fortsette. Som tabellen under viser, har antall fast ansatte i regionene blitt redusert siden 2010.



Figur 7 Oversikt over utviklingen i antall fast ansatte i regionene fra 2010 til 2016

2.5.4 Antall kontor og antall ansatte

Per 1. mars 2016 hadde etaten 107 kontor inkludert Svalbard. Kontoret på Svalbard er i denne rapporten tatt med i oversikten over antall kontor, men er ikke med i vurderingene forøvrig på grunn av særskilt lovgivning og at kontoret er underlagt Justisdepartementet.



Skatteetaten

Utredning av ny kontorstruktur

Der etaten har flere lokasjoner i samme kommune er dette regnet som ett kontor, som for eksempel i Tromsø der ansatte er fordelt på tre lokasjoner. Kontor uten egne ansatte, men som betjenes av ansatte fra andre kontor, er med i oversikten.¹

Oversikt over dagens kontorstruktur og antall ansatte:

	Antall kontor					
Antall ansatte	Hele etaten	Skatt nord	Skatt Midt-Norge	Skatt vest	Skatt sør	Skatt øst
0-9	36	10	9	8	5	4
10-19	28	6	5	8	6	3
20-29	13	1	2	2	5	3
30-39	5	1			1	3
40-49	2	2				
50-99	5		2	2	0	1
100 +	18	3	2	2	5	6
Sum	107	23	20	22	22	20

Figur 8 Oversikt over størrelse på kontorene per region pr 29.2.2016

Antall ansatte ved det enkelte kontorsted inkluderer fast ansatte ved driftsenhetene og fast ansatte i Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS) og Skattedirektoratet, som har kontorsted der.

På neste side vises kontorene i dagens struktur i et kart.

¹ Størrelsen på dagens kontor er basert på uttrekk fra Skatteetatens personaldatasystem per 29. februar 2016.

Utredning av ny kontorstruktur



Figur 9 Dagens kontorstruktur i Skatteetaten



2.5.5 Kostnadsbilde for dagens kontorstruktur

For å kunne se effektene av det fremlagte løsningsforslaget opp mot nåsituasjonen, er det viktig å kjenne kostnadene knyttet til driften av dagens kontorstruktur. Under følger en oppstilling av relevante kostnader ved dagens kontorstruktur.

Kontorlokaler²

Variabel	Tall hentet fra	Kostnad
Samlede kostnader (husleie og drift) for alle etatens lokaler	Regnskap 2015	kr 454 784 000
Samlede kostnader for skattekontorene*, herav	Regnskap 2015	kr 357 920 000
Husleie 2015		kr 271 443 000
Driftsutgifter 2015 (renhold, energi, fellesutgifter mv)		kr 86 477 000

Figur 10 Kostnader til dagens kontorlokaler

Tekniske kostnader

Variabel	Tall er hentet fra	Kostnad
Andel nettverkskostnader	Regnskap 2015	ca. kr 5 500 000

Figur 11 Nettverkskostnader til dagens kontorlokaler

² Omfatter ikke lokalene til spesialkontorene, Skattedirektoratet, SITS på Helsefy og SITS i Grimstad



3 Demografisk utvikling - Befolkning og næring

Skatteetatens behov for å være fysisk tilstede for ulike brukergrupper, må ses i sammenheng med hvor folk bor og arbeider. Dette er relevant når det er snakk om brukere som har behov for personlig fremmøte for å få utført lovpålagte oppgaver, og det er relevant når Skatteetaten velger å målrette innsats og tjenester i mer utadrettet, oppsøkende virksomhet.

Hvor befolkningen vil bosette seg i fremtiden, og hvor næringsvirksomhet blir lokalisert, er derfor viktige elementer i vurderingen av Skatteetatens fremtidige kontorstruktur. I dette avsnittet viser vi grunnlaget for vurderingene. Tallene er basert på Statistisk sentralbyrå (SSB) sin fremskriving av folkemengde i norske kommuner mot år 2035, og tall fra Enhetsregisteret over antall virksomheter lokalisert i kommunene.

3.1 Befolkningsutvikling – hva viser den?

Tallgrunnlaget viser at en stadig større andel av befolkningen bor og arbeider i byer eller større byregioner. Dette er stabile utviklingstrekk som forventes å fortsette.

SSBs befolkningsprognose frem mot 2035 legger til grunn en fortsatt vekst i de tettest befolkede områdene rundt byene og langs kysten, mens befolkningstallet går ned i mange kommuner i Nord-Norge.

De fleste kommunene med høy prosentvis vekst ligger nær de største byene. Særlig gjelder dette kommuner rundt Oslo, Stavanger og Bergen. En forventet vekst i innvandringen antas å forsterke denne utviklingen.

Nedgangen forventes å komme i Nord-Norge og Nord-Trøndelag, spesielt i mindre kystkommuner. I Sør-Norge er det også kommuner der folketallet synker, blant annet deler av Hedmark, Oppland og Telemark.

Det er i vedlegg 3 til rapporten, gitt en regionvis presentasjon av fremskrivingen av folkemengde i kommunene frem mot 2035.

3.2 Næringsstruktur – hvor er bedriftene lokalisert?

Figur 12 viser i hvilke kommuner det er tettest konsentrasjon av næringsvirksomheter, og dette følger i stor grad samme mønster som for befolkningsstrukturen. Figuren som viser lokalisering av virksomheter, bygger på tall fra Enhetsregisteret over antall aktive virksomheter fordelt på kommune. Det er også vurdert hvordan omsetningen og arbeidsplasser i virksomhetene fordeler seg på kommunene. Dette er presentert i vedlegg 4 til rapporten.

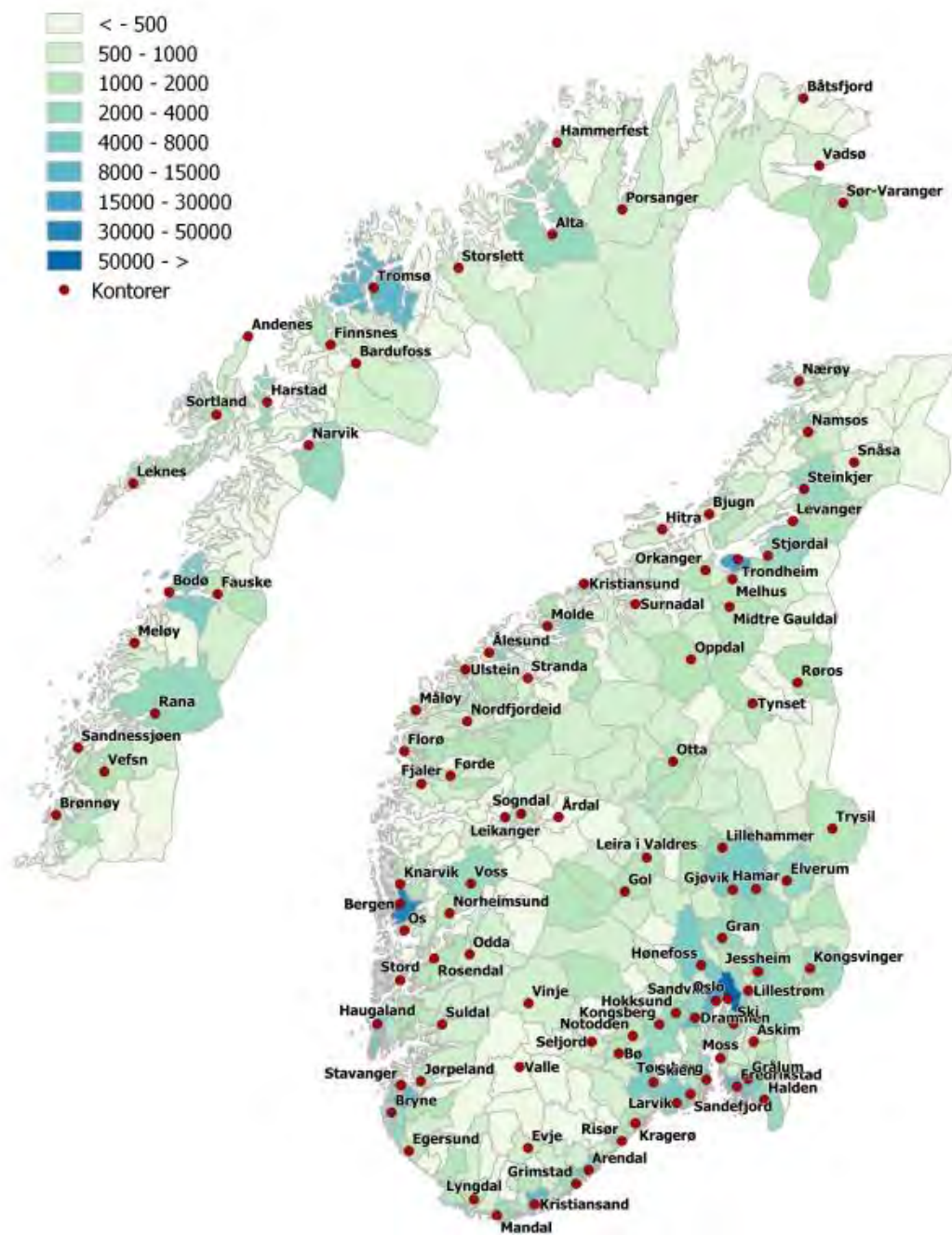
Som figuren viser er det en større tetthet i næringsaktiviteten i byene og regionale sentre. De store byene tiltrekker seg virksomhetenes administrasjons- og lederfunksjoner i større grad enn andre, spesielt virksomheter som driver aktivitet der nedslagsfeltet er stort. Derav har storbyene også en større omsetning/verdiskaping fra næringsliv enn de andre kommunene.

Det finnes næringstette kommuner/regioner utenfor storbyene der en har klynger av virksomheter som er spesialisert og samarbeider om leveranser i et felles marked. Et eksempel på dette er det maritime miljøet på Sunnmøre.



Skatteetaten

Utredning av ny kontorstruktur



Figur 12 Kart over næringsstrukturen i Norge

4 Forslag til ny kontorstruktur i Skatteetaten

I de foregående kapitlene er det gitt en beskrivelse av Skatteetatens behov for å foreta en omlegging av kontorstrukturen for å bygge opp flere større fagmiljøer. I dette kapitlet presenteres etatens konkrete forslag til ny struktur.

4.1 Ny helhetlig struktur med god regional fordeling

Skatteetaten har i utredningen kommet frem til en løsning hvor kontorenheter slås sammen slik at etaten får til sammen 53 skattekontor på landsbasis.

I arbeidet med utredningen er det også sett på hva som ville være en god løsning hvis kun rendyrkede skattefaglige vurderinger ble lagt til grunn. Etatens vurdering er at det kan være tilstrekkelig med færre enn 40 skattekontor for å sikre en effektiv skatteforvaltning. Når forslaget etaten legger frem omfatter 53 kontor, er det fordi etaten tar flere hensyn enn det som er effektivt for etaten isolert sett, blant annet god regional fordeling av kontor.

Forslaget innebærer at antall enheter blir redusert fra dagens 107 til 53 kontor. Løsningen er basert på flere hensyn og krav som må ivaretas;

- Skatteetatens behov for å være tett på næringslivet
- God service og ivaretagelse av lovpålagte tjenester overfor publikum
- Muligheten til å opprettholde sterke fagmiljøer over tid, som kan rigges for fremtidig oppgaveløsning
- Grunnlaget for å løse samfunnsoppdraget med god rettssikkerhet og likebehandling

Skatteetatens behov for å være tett på næringslivet henger nøye sammen med etatens strategiske prioriteringer, spesielt arbeidet med en forsterket risikobasert innsats og bekjempelse av arbeidsmarkedskriminalitet. Dette har gitt tydelige føringer for valg av fysisk lokalisering av kontor. Skal etaten effektivt utnytte virkemidler som oppsøkende veiledningstjeneste, operative uropatruljer, innhenting av informasjon, ID-kontroll og andre kontrollaktiviteter, bør etaten være der hvor næringsaktiviteten er størst.

Det er lagt vekt på at løsningen med 53 kontor både skal ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse etatens oppgaver på en stabil og sikker måte i dag, og i årene fremover. Samtidig er det også viktig at disse kontorene skal kunne utvikles videre til sterke flerfaglige miljøer som løser oppgavene som følger av fremtidig oppgaveløsning, moderniseringsarbeid og en forestående vurdering av overordnet organisering.

Skatteetaten har over tid jobbet for en mer samordnet produksjon på tvers av regionene, men en kontorstruktur med mange små kontorer gjør det utfordrende å komme videre med denne utviklingen. Med større kontor står etaten langt friere til å vurdere fordeling av oppgaver mellom enhetene. Det er derfor et mål at kontorene er store nok til at etaten kan ha en reell vurdering av hvor og hvordan vi skal løse oppgavene. Ved å bygge opp større kontor regionalt, vil strukturen legge bedre til rette for å flytte oppgaver ut av Oslo.

Etaten har allerede gode erfaringer med slik flytting av oppgaver. Brukerstøttesenteret ved skattekontoret i Grimstad har blitt styrket fra 20 til 265 arbeidsplasser. Ett annet eksempel er ligning av lønnstakere og pensjonister som er flyttet fra Oslo til Skatt nord med ca. 60 årsverk.

Geografiske avstander, transporttilbud, innbyggertall og næringsvirksomhet varierer i de ulike regionene. Forslaget til ny kontorstruktur tar hensyn til disse forskjellene. I forslaget har Skatt nord, der avstandene er

særlig store, 14 skattekontor. Skatt Midt-Norge, Skatt vest og Skatt øst har alle 10 kontor, og Skatt sør har 9 skattekontor. I landsdeler der det er store geografiske avstander, må etaten finne gode alternative tiltak for å nå viktige brukergrupper (se kapittel 4.5).

Hvordan kriteriene for vurdering av ny kontorstruktur er anvendt følger i kap. 4.2.

Hvordan de 53 kontorene fordeler seg i størrelse og per region følger av tabellen under:

	Antall kontor					
Antall ansatte	Hele etaten	Skatt nord	Skatt Midt-Norge	Skatt vest	Skatt sør	Skatt øst
0-9	2	2				
10-19	9	3	3	2		1
20-29	9	2	2	2	1	2
30-39	5	2		1	2	
40-49	4	2	1	1		
50-99	5		2	2	1	
100 +	19	3	2	2	5	7
	53	14	10	10	9	10

Figur 13 Oversikt over størrelse på kontor i ny kontorstruktur

Antall ansatte ved det enkelte kontorsted inkluderer fast ansatte ved driftsenhetene og fast ansatte i Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS) og Skattedirektoratet, som har kontorsted der.

4.2 Anvendelse av kriterier for vurdering av ny kontorstruktur

I arbeidet med å vurdere hvor etaten skal ha kontor i fremtiden er det lagt seks kriterier til grunn. Kriteriene er:

- Etterlevelseshensyn
- Tjenestetilbud og tilgjengelighet for viktige brukergrupper (herunder bruk av alternative tjenestetilbud)
- Størrelsen på fagmiljøene
- God regional fordeling av arbeidsplasser
- Effektiv ressursbruk
- Rettssikkerhet og likebehandling

I dette avsnittet gis en kort gjennomgang av kriteriene og hvordan disse er anvendt i arbeidet med forslag til ny kontorstruktur.

4.2.1 Etterlevelseshensyn

Skatteetatens behov for å være tett på næringslivet henger nøye sammen med etatens strategiske prioriteringer, spesielt arbeidet med en forsterket risikobasert innsats og bekjempelse av arbeidsmarkeds kriminalitet. Dette har gitt tydelige føringer for valg av fysisk lokalisering av kontor. Skal etaten effektivt utnytte virkemidler som oppsøkende veiledningstjeneste, operative uropatruljer, innhenting av informasjon, ID-kontroll og andre kontrollaktiviteter, bør etaten være der hvor næringsaktiviteten er størst.



Det er lagt vekt på å tilrettelegge for et effektivt samarbeid med andre offentlig aktører i innsatsen for å bekjempe økonomisk kriminalitet og arbeidsmarkeds kriminalitet.

4.2.2 Tjenestetilbud og tilgjengelighet for viktige brukergrupper (herunder bruk av alternative tjenestetilbud)

Etaten må prioritere næringslivet og sikker identitetsforvaltning i årene som kommer. For øvrige brukergrupper er det mest hensiktsmessig å bistå gjennom andre kanaler enn publikumsveiledning over skranke.

For å nå brukergrupper som har behov for å ha direkte kontakt, kan det også brukes oppsøkende virksomhet og mobile løsninger. Skatteetaten skal være tilgjengelig for å få utført lovpålagte tjenester med pliktig oppmøte, slik som ID-kontroll. I forslaget til kontorstruktur vil derfor identitetskontrollen utføres ved like mange skattekontor som i dag.

4.2.3 Størrelsen på fagmiljøene

Det er vektlagt at kontorene i ny struktur skal være robuste i den betydningen at de har god samlet kapasitet til å løse dagens oppgaver. Samtidig må det ved kontorene i ny struktur være mulighet til å bygge sterke og fleksible fagmiljø som håndterer endringer i oppgaveløsningen i årene som kommer.

For å rekruttere og beholde den kompetansen etaten har behov for, er også god infrastruktur, større arbeidsmarked, tjenestetilbud, og utdanningsmiljø vektlagt ved lokalisering av kontor i ny struktur.

4.2.4 God regional fordeling av arbeidsplasser

Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjoner er en rammebetingelse for etaten i valg av kontor i ny struktur. I forslag til ny kontorstruktur vil fordeling av arbeidsplasser mellom landsdelene opprettholdes som i dag.

4.2.5 Effektiv ressursbruk

Det er en klar ambisjon at ny kontorstruktur skal sikre kostnadseffektivitet gjennom:

- Mer effektiv drift og administrasjon
- Tilrettelegging for mer effektiv styring, koordinering og oppfølging
- Færre ressurser til bemanning av kontor med publikumsveiledning
- Effektiv anvendelse av personell og kompetanse gjennom fleksibel oppgavefordeling
- Bedre utnyttelse av lokaler og utstyr

4.2.6 Rettssikkerhet og likebehandling

En løsning som bygger opp om, og videreutvikler etatens fagmiljø gir grunnlag for å løse samfunnsoppdraget med god rettssikkerhet og likebehandling. Dette kriteriet kan ikke anvendes til å begrunne videreføring av enkeltkontor, men understreker viktigheten av fortsatt tilrettelagte arbeidsforhold med mulighet for erfaringsdeling, samhandling om oppgaveløsning og nærhet til kolleger og leders tilbakemelding.

4.3 Kontor som foreslås videreført

I følgende tabell gis det en oversikt over hvilke kontor som foreslås videreført og hvilke kontor som slås sammen med dette kontoret.

Fylke	Kommune	Kontor som foreslås videreført og bygget opp	Kontor som slås sammen med dette kontoret
Østfold	Moss	Moss	Ski
Østfold	Sarpsborg	Grålum	Askim Fredrikstad Halden
Akershus	Bærum	Sandvika	-
Akershus	Skedsmo	Lillestrøm	Jessheim
Oslo	Oslo	Oslo	-
Hedmark	Kongsvinger	Kongsvinger	-
Hedmark	Hamar	Hamar	Elverum Trysil
Hedmark	Tynset	Tynset	Røros
Oppland	Lillehammer	Lillehammer	Gjøvik Otta
Oppland	Nord-Aurdal	Leira i Valdres	Gol
Buskerud	Drammen	Drammen	-
Buskerud	Kongsberg	Kongsberg	Hokksund
Buskerud	Ringerike	Hønefoss	Gran
Vestfold	Tønsberg	Tønsberg	Sandefjord
Telemark	Skien	Skien	Larvik Kragerø
Telemark	Bø	Bø	Notodden Seljord Vinje
Aust-Agder	Grimstad	Grimstad	Risør Arendal
Vest-Agder	Kristiansand	Kristiansand	Evje Valle
Vest-Agder	Lyngdal	Lyngdal	Mandal
Rogaland	Eigersund	Eigersund	Bryne
Rogaland	Stavanger	Stavanger	Jørpeland
Rogaland	Haugesund	Haugaland	Stord Suldal
Hordaland	Bergen	Bergen	Os
Hordaland	Lindås	Knarvik	-
Hordaland	Voss	Voss	-
Hordaland	Kvam	Norheimsund	Rosendal Odda
Sogn og Fjordane	Leikanger	Leikanger	Sogndal



Skatteetaten

Utredning av ny kontorstruktur

			Årdal
Sogn og Fjordane	Førde	Førde	Florø Fjaler
Sogn og Fjordane	Eid	Nordfjordeid	Måløy
Møre og Romsdal	Molde	Molde	-
Møre og Romsdal	Ålesund	Ålesund	Stranda
Møre og Romsdal	Kristiansund	Kristiansund	-
Møre og Romsdal	Ulstein	Ulstein	-
Møre og Romsdal	Surnadal	Surnadal	-
Sør-Trøndelag	Trondheim	Trondheim	-
Sør-Trøndelag	Orkdal	Orkdal	Melhus Midtre Gauldal Oppdal Bjugn Hitra
Nord-Trøndelag	Steinkjer	Steinkjer	Levanger Snåsa
Nord-Trøndelag	Namsos	Namsos	Nærøy
Nord-Trøndelag	Stjørdal	Stjørdal	-
Nordland	Bodø	Bodø	Fauske Meløy
Nordland	Narvik	Narvik	-
Nordland	Alstahaug	Sandnessjøen	Brønnøy Vefsn
Nordland	Rana	Rana	-
Nordland	Vestvågøy	Leknes	-
Nordland	Sortland	Sortland	Andenes
Troms	Tromsø	Tromsø	-
Troms	Harstad	Harstad	-
Troms	Levik	Finnsnes	Bardufoss
Finnmark	Vadsø	Vadsø	Båtsfjord
Finnmark	Hammerfest	Hammerfest	Porsanger
Finnmark	Alta	Alta	Storslett
Finnmark	Sør-Varanger	Sør-Varanger	-
	Svalbard	Svalbard	-
Sum kontor som videreføres		53 kontor	

Figur 14 Oversikt over kontor som foreslås videreført

Kontorene angitt i tabellen over angis i kartet under:



Skatteetaten

Utredning av ny kontorstruktur



Figur 15 Kart over ny kontorstruktur i Skatteetaten

4.4 Kontor som foreslås slått sammen med andre

I følgende tabell gis det en oversikt over hvilke kontor som foreslås slått sammen med et annet kontor som skal videreføres³.

*Antall ansatte viser antall ansatte kontoret hadde pr. 29.02.2016.

Fylke	Kommune	Kontor	Antall ansatte*	Ansatte flyttes til
Østfold	Halden	Halden	-	Grålum
Østfold	Fredrikstad	Fredrikstad	-	Grålum
Østfold	Askim	Askim	29	Grålum
Akershus	Ski	Ski	34	Moss
Akershus	Ullensaker	Jessheim	39	Lillestrøm
Hedmark	Elverum	Elverum	27	Hamar
Hedmark	Trysil	Trysil	3	Hamar
Oppland	Gjøvik	Gjøvik	39	Lillehammer
Oppland	Sel	Otta	15	Lillehammer
Oppland	Gran	Gran	13	Hønefoss
Buskerud	Gol	Gol	11	Leira i Valdres
Buskerud	Øvre Eiker	Hokksund	30	Kongsberg
Vestfold	Sandefjord	Sandefjord	28	Tønsberg
Vestfold	Larvik	Larvik	24	Skien
Telemark	Notodden	Notodden	10	Bø
Telemark	Kragerø	Kragerø	13	Skien
Telemark	Seljord	Seljord	5	Bø
Telemark	Vinje	Vinje	1	Bø
Aust-Agder	Risør	Risør	10	Grimstad
Aust-Agder	Arendal	Arendal	-	Grimstad
Aust-Agder	Evje og Hornnes	Evje	8	Kristiansand
Aust-Agder	Valle	Valle	2	Kristiansand
Vest-Agder	Mandal	Mandal	15	Lyngdal
Rogaland	Time	Bryne	25	Egersund/Stavanger
Rogaland	Strand	Jørpeland	5	Stavanger
Rogaland	Suldal	Suldal	5	Haugaland
Hordaland	Stord	Stord	12	Haugaland
Hordaland	Kvinnherad	Rosendal	6	Norheimsund
Hordaland	Odda	Odda	3	Norheimsund
Hordaland	Os	Os	10	Bergen
Sogn og Fjordane	Flora	Florø	11	Førde

³ Halden, Fredrikstad, Arendal og Vinje er vedtatt nedlagt i 2016. Vinje har én ansatt, de tre øvrige kontorene betjenes av ansatte fra andre nærliggende kontor.



Skatteetaten

Utredning av ny kontorstruktur

Sogn og Fjordane	Sogndal	Sogndal	7	Leikanger
Sogn og Fjordane	Årdal	Årdal	2	Leikanger
Sogn og Fjordane	Fjaler	Fjaler	4	Førde
Sogn og Fjordane	Vågsøy	Måløy	2	Nordfjordeid
Møre og Romsdal	Stranda	Stranda	4	Ålesund
Sør-Trøndelag	Hitra	Hitra	3	Orkdal
Sør-Trøndelag	Bjugn	Bjugn	5	Orkdal/Trondheim
Sør-Trøndelag	Oppdal	Oppdal	4	Orkdal/Trondheim
Sør-Trøndelag	Røros	Røros	6	Tynset
Sør-Trøndelag	Midtre Gauldal	Midtre Gauldal	7	Orkdal/Trondheim
Sør-Trøndelag	Melhus	Melhus	13	Orkdal/Trondheim
Nord-Trøndelag	Levanger	Levanger	16	Steinkjer
Nord-Trøndelag	Snåsa	Snåsa	3	Steinkjer
Nord-Trøndelag	Nærøy	Nærøy	3	Namsos
Nordland	Brønnøy	Brønnøy	3	Sandnessjøen
Nordland	Vefsn	Vefsn	14	Sandnessjøen
Nordland	Meløy	Meløy	2	Bodø
Nordland	Fauske	Fauske	9	Bodø
Nordland	Andøy	Andenes	4	Sortland
Troms	Målselv	Bardufoss	9	Finnsnes
Troms	Nordreisa	Storslett	6	Alta
Finnmark	Porsanger	Porsanger	2	Hammerfest
Finnmark	Båtsfjord	Båtsfjord	3	Vadsø
Sum		54 kontor	564	

Figur 16 Oversikt over kontor som foreslås slått sammen med andre

4.5 Tilbud til publikum i ny kontorstruktur

Skattekontorene i ny struktur skal ha åpent for publikum. Det vil likevel være behov for å kunne ha mulighet til å vurdere redusert åpningstid ved noen av de mindre kontorene ut fra omfang av publikumshenvendelser.

Identitetskontroll utføres i dag på 42 kontor. 36 av dagens ID-kontor vil bli videreført. For de seks ID-kontorene som legges ned, vil tilbudet om identitetskontroll bli overført til nytt kontor. Dette gjelder kontor listet i tabellen under:

Kontor med ID kontroll idag	ID kontroll flyttes til
Gjøvik	Lillehammer
Gol	Leira i Valdres
Sogndal	Leikanger
Odda	Norheimsund
Hitra	Orkdal
Brønnøy	Sandnessjøen

Figur 17 Kontor med ID-kontroll som flyttes

4.6 Risikovurdering av produksjonen i en gjennomføringsfase

Det er avgjørende at Skatteetaten ivaretar en stabil og sikker produksjon. En endring som medfører at 564 ansatte får nytt kontorsted gir i seg selv en økt risiko for produksjonen.

I utredningsarbeidet har etaten sett på hvilke områder som blir mest berørt av den foreslåtte løsningen. Etaten har basert seg på hvilke oppgaver det enkelte kontor hadde i 2015 og hvor mye tid som ble brukt på disse. I hovedsak er det oppgaveområdene folkeregister og fastsetting av inntekt for lønnsinntakere, pensjonister og selvstendig næringsdrivende, som blir berørt.

Med utgangspunkt i foreslått kontorstruktur har etaten foretatt en risikovurdering av hvordan utvalgte deler av produksjonen påvirkes dersom ansatte velger å slutte på grunn av endret reisetid til arbeidsstedet. I risikovurderingen har etaten vurdert det som sannsynlig at medarbeidere som får mer enn en times ekstra reisevei én vei som følge av ny kontorstruktur, velger å slutte på grunn av endret reisetid.

Deler av fastsetting har allerede en høy andel ansatte som kan velge å gå av med AFP eller alderspensjon. Etaten har derfor også sett på hvordan endret kontorstruktur kan påvirke ansattes valg om tidligere pensjonering.

Risikoen for at ansatte slutter på grunn av alder eller økt reisetid varierer innenfor de ulike regionene, men utfordringene må løses samlet for landet. Skatteetaten har god erfaring med å organisere arbeidet i felles produksjonsplaner, ta felles ansvar og slik fordele oppgaver ut fra kompetanse og kapasitet. Dette sammen med en tentativ plan for gjennomføring, som legger opp til en gradvis innfasing av ny struktur, bidrar til å gjøre risikoen håndterbar.

4.7 Personalmessige konsekvenser

Forslaget til ny kontorstruktur innebærer at 564 ansatte får nytt tjenestested. Dette tilsvarer 8,4 prosent av alle ansatte i etaten.

For arbeidsgiver er det en klar målsetting at så mange som mulig av de berørte ansatte, følger med sine arbeidsoppgaver til nytt kontorsted.

Det legges opp til ryddige og forutsigbare prosesser for berørte ansatte. Skatteetaten har bred erfaring fra tidligere omstillingsprosesser, og vil bygge videre på dette. Tett dialog og samarbeid med de tillitsvalgte er en forutsetning for å lykkes. Statens retningslinjer for omstillingsprosesser sammen med Hovedavtalen for arbeidstakere i staten og Tjenestemannsloven gir rammene for prosessen.

Forslaget til ny kontorstruktur får ulike konsekvenser for ansatte. Det kan skilles mellom to hovedkategorier:

- Ansatte som får nytt tjenestested innenfor daglig reiseavstand
- Ansatte som får nytt tjenestested som er utenfor daglig reiseavstand, det vil si at de må ukependle eller flytte til nytt tjenestested

Det finnes ingen klar definisjon av begrepet "innenfor daglig reiseavstand". Hvilken definisjon som skal legges til grunn, vil være et tema som avklares i forbindelse med inngåelse av en omstillingsavtale etter at ny kontorstruktur er besluttet.

For å få en oversikt over hvilke konsekvenser forslaget til ny kontorstruktur får for ansattes reisevei, er det utarbeidet en oversikt som viser reisetid med bil og offentlig kommunikasjon fra nåværende kontorsted til det nye:

Reisetid én vei fra kontor som skal flyttes til nytt kontor	Med offentlig kommunikasjon	Med bil
Under 30 minutter	46 ansatte	122 ansatte
Mellom 30 og 60 minutter	257 ansatte	338 ansatte
Over 60 minutter	261 ansatte*	104 ansatte

Figur 18 Reisetid mellom kontor

*For ansatte ved 25 av kontorene som foreslås slått sammen vil det ikke være mulig å benytte offentlig kommunikasjon til nytt kontorsted på grunn av manglende kollektivtilbud.

Den reelle reisetiden for den enkelte ansatte avhenger av hvor den ansatte bor. Det betyr at den ansatte kan få både lengre og kortere reisevei enn oversikten viser. I vurderingen av omstillingsvirkemidler, er det den enkelte ansattes faktiske bosted og bruk av offentlig kommunikasjon som legges til grunn ved beregning av reisetid.

Særavtale om bruk av virkemidler ved omstillinger i staten setter rammene for hvilke virkemidler som er tilgjengelige i forbindelse med iverksetting av ny kontorstruktur. Hvilke virkemidler som eventuelt skal benyttes skal drøftes med tillitsvalgte på virksomhetsnivå, det vil si sentralt nivå i Skatteetaten. Denne vurderingen og beslutningen tas i etterkant av beslutning om ny kontorstruktur, sammen med inngåelse av omstillingsavtale.

4.7.1 Arbeidsrettslige forhold

I forbindelse med en beslutning om å slå sammen kontor og dermed flytte oppgaver og ansatte til et annet kontor, vil ansattes rettigheter være knyttet til Tjenestemannsloven.

Den ansatte har rett og plikt til å følge sine arbeidsoppgaver, jamfør Tjenestemannsloven §12. Arbeidsgiver har plikt til å tilby arbeidsoppgavene til de ansatte der disse er flyttet. Hvis den ansatte velger å ikke følge oppgavene sine, kan han søke om flyttefritak for å ivareta sine rettigheter med hensyn til fortrinnsrett og dagpenger. Et eventuelt fritak gis fra den dato den ansatte er pliktig til å møte på nytt tjenestested.

4.7.2 Risikovurdering av arbeidsmiljøet

I følge arbeidsmiljøloven skal det gjennomføres risikovurdering av arbeidsmiljøet i forbindelse med omstillingsprosesser. Det vil bli gjennomført en risikovurdering av arbeidsmiljøet i de berørte driftsenhetene i forbindelse med planleggingen av iverksetting av ny kontorstruktur. Skatteetaten har utviklet en egen metodikk for dette arbeidet. Risikovurderingen vil bli utdypet og konkretisert underveis i selve gjennomføringsfasen.

5 Tentativ milepælsplan for iverksettelse

Tentativ milepælsplan for iverksettelse bygger på en forutsetning om at ny kontorstruktur besluttes i løpet av 2016.

Det er viktig for etaten med ryddige og forutsigbare prosesser for berørte ansatte. I milepælsplanen tas det hensyn til at alle skal få tid til å innrette seg i forhold til ny struktur. En god planlegging og tilrettelegging av personalløpet er anslått å ta ca. 22-24 uker fra tidspunkt for beslutning av ny kontorstruktur.

Skatteetaten foreslår at kontorstedene som skal avvikles, stenges for publikum 1. juni 2017.

Veiledningsperioden i forbindelse med selvangivelsen for 2016, vil ikke bli berørt. En koordinert stengning vil bidra til at etaten kan kommunisere alle endringene for publikum enhetlig og felles i alle kanaler. Ansatte som betjener publikumsveiledningen ved disse kontorene kan overføres til andre oppgaver.

Hovedprinsippet er at ansatte og oppgaver flyttes til nærmeste kontor som skal videreføres. Dette må ses opp mot målet om ikke å øke antall arbeidsplasser i de store byene. På bakgrunn av statlige retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser, er det ingen kontor som er foreslått slått sammen med Oslo.

Noen kontor foreslås slått sammen med et kontor som ikke er det nærmeste i reisevei. For ansatte ved disse kontorstedene er det angitt alternativt kontor i kapittel 4.4, som vil bli vurdert på individuelt grunnlag i en gjennomføringsfase.

Det må gjøres en nærmere vurdering av hvilke konsekvenser forslaget til ny kontorstruktur får for de enkelte ansatte. Dette må vurderes opp mot hvilke alternativer som foreligger gitt behovet for å sikre en nødvendig størrelse på de ulike kontorene.

Skatteetaten foreslår videre at ansatte og oppgaver gradvis flyttes til nytt tjenestested ut fra en plan som så langt det er mulig tar hensyn til både dagens leieavtaler og kapasitet ved mottakende kontor, risiko for produksjonen og hensynet til berørte ansatte. Gitt en beslutning i 2016, legges det til grunn at alle ansatte og oppgaver skal være flyttet innen utgangen av 2019.

Flytting av ansatte fra dagens kontor til nytt tjenestested vil for en del føre til at de må ukependle eller flytte for å kunne følge med oppgaven. I etatens plan for en gradvis flytting av kontor, er det tatt hensyn til dette så langt det lar seg gjøre, ved å forskyve flyttingen av slike kontor til 2019. Etaten mener at dette vil gi disse ansatte tilstrekkelig tid til å innrette seg.

En endring av strukturen vil medføre en risiko for produksjonen. Det forventes at noen ansatte vil gå av med alderspensjon, søke om tidlig pensjon eller søke seg til andre oppgaver utenfor etaten på grunn av endring i kontorstrukturen. En gradvis flytting av kontor over to år vil bidra til å fordele denne risikoen.

Periode	Antall kontor	Berørte ansatte
2016	4	1
2. halvår 2017	14	197
1. halvår 2018	11	104
2. halvår 2018	2	67
1. halvår 2019	17	131
2. halvår 2019	6	64
Sum	54	564

Figur 19 Tentativ plan for innføring av foreslått kontorstruktur

6 Effekter av forslag til ny kontorstruktur

Med utgangspunkt i kriteriene og gevinst- og effektmål, gis det her en gjennomgang av forventede effekter.

Med effekt er det i arbeidet lagt følgende til grunn:

- Alle endringer som kan knyttes til foreslått ny struktur og gjennomføringen av dette, enten direkte eller mer indirekte
- Både interne og eksterne effekter som kan knyttes til forslaget er med i vurderingen
- Det skilles mellom tilsiktede effekter, dvs de som gir resultater i tråd med målene, og effekter som blir en konsekvens av at etaten realiserer foreslått struktur (også omtalt som en del av konsekvensene beskrevet i kapittel 4.6)

Usikkerheten knyttet til vurderingene er forsøkt anslått så langt dette har vært mulig.

Kapittelet gir en overordnet beskrivelse, hvor noen sentrale effekter er kvantifisert. Den viktigste driveren for forslaget er å rigge strukturen slik at moderniseringen av etaten kan gjennomføres på en god måte. Dette er i stor grad kvalitativt. I vurderingene er også en oversikt over hvordan effekter inntreffer i tid.

6.1 Tilrettelegging for fremtidig oppgaveløsning

En forventning til ny kontorstruktur, er at den skaper gode forutsetninger for etatens fremtidige oppgaveløsning. Effekter av ny struktur er vurdert etter det som så langt er kjent om oppgaveløsningen, og hvordan denne vil endres i årene fremover.

6.1.1 Modernisering gjennom automatisert oppgavebehandling og digitaliserte tjenester

Skatteetatens interne prosesser skal i større grad ta utgangspunkt i samfunnsprosessene. Det er store forventninger til at etaten bidrar til forenkling for skattyter gjennom mer digitalisering, automatisering og gjenbruk av data.

Det er fremdeles manuelt arbeid knyttet til oppgavebehandling, som helt eller delvis er egnet for automatisering ved hjelp av teknologi som finnes i dag. Skjønnsfastsettelse og kontrollutvelgelse er eksempler på slike oppgaver.

For å fullt ut realisere effektene av de pågående moderniseringsprosjektene er det nødvendig at kontorstrukturen tilpasses. Mange av prosjektene gir nye måter å jobbe på frem mot 2025, og det er en forutsetning at etaten har flere store fagmiljøer til å løse oppgaver på vegne av etaten enn i dag.

6.1.2 Forsterket innsats mot næringslivet

Etaten foretar analyser for å identifisere aktører, grupper og bransjer som har særlig risiko for manglende etterlevelse. Etaten har behov for å dreie innsats over til å følge opp risikogrupper basert på analyse og etterretningsinformasjon. Det vil gi bedre veiledning til dem som trenger det, og en mer effektiv og målrettet bruk av virkemidler overfor dem som bevisst unnlater å følge skatte- og avgiftsreglene. Det å ha større fagmiljøer der hvor hovedvekten av næringslivet er, vil bidra til å øke kunnskapen om målgruppen.



6.1.3 Betydningen av foreslått struktur

Forslaget til ny kontorstruktur skal ivareta kravet til å løse lovpålagte oppgaver, slik som identitetskontroll. Strukturen gir mulighet til å bygge større spesialiserte miljøer med inngående kjennskap til risiko og behov i næringslivet.

Forslaget til ny struktur bidrar til at kontorene blir større, noen av dem får også økt bredden av oppgaver. Dette gir et godt utgangspunkt for en mer helhetlig oppgaveløsning.

6.2 Styrket virksomhetsstyring og samarbeid

Skatteetatens organisasjon er geografisk spredt. Med dagens funksjonsdelte organisering og en oppgaveløsning som i liten grad er knyttet til lokale forhold, gir denne desentraliserte strukturen flere utfordringer.

Et avtakende bemanningsbehov og kontor som har fått færre ansatte over tid, bidrar til at grunnlaget for erfaringsutveksling i den daglige problemløsningen kolleger imellom, er svekket. Forslaget til å bygge opp større kontor vil styrke arbeidsmiljøet og den faglige utviklingen.

Større kontor gir muligheter for tettere samhandling og oppfølging mellom leder og medarbeidere. Det er en viktig kvalitativ effekt. Også noe av den reisetid og –kostnad som påløper for å ivareta intern samhandling vil reduseres ved at det blir færre enheter.

6.3 Mer helhetlig oppgaveløsning i dag

En implementering av ny kontorstruktur vil ha flere effekter som er av betydning for oppgaveløsningen på kort sikt. Oppgaver som faller bort, vil frigjøre ressurser, som for eksempel veiledningsoppgaver, når kontorene stenges for publikum. Staten påtar seg samtidig en økt risiko for avgang, spesielt blant ansatte som får lengre reisevei. Det er gjort en nærmere vurdering av potensialet og risiko forbundet med disse effektene, jf kapittel 4 hvor risikovurderinger av oppgaveløsning og ansatte er beskrevet nærmere.

Som følge av at mange små kontor har til dels svært lite publikumsbesøk, er det ikke grunnlag for heltidsveiledere ved disse kontorene. Enkelte ansatte har derfor veiledning som et tillegg til sin hovedoppgave. Dette kan være krevende fordi leder og ansatte må forholde seg til leveranse- og kompetansekrav på ulike fagområder. Det kan antas at en mer rendyrket oppgaveprofil, vil bidra til en mer effektiv kompetanseutvikling og oppfølging.

I tilfeller der ansatte velger å slutte på grunn av lang reisevei, er en konsekvens at kapasiteten til å løse prioriterte oppgaver kan bli redusert. Funksjonsområder som berøres i størst grad, er etatens kjerneproduksjon knyttet til fastsetting av skatt for lønnsinntakere og pensjonister, samt fastsetting av skatt for næringsdrivende.

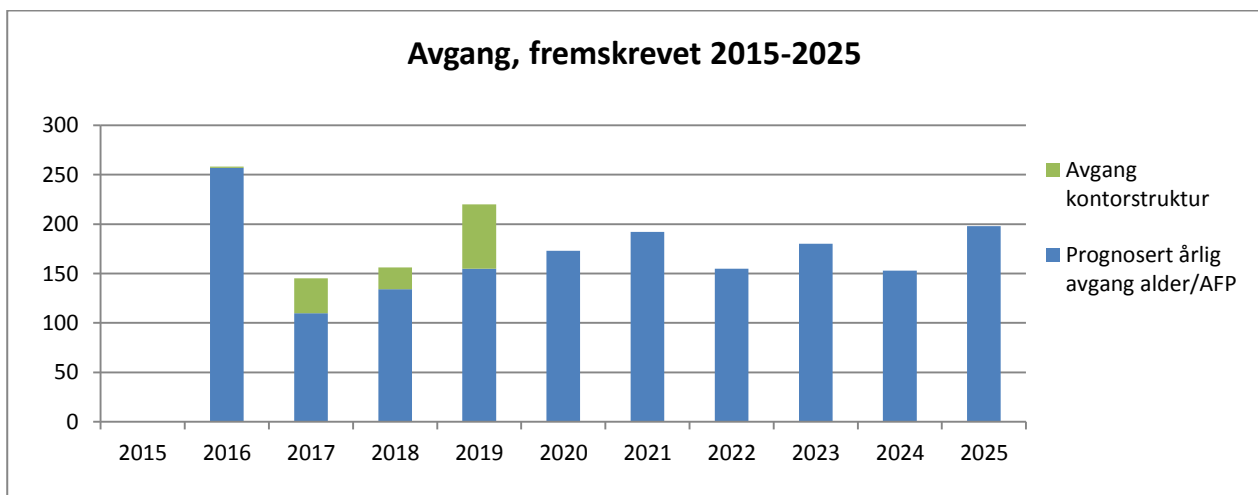
I vurderingen er det spesielt sett på i hvor stor grad ulike oppgaver blir berørt av at ansatte endrer kontorsted, og sannsynlighet for at ansatte ikke følger oppgaven grunnet lang reisevei. Det er en reell risiko for at antallet ansatte som ikke vil følge med oppgavene til nytt kontorsted, overstiger de ressursene som frigjøres når publikumstjenestene stenges.

6.4 Omstillingskostnader knyttet til berørte ansatte

Forslaget til ny kontorstruktur innebærer at totalt 564 ansatte får nytt kontorsted.

I en omstillingsprosess vil det være behov for å gjøre en vurdering når det gjelder bruk av virkemidlene som ligger i Særavtalen om virkemidler til bruk ved omstilling i staten. En beslutning om hvilke virkemidler som eventuelt skal tas i bruk, tas etter drøfting med tillitsvalgte, etter at det foreligger en formell beslutning om hvilke kontor som skal slås sammen med andre.

Det er en risiko for at ansatte velger å ikke følge sine oppgaver til nytt kontorsted. Vurderingen av effekt på bemanningssituasjonen er sett i lys av en fremskriving av samlet bemanningsutvikling i etaten, gitt de rammer etaten står overfor. Prognosen for avgang viser følgende:



Figur 20 Avgang fremskrevet fra 2015 til 2025⁴

Som vist forventes forslaget å bidra til at avgangen får en topp i 2019. Den antas likevel å ligge på et nivå som er håndterbart, når den ses i sammenheng med avgang grunnet alder/AFP.

Sammen med annen avgang eller overgang til annen stilling, kan omstillingseffekten være med på å skape et handlingsrom. Det vil likevel kunne oppstå behov for nyrekruttering for å ivareta stabil og sikker produksjonen i perioden.

⁴ Fremskrivingen er basert på forutsetning om gjennomsnittlig avgang for alder/AFP slik den var i etaten i 2015 på 66,2 år.

6.5 Kostnadsreduksjon som konsekvens av færre kontor

Etatens behov for kontorareal endres som konsekvens av forslag til ny kontorstruktur. Kostnadene til husleie og drift er i stor grad faste og definert ut fra hva behovet har vært tidligere. Ny kontorstruktur gir etaten mulighet til å redusere disse kostnadene. Brutto effekt er estimert til å utgjøre i underkant av 10 prosent av dagens kostnadsnivå for husleie og drift av dagens eiendomsportefølje. Hensyntatt behovet for å leie tilleggsareal ved kontorene som skal bygges ut, vil den samlede effekten for eiendomsdrift bli nedjustert.

Basert på dagens antall ansatte vil estimerte effekter av foreslått struktur se slik ut:

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Kostnadsreduksjon, husleie og drift	-300 000	-8 500 000	-19 250 000	-35 250 000	-41 900 000	-41 900 000	-41 900 000
Merkostnader, videreførte kontor		8 200 000	16 350 000	20 410 000	20 410 000	20 410 000	20 410 000
Totalt	-300 000	-300 000	-2 900 000	-14 840 000	-21 490 000	-21 490 000	-21 490 000
Andel eiendom og driftskostnad	-0,07 %	-0,07 %	-0,64 %	-3,26 %	-4,73 %	-4,73 %	-4,73 %

Figur 21 Endringer i driftskostnader

Det vil påløpe kostnader for å utvide kontorer som får overført ansatte. Denne engangskostnaden er estimert til:

	2017	2018	2019
Etableringskostnader (ombygging og inventarkostnader ⁵)	14 400 000	6 150 000	7 950 000
Flytting og tilbakestilling ⁶	3 000 000	6 000 000	6 000 000
Totalt	17 400 000	12 150 000	13 950 000

Figur 22 Engangskostnader

Dersom planene endres vil effektene bli tilsvarende endret. Eksempler på dette kan være tidspunkt for når kontor blir slått sammen, eller avtaler om fjernarbeidsplass.

Ny kontorstruktur vil også ha effekt på kostnader knyttet til IKT-løsninger. Dette er blant annet faste kostnader per kontorsted.

6.6 Eksterne effekter

Forslaget om å slå sammen kontor vil også kunne ha eksterne effekter, blant annet for tjenestene til publikum.

Skattekontorene i ny struktur skal ha åpent for publikum, med mulighet til å tilpasse åpningstid ved sviktende besøksgrunnlag. Når det gjelder lovpålagte tjenester vil dette sikres på flere måter. Publikums tilgang til identitetskontroll opprettholdes på samme nivå som i dag ved at ID-kontrollen flytter med til nye kontorsteder. Dette gjelder seks av kontorene. I likhet med i dag, vil det suppleres med alternative tiltak, som at veiledere reiser ut til virksomheter som har mange utenlandske arbeidstakere og utfører ID-kontrollen der (se kapittel 2.3.1).

⁵ Ombygginger ved videreførte kontor for å gjøre plass til ansatte, og kostnader til inventar i nye og ombygde lokaler.

⁶ Flyttekostnader og kostnader for å tilbakestille kontorlokaler i henhold til kontrakt.



7 Avslutning

Denne utredningen svarer konkret ut oppdraget Skatteetaten fikk av Finansdepartementet 16. februar 2016 om å foreslå ny kontorstruktur med færre og større kontor. Forslaget legger til rette for større fagmiljø over hele landet og ivaretar etatens behov for strukturelle tilpasninger. Dagens kontorstruktur er ikke tilpasset de behovene etaten har i sin oppgaveløsning. Dagens kontorstruktur er enda mindre egnet for å løse oppgavene effektivt og godt i årene fremover.

Fysisk tilstedeværelse er i dag mindre påkrevet for etatens informasjon, veiledning og kontroll av skattytere. Omleggingen er en naturlig videreutvikling av den digitaliseringsreisen Skatteetaten har tatt med brukerne sine på de siste 10-15 årene. Størstedelen av skatteprosessen er digitalisert både for skattytere og for etaten.

For å bekjempe økonomisk kriminalitet og arbeidmarkeds kriminalitet, styrke identitetsforvaltningen og å sikre riktig skatt i en globalisert og digitalisert økonomi, er utfordringer for samfunnet og derfor prioriterte områder for Skatteetaten. Håndtering av disse utfordringene krever at etaten arbeider på nye måter, og bruker alle virkemidler for å sikre etterlevelsen. Det fordrer at etaten har større fagmiljø.

Forslaget Skatteetaten overleverer legger opp til 53 kontor mot dagens 107. I arbeidet med utredningen er det også sett på hva som ville være en god løsning hvis kun rendyrkede skattefaglige vurderinger ble lagt til grunn. Etatens vurdering er at det kan være tilstrekkelig med færre enn 40 kontor for å sikre en effektiv skatteforvaltning. Når forslaget omfatter 53 kontor, er det fordi det er tatt flere hensyn enn det som er effektivt for etaten isolert sett. Skatteetatens behov for å være tett på næringslivet henger nøye sammen med etatens strategiske prioriteringer. Dette har gitt tydelige føringer for valg av fysisk lokalisering av kontor. Skal etaten effektivt utnytte alle virkemidler, bør etaten være der hvor næringsaktiviteten er størst. Videre er det viktig å sikre en god regional fordeling og tilstedeværelse. Samtidig må fagmiljøene i Skatteetaten være av en slik størrelse at man kan ha en reell vurdering av hvor og hvordan man skal jobbe i årene som kommer.

Skattedirektoratet
Postboks 9200 Grønland
0134OSLO

Deres ref

Vår ref
14/1349 SL HB/KR

Dato
16.02.2016

Utredning av organiseringen av Skatteetaten

1. INNLEDNING

Vi viser til vårt oppdragsbrev av 23. juni 2014 om utredning av ny kontorstruktur. Som et ledd i arbeidet med å oppnå en bedre og mer effektiv skatte- og avgiftsforvaltning, besluttet regjeringen våren 2014 at kontorstrukturen i Skatteetaten skal vurderes med sikte på å redusere antallet kontorenheter.

Departementet viser til at Skattedirektoratet i 2014 og 2015 har gjennomført et betydelig arbeid med å utrede ny kontorstruktur i etaten. Ifølge departementets brev av 8. oktober 2015 skulle Skattedirektoratet ikke ferdigstille utredningen av ny kontorstruktur innen 31. desember 2015 som tidligere forutsatt. Det ble samtidig varslet om at departementet ville komme tilbake til innretning og tidsløp for videre utredningsarbeid etter at statsbudsjettet for 2016 er behandlet i Stortinget.

Dette oppdragsbrevet gir nærmere føringer for Skattedirektoratets utredning og erstatter departementets brev av 23. juni 2014. Dette brevet inneholder også oppdrag om å vurdere etatens overordnede organisering parallelt med utredningen av ny kontorstruktur. Departementet viser videre til Skatteetatens tildelingsbrev for 2016 pkt. 6.1 hvor det fremgår at Skatteetaten kontinuerlig må vurdere tilpasninger i organisasjonen for å sikre mer effektiv oppgaveløsning. I tildelingsbrevet legger departementet også til grunn at Skattedirektoratet vurderer om etatsorganiseringen (på alle nivåer) er hensiktsmessig etter endringer i oppgaveporteføljen og ev. legger frem forslag til justeringer i den fremtidige organiseringen når direktoratet mener at dette er hensiktsmessig. Departementet viser til at etatens oppgaveportefølje nå i hovedsak er

avklart og at vurderingene av etatens organisering nå bør igangsettes. Utredningsoppdragene i dette brevet er en konkretisering av nevnte føringer i tildelingsbrevet.

2. BAKGRUNN FOR OPPDRAGET

Det er generelt behov for å effektivisere offentlig sektor og det er gjennomført en rekke tiltak i skatte- og avgiftsforvaltningen. Vi viser her til at Skatteetaten har fått flere nye oppgaver ved innlemming av Statens innkrevingssentral i Skatteetaten fra 1. januar 2015 og ved overtakelse av oppgaver med innkreving av toll, merverdiavgift ved innførsel og særavgifter fra 1. januar 2016. Også forvaltning av særavgifter for registrerte virksomheter og motorvognavgiftene ble overført 1. januar 2016. Overføring av forvaltningen av særavgifter for ikke-registrerte avgiftspliktige og merverdiavgift ved innførsel er planlagt gjennomført fra 1. januar 2017. Forslaget om overføring av skatteoppkreverfunksjonen fra kommunene til Skatteetaten fikk ikke Stortingets tilslutning, jf. Innst. 4 L (2015-2016).

De senere årene har det også vært en betydelig endring i etatens samhandling med skattyterne gjennom opprettelsen av Skatteopplysningen og økt bruk av elektroniske tjenester. Dette har redusert behovet for personlig oppmøte ved skattekontorene. Skattyterne kan dermed få et godt tjenestetilbud selv om antallet skattekontorer blir færre.

Samlet sett tilsier endringene i Skatteetatens oppgaveportefølje og nevnte utviklingstrekk at kontorstrukturen i Skatteetaten bør vurderes på ny. Færre og større kontorenheter kan gi bedre ressursutnyttelse gjennom blant annet mer spesialisering, mer robuste fagmiljø og økt rettssikkerhet gjennom mer ensartet behandling av saker og forutsigbarhet i tjenestetilbudet.

Departementet mener at det parallelt med utredningen av Skatteetatens kontorstruktur, også bør gjøres en vurdering av den overordnede organiseringen av Skatteetaten. Reorganiseringen av Skatteetaten (ROS) har nå fått virke i om lag sju år. Evalueringer og Skatteetatens resultater de senere årene har vist at reorganiseringen i hovedsak har vært vellykket. Departementet mener imidlertid at det fortsatt er et potensial for mer effektiv oppgaveløsning i etaten gjennom blant annet økt faglig spesialisering og samling av oppgaver, mer enhetlige arbeidsprosesser og mer helhetlig virkemiddelbruk.

3. UTREDNINGSOPPDRAG - KONTORSTRUKTUR

3.1 Overordnede føringer

Skattedirektoratet skal foreslå ny kontorstruktur i Skatteetaten. Det skal legges til rette for at etaten kan løse oppgavene på en bedre og mer effektiv måte. Forslaget skal

underbygges med en beskrivelse av hvordan ny struktur vil gi grunnlag for en god og effektiv oppgaveløsning.

Regjeringen legger til grunn at forslaget samlet sett må opprettholde en god regional fordeling av arbeidsplassene. En ny kontorstruktur skal gjennomføres i henhold til Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon av 28. november 2014.

Skattedirektoratet må legge vekt på at kontorene skal ha sterke fagmiljøer. Staten skal kunne rekruttere godt over tid. Stordriftsfordeler blant annet i drift, administrasjon, bruk av lokaler og utstyr og anvendelse av personale må hentes ut i vesentlig større grad enn i dag. Regjeringen legger til grunn at dette tilsier færre og større kontorer.

3.2 Nærmere om utredningen

Det er viktig at forslaget bygger på tydelige kriterier. Følgende bør inngå i vurderingene:

- Størrelsen på fagmiljøene
- Tjenestetilbud og tilgjengelighet for viktige brukergrupper (herunder bruk av alternative tjenestetilbud)
- Etterlevelseshensyn
- Effektiv ressursbruk
- God regional fordeling av arbeidsplasser
- Rettssikkerhet

Skattedirektoratet må operasjonalisere disse momentene og i tillegg vurdere andre hensiktsmessige kriterier.

Forslaget skal inneholde relevant statistikk og en systematisk oversikt over hvilke kontorer som foreslås henholdsvis nedlagt, videreført og ev. nyetablert i ny kontorstruktur. Forslaget skal også inneholde en tentativ milepælsplan for innføring av ny kontorstruktur.

Skattedirektoratet må vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget, herunder forventede effekter som direkte følger av en ny kontorstruktur (for eksempel kostnader til husleie og infrastruktur og personalmessige konsekvenser mv.). Forslaget skal også inneholde en oversikt over effektiviseringsgevinster med årlig periodisering for gevinstuttak.

Det må legges til rette for ryddige og forutsigbare personalprosesser med utgangspunkt i gjeldende rammebetingelser for omstillingsarbeid og medbestemmelse. Det må videre legges til rette for god informasjon til ansatte og tjenestemannsorganisasjonene.

Rapport med forslag til ny kontorstruktur skal oversendes departementet innen 1. juni 2016.

4. UTREDNINGSOPPDRAG – OVERORDNET ORGANISERING AV SKATTEETATEN

Skattedirektoratet skal parallelt med utredningen av ny kontorstruktur vurdere den overordnede organiseringen av Skatteetaten for å tilpasse organisasjonsstrukturen til etatens nye, samlede oppgaveportefølje og sikre en effektiv virksomhet med god kvalitet, likebehandling og produktivitet.

Vurderingen skal blant annet omfatte erfaringene med dagens organisering med et overordnet direktorat, SITS og underliggende driftsenheter (to myndighetsnivå) og en vurdering av, og ev. forslag til, alternative organisasjonsløsninger. I vurderingen bør det legges til grunn at Skatteetaten vil få færre og større kontorenheter enn i dag, jf. punkt 2 og 3 over. Departementet forventer at mulighetene for økt spesialisering, arbeidsdeling og helhetlig virkemiddelbruk vurderes. Finansdepartementet legger til grunn at en vurdering av tonivåmodellen også må omfatte Skattedirektoratets og SITS organisering og oppgaver.

Ved forslag til endringer i organiseringen må utredningen også beskrive økonomiske og administrative konsekvenser og behov for regelverksendringer.

Rapport med vurdering av den overordnede organiseringen av Skatteetaten og alternative organisasjonsløsninger skal oversendes departementet innen 1. mars 2017. Departementet ber om at direktoratet oversender en plan for arbeidet innen 18. mars 2016.

5. VIDERE PROSESS

Finansdepartementet legger til grunn at det vil oppstå flere problemstillinger underveis i utredningsarbeidet som ikke omtales i dette brevet. Direktoratet har ansvar for å vurdere også slike problemstillinger og ta kontakt med departementet ved behov for avklaringer.

Departementet vil ha behov for informasjon og foreløpige vurderinger underveis i utredningsarbeidet. Departementet legger opp til å følge opp utredningsoppdragene

samlet gjennom egne møter med direktoratet og vil ta nærmere stilling til konkret informasjonsbehov underveis i prosessen.

Med hilsen

Knut Erik Omholt e.f
kst. ekspedisjonssjef

Øystein Schønberg-Grevbo
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Prosjektmandat for utredning av ny kontorstruktur i Skatteetaten

Skattedirektoratet,
07.03.16

Innholdsfortegnelse

1	Bakgrunn og behov	3
2	Mål for prosjektet	4
2.1	Hovedmål	4
2.2	Delmål	4
2.3	Effekt- og gevinstmål	4
2.4	Målgrupper	4
2.5	Eksterne interessenter	4
2.6	Kritiske suksessfaktorer og suksesskriterier	5
2.7	Gjeldende premisser og forutsetninger	5
3	Prosjektets fremdrift, hovedmilepæler og hovedleveranser - overordnet	6
3.1	Prosjektets varighet	6
3.2	Hovedmilepælsplan	6
3.3	Leveranseplan	7
3.4	Avhengigheter	7
4	Organisering, ansvar og bemanning	7
4.1	Organisering	7
4.2	Rapportering og kommunikasjon	8
4.3	Bemanning av prosjektgruppen	8
Appendiks A: Endringsoversikt		9



1 Bakgrunn og behov

Programtilhørighet	Utredning av ny kontorstruktur i Skatteetaten
Prosjektnavn	Utredning av ny kontorstruktur i Skatteetaten
Prosjekteier	Øivind Strømme
Prosjektleder	Wenche Jansen
Prosjektets startdato og sluttdato	August 2014 til 1. juni 2016
Prosjektets totale budsjetttramme	Avklares senere.
Hovedmål	Hovedmålet er å utrede ny kontorstruktur i Skatteetaten med sikte på færre og større kontorer. Det skal legges til rette for at etaten kan løse oppgavene på en bedre og mer effektiv måte.

Som et ledd i arbeidet med å oppnå en bedre og mer effektiv skatte- og avgiftsforvaltning, har regjeringen besluttet at kontorstrukturen i Skatteetaten skal vurderes med sikte på å redusere antall kontorenheter.

Skattedirektoratet skal parallelt med utredningen av ny kontorstruktur vurdere den overordnede organiseringen av Skatteetaten for å tilpasse organisasjonsstrukturen til etatens nye, samlede oppgaveportefølje og sikre en effektiv virksomhet med god kvalitet, likebehandling og produktivitet.

Skattedirektoratet mottok første oppdragsbrev for kontorstruktur 23. juni 2014, og utredningen ble igangsatt i september med leveransefrist 1. mai 2015. 6. februar 2015 mottok etaten et nytt brev om endret frist for utredningen til 31. desember 2015.

I brev av 8. oktober 2015 fra departementet skulle Skattedirektoratet ikke ferdigstille utredningen av ny kontorstruktur innen 31. desember 2015 som tidligere forutsatt. Det ble samtidig varslet om at departementet ville komme tilbake til innretning og tidsløp for videre utredningsarbeid etter at statsbudsjettet for 2016 er behandlet i Stortinget.

Arbeidet i prosjektet startes opp igjen på bakgrunn av departementets oppdragsbrev av 16. februar 2016, med leveransefrist 1. juni inneværende år.

Om bakgrunn for oppdraget skriver Finansdepartementet i brev av 16. februar 2016:

"Det er generelt behov for å effektivisere offentlig sektor og det er gjennomført en rekke tiltak i skatte- og avgiftsforvaltningen. Vi viser her til at Skatteetaten har fått flere nye oppgaver ved innlemming av Statens innkrevingsentral i Skatteetaten fra 1. januar 2015 og ved overtakelse av oppgaver med innkreving av toll, merverdiavgift ved innførsel og særavgifter fra 1. januar 2016. Også forvaltning av særavgifter for registrerte virksomheter og motorvognavgiftene ble overført 1. januar 2016. Overføring av forvaltningen av særavgifter for ikke-registrerte avgiftspliktige og merverdiavgift ved innførsel er planlagt gjennomført fra 1. januar 2017. Forslaget om overføring av skatteoppkreverfunksjonen fra kommunene til Skatteetaten fikk ikke Stortingets tilslutning, jf. Innst. 4 L (2015-2016).

De senere årene har det også vært en betydelig endring i etatens samhandling med skattyterne gjennom opprettelsen av Skatteopplysningen og økt bruk av elektroniske tjenester. Dette har redusert behovet for personlig oppmøte ved skattekontorene. Skattyterne kan dermed få et godt tjenestetilbud selv om antallet skattekontorer blir færre. Samlet sett tilsier endringene i Skatteetatens oppgaveportefølje og nevnte utviklingstrekk at kontorstrukturen i Skatteetaten bør vurderes på ny. Færre og større kontorenheter kan gi bedre ressursutnyttelse gjennom blant annet mer spesialisering, mer robuste fagmiljø og økt rettssikkerhet gjennom mer ensartet behandling av saker og forutsigbarhet i tjenestetilbudet. "

2 Mål for prosjektet

2.1 Hovedmål

Hovedmålet er å utrede ny kontorstruktur i Skatteetaten med sikte på færre og større kontorer. Det skal legges til rette for at etaten kan løse oppgavene på en bedre og mer effektiv måte.

2.2 Delmål

Prosjektet skal levere et beslutningsunderlag for ny kontorstruktur, herunder operasjonaliserte kriterier samt en vurdering av eventuelle andre kriterier. Prosjektet skal også levere en tentativ milepælsplan for innføring av ny kontorstruktur. Underlaget skal bygge på relevant faktagrunnlag, jf. oppdragsbrevet.

Arbeidet med utredningen skal preges av

- God involvering av ledelsen, spesielt ledere av underliggende driftsenheter
- Enhetlig og tydelig informasjon til ansatte og tillitsvalgte (ref. prosjektets kommunikasjonsplan)
- God involvering av tillitsvalgte

2.3 Effekt- og gevinstmål

Færre og større kontorenheter skal legge til rette for

- bedre ressursutnyttelse
- sterke fagmiljøer
- økt etterlevelse
- økt rettssikkerhet gjennom mer ensartet behandling av saker
- forutsigbarhet i tjenestetilbudet
- attraktive arbeidsplasser med god rekruttering over tid

Kontorenhetene må være robuste slik at ny kontorstruktur legger til rette for ny overordnet organisering av Skatteetaten med fremtidens oppgaveløsning.

2.4 Målgrupper

- Alle ansatte i underliggende driftsenheter og medarbeidere fra SKD og SITS i disse

2.5 Eksterne interessenter

- Skattytere
- KS (Kommune/fylkeskommuner)
- Samarbeidende etater
- Skatteoppkrevere
- Eksterne samarbeidspartnere

2.6 Kritiske suksessfaktorer og suksesskriterier

- Enhetlig og tydelig informasjon til ansatte i etaten fra prosjektet
- Godt samarbeid med regionene i prosessen
- God dialog og samarbeid med tillitsvalgte og vernetjenesten
- God tilgang på, og god utnyttelse av fakta knyttet til skattekantorene
- God informasjon om kommende endringer som følge av Fremtidsbildet 2025 og Forretningsmålbildet
- God dialog med programmet som skal utrede den overordnede organiseringen av Skatteetaten

2.7 Gjeldende premisser og forutsetninger

Oppdragsbrev fra Finansdepartementet " Utredning av organiseringen av Skatteetaten" av 16.02.16:

Forslaget skal underbygges med en beskrivelse av hvordan ny struktur vil gi grunnlag for en god og effektiv oppgaveløsning. Regjeringen legger til grunn at forslaget samlet sett må opprettholde en god regional fordeling av arbeidsplassene. En ny kontorstruktur skal gjennomføres i henhold til Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon av 28. november 2014.

Skattedirektoratet må legge vekt på at kantorene skal ha sterke fagmiljøer. Etaten skal kunne rekruttere godt over tid. Stordriftsfordeler blant annet i drift, administrasjon, bruk av lokaler og utstyr og anvendelse av personale må hentes ut i vesentlig større grad enn i dag. Regjeringen legger til grunn at dette tilsier færre og større kantorer.

Det er viktig at forslaget bygger på tydelige kriterier. Følgende bør inngå i vurderingene:

- Størrelsen på fagmiljøene
- Tjenestetilbud og tilgjengelighet for viktige brukergrupper (herunder bruk av alternative tjenestetilbud)
- Etterlevelseshensyn
- Effektiv ressursbruk
- God regional fordeling av arbeidsplasser
- Rettssikkerhet

Skattedirektoratet må operasjonalisere disse momentene og i tillegg vurdere andre hensiktsmessige kriterier.

Forslaget skal inneholde relevant statistikk og en systematisk oversikt over hvilke kantorer som foreslås henholdsvis nedlagt, videreført og ev. nyetablert i ny kontorstruktur. Forslaget skal også inneholde en tentativ milepælsplan for innføring av ny kontorstruktur.

Skattedirektoratet må vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget, herunder forventede effekter som direkte følger av en ny kontorstruktur (for eksempel kostnader til husleie og infrastruktur og personalmessige konsekvenser mv.). Forslaget skal også inneholde en oversikt over effektiviseringsgevinster med årlig periodisering for gevinstuttak.

Det må legges til rette for ryddige og forutsigbare personalprosesser med utgangspunkt i gjeldende rammebetingelser for omstillingsarbeid og medbestemmelse. Det må videre legges til rette for god informasjon til ansatte og tjenestemannsorganisasjonene.

Rapport med forslag til ny kontorstruktur skal oversendes departementet innen 1. juni 2016.

Hovedavtalen for medbestemmelse i staten med tilpasningsavtale for Skatteetaten skal legges til grunn.

3 Prosjektets fremdrift, hovedmilepæler og hovedleveranser - overordnet

3.1 Prosjektets varighet

Prosjektet avsluttes med oversendelse av rapport med forslag til ny kontorstruktur til departementet innen 1. juni 2016.

3.2 Hovedmilepælsplan

Tabellen under gir en oversikt over prosjekts hovedmilepæler.

Milepæl nr.	Milepæl	Dato	Ansvarlig	Kriterier for oppnådd milepæl
HMP 1	Prosjektgruppen reetablert	29.02.16	Wenche Jansen	
HMP 2	Revidert prosjektmandat godkjent	07.03.16	Wenche Jansen	Revidert prosjektmandat godkjent av skattedirektøren
HMP 3	Avsjekk med organiseringsprosjektet i midten av april for å sikre harmonisering mellom prosjektene	15.04.16		
HMP 4	Forslag til kontorstruktur med begrunnelse klar til lederbehandling	30.04.16		Forslaget kan presenteres for Fellesmøte.
HMP 5	Rapport med forslag til ny struktur godkjent av skattedirektøren	01.06.16		Forslaget drøftes i Fellesmøte i forkant av beslutning.
HMP 6	Rapport med forslag til ny struktur levert til Finansdepartementet	01.06.16	Skattedirektøren	

3.3 Leveranseplan

Tabellen under gir en oversikt over prosjektets hovedleveranser.

ID	Leveransenavn	Beskrivelse	Lev. Dato	Ansvar	Lederfora	Godkjennes av
HL1	Revidert prosjektmandat		07.03.16	Prosjekteier	SLG	Skattedirektøren
HL 2	Revidert kommunikasjonsplan	Plan for kommunikasjon internt og eksternt i prosjektperioden	18.03.16	Komm.stab	SLG	Skattedirektøren
HL3	Oppdatert faktagrunnlag inkludert nåværende oppgaveportefølje og bemanning ved skattekontorene		18.03.16	PG		
HL 4	Reviderte kriterier ihht. nytt oppdragsbrev		18.03.16	PG	SLG	Skattedirektøren
HL 5	Vurdere analyse av kanalvalg i sammenheng med kontorstruktur	Analyse av konsekvenser for oppgaveløsning som følge av forrige kontorstruktur-prosjekt	15.04.16	PG		
HL 6	Tentativ milepælsplan for innføring av ny kontorstruktur	Med vurdering av personalmessige konsekvenser, så langt det lar seg gjøre i utredningsfasen. Inngår i sluttleveransen	30.04.16	PG		Prosjekteier
HL7	Oversikt over effektiviseringsgevinster med årlig periodisering for gevinstuttak	Inngår i sluttleveransen	30.04.16	PG		Prosjekteier
HL 8	Ferdig rapport med forslag til ny kontorstruktur for Skatteetaten		01.06.16	Prosjekteier	SLG	Skattedirektøren

3.4 Avhengigheter

Vurdering av den overordnede organiseringen av Skatteetaten, jf. oppdragsbrev fra Finansdepartementet av 16. februar 2016.

Pågående utviklingsaktiviteter og prosjekter må ta høyde for at det vil bli fremmet et forslag til ny kontorstruktur med færre og større kontor.

4 Organisering, ansvar og bemanning

4.1 Organisering

Prosjektets organisering skal ses i sammenheng med vurdering av den overordnede organiseringen av Skatteetaten, jf. oppdragsbrev fra Finansdepartementet av 16. februar 2016. Dette kommer vi tilbake til.

4.2 Rapportering og kommunikasjon

- Finansdepartementet: dialog om ny kontorstruktur og vurdering av den overordnede organiseringen av Skatteetaten skjer samordnet i møte med departementet
- Sentralt tillitsvalgte: HA-møter for ny kontorstruktur samkjøres med vurdering av den overordnede organiseringen av Skatteetaten
- SLM: dialog i ordinære møter
- SLG: beslutningssaker
- Intern og ekstern kommunikasjon i henhold til vedtatt kommunikasjonsplan
- Egne sider på Intranett

4.3 Bemanning av prosjektgruppen

Navn	Organisasjon	Rolle
Wenche Jansen	RA	Prosjektleder
Semming Austin	RA	Prosjektdeltager
Thea Sivertsen	SITS	Prosjektdeltager/ prosjektstøtte
Arnljot von Mehren	Skatt vest	Prosjektdeltager
Marit Linstad Grønnæss	Skatt øst	Prosjektdeltager
Marit Stenersen	Skatt nord	Prosjektdeltager
Berit Bye	Skatt Midt-Norge	Prosjektdeltager
Kari Myrjord Norheim	Skatt sør	Prosjektdeltager
Det er p.t ikke tatt stilling til hvem som skal delta	Skatteopplysningen	Prosjektdeltager

HR-stab, Kommunikasjonsstab og staben i Regionavdelingen bistår i arbeidet. Ut over dette bestiller prosjektgruppen bistand fra linjeorganisasjon og stab ved behov.

Appendiks A: Endringsoversikt

Versjon	Dato	Beskrivelse av endring	Utført av
0.10	29.08.14	Forslag til prosjektmandat	Bente Tverli/ Thea Sivertsen
0.11	03.09.14	Justering av dokument etter innspill fra regiondirektørene og møte med prosjekteier	Bente Tverli
0.12	08.09.14	Justering av dokumentet etter innspill fra SLG+ 5.september	Bente Tverli
0.13	15.09.14	Justering av dokumentet med innspill fra drøfting i Fellesmøte 15.september	Elisabeth Frang/ Bente Tverli
1.0	17.09.14	Endelig versjon besluttet	Bente Tverli
1.0	17.04.15	Reviderte frister ifht endret frist for leveransen ref. brev fra Finansdepartementet av 06.02.15	Bente Tverli/ Thea Sivertsen
1.95	29.02.16	Forslag til revidert mandat i samsvar med oppdragsbrev fra Finansdepartementet av 16.02.2016	Wenche Jansen
2.00	07.03.16	Endelig versjon besluttet av skattedirektøren	Wenche Jansen

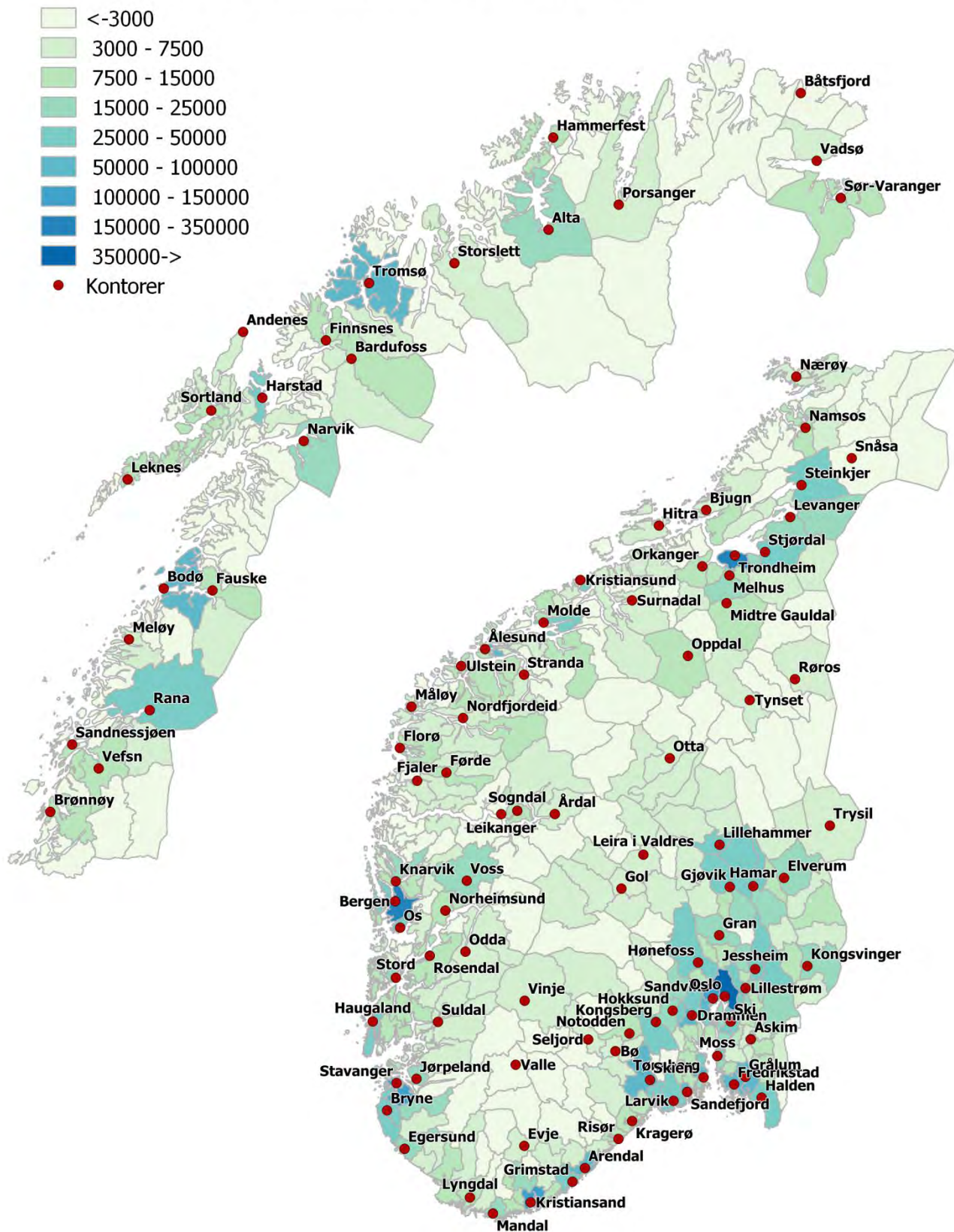


Skatteetaten

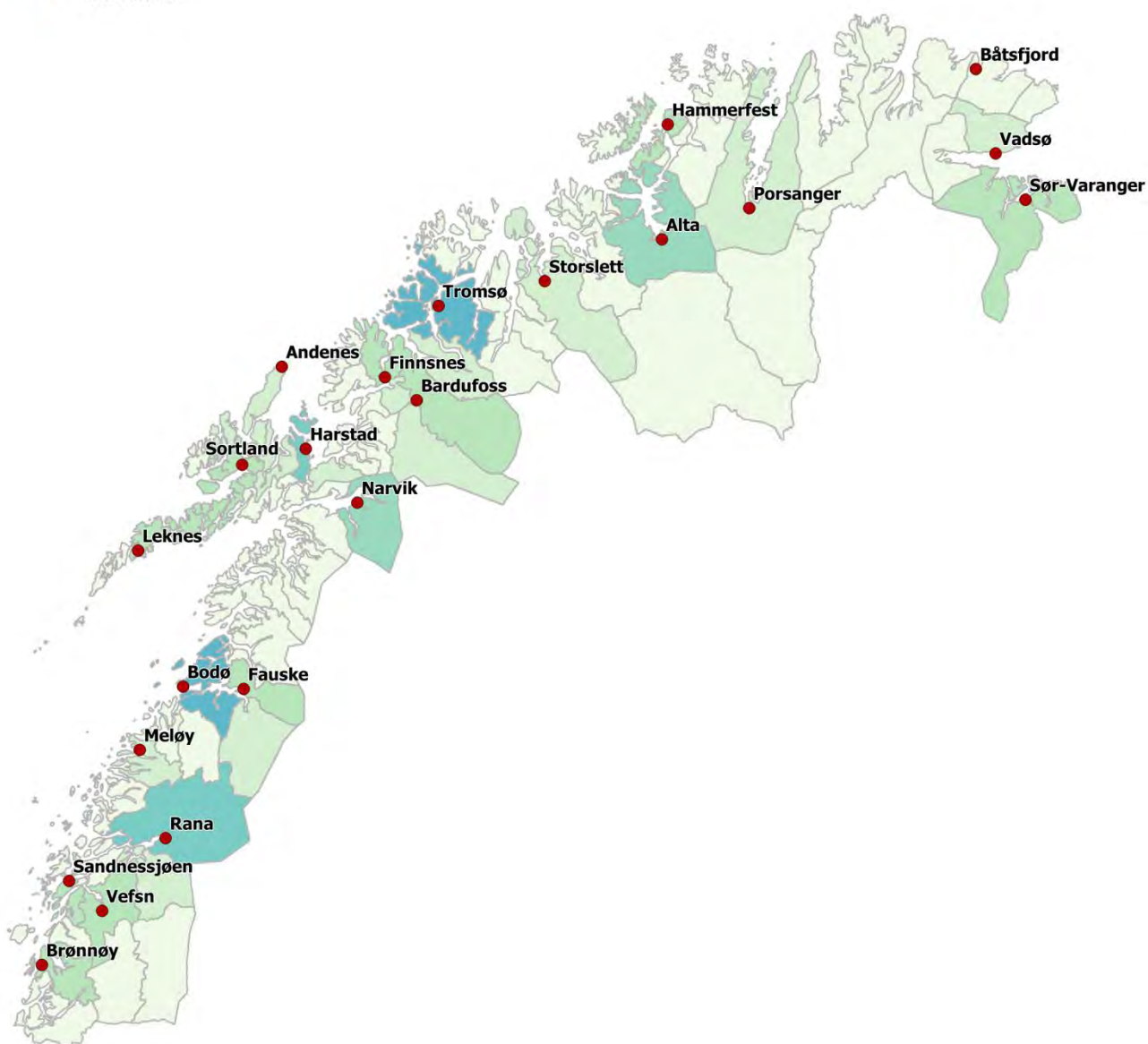
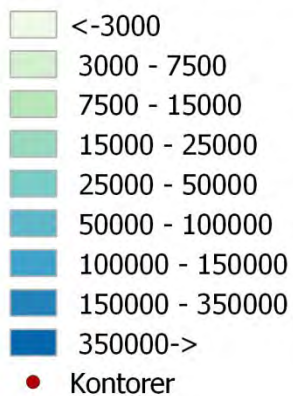
Utredning av ny kontorstruktur i
Skatteetaten – vedlegg 3

Vedlegg 3: Fremskrevet befolkningsutvikling basert på SSBs befolkningsprognose

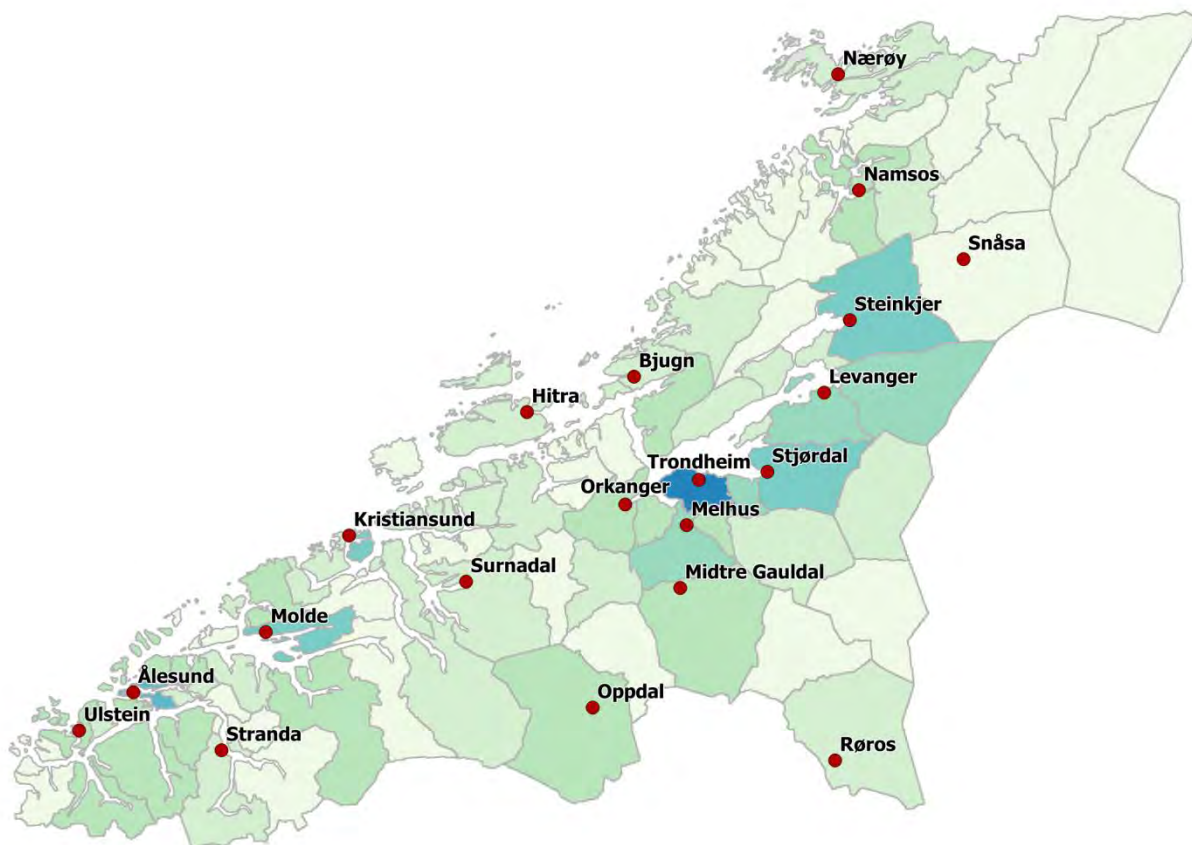
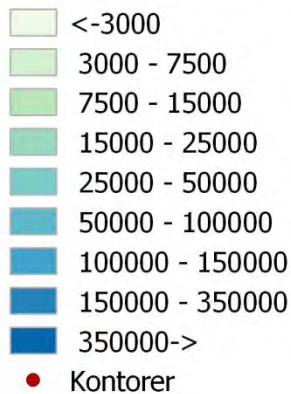
Kommuner etter fremskrevet folkemengde 2035



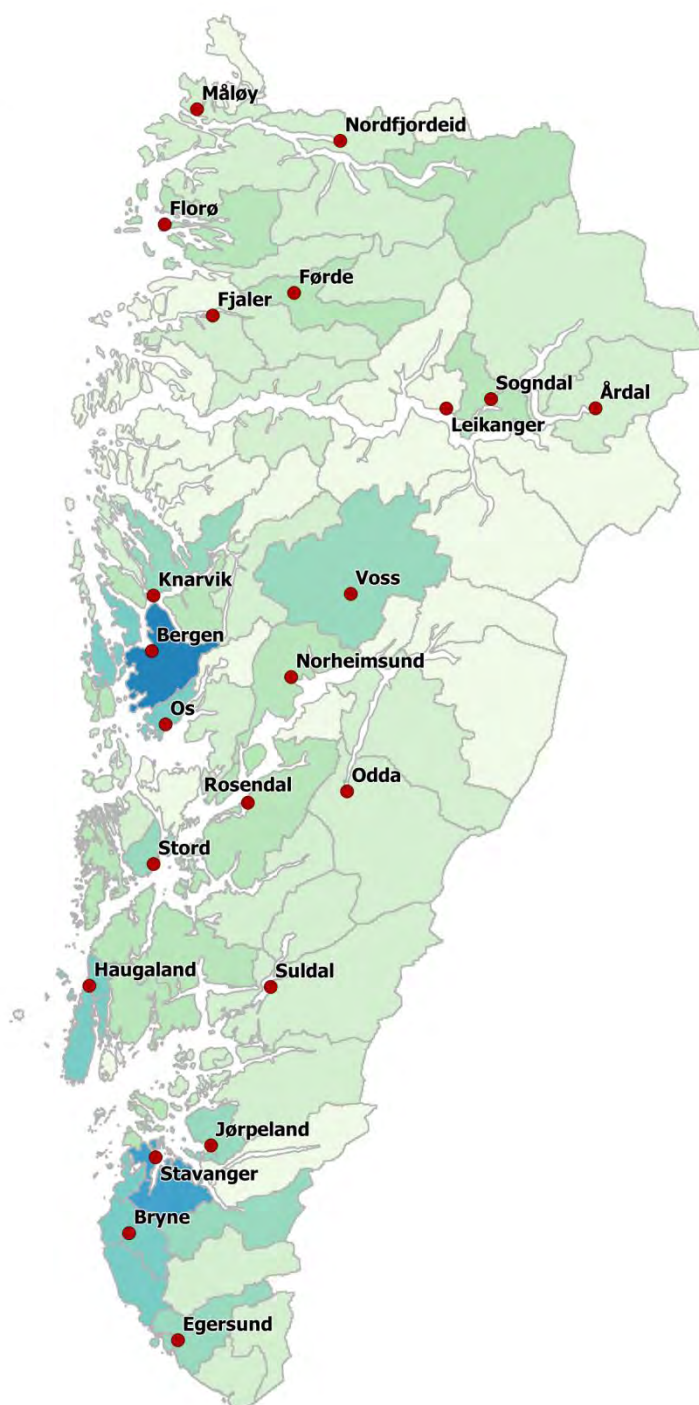
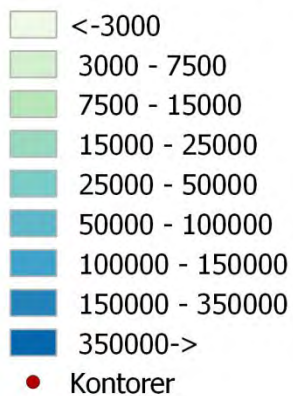
Kommuner i Skatt Nord etter fremskrevet folkemengde 2035



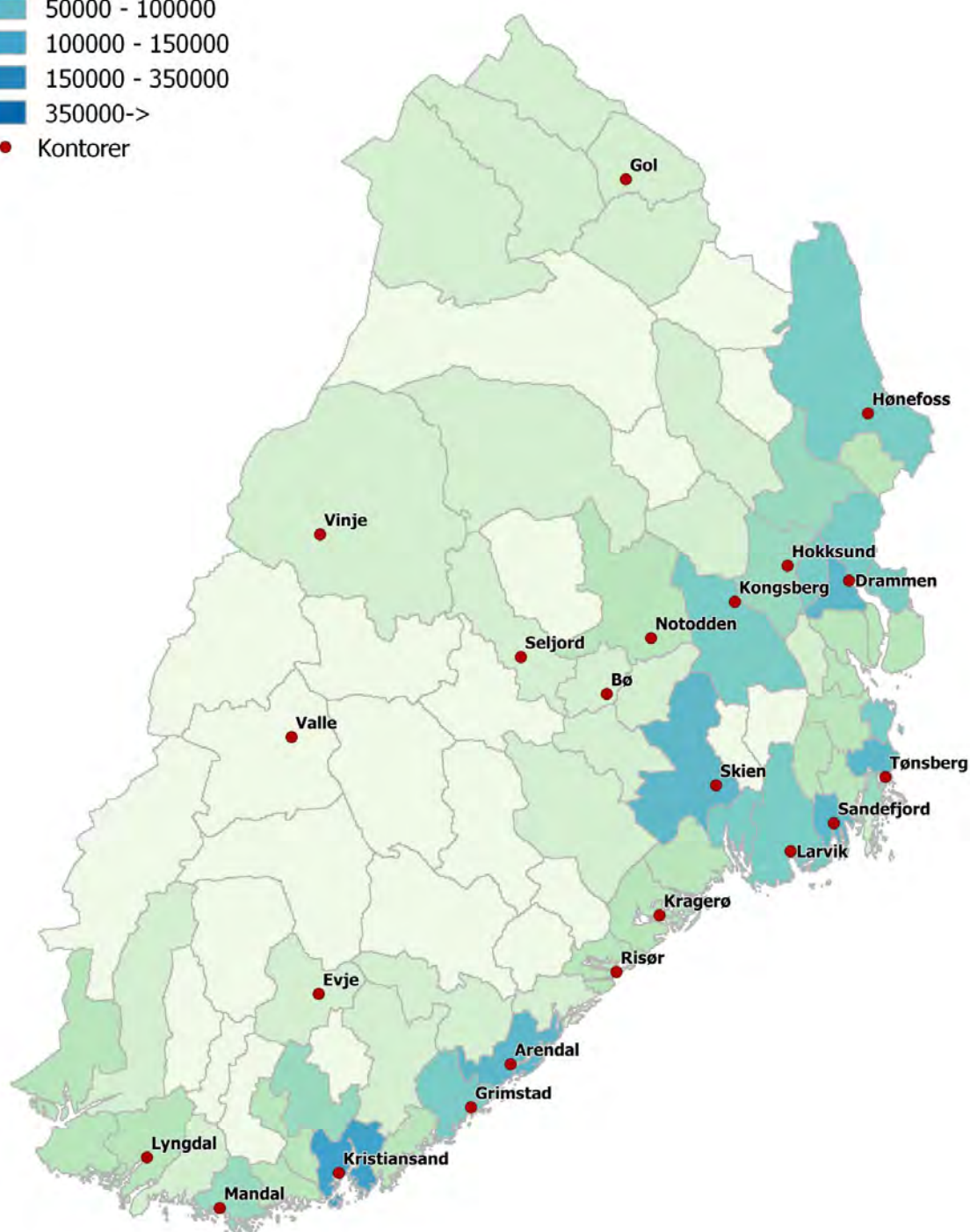
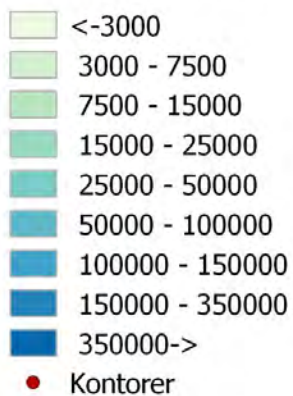
Kommuner i Skatt Midt-Norge etter fremskrevet folkemengde 2035



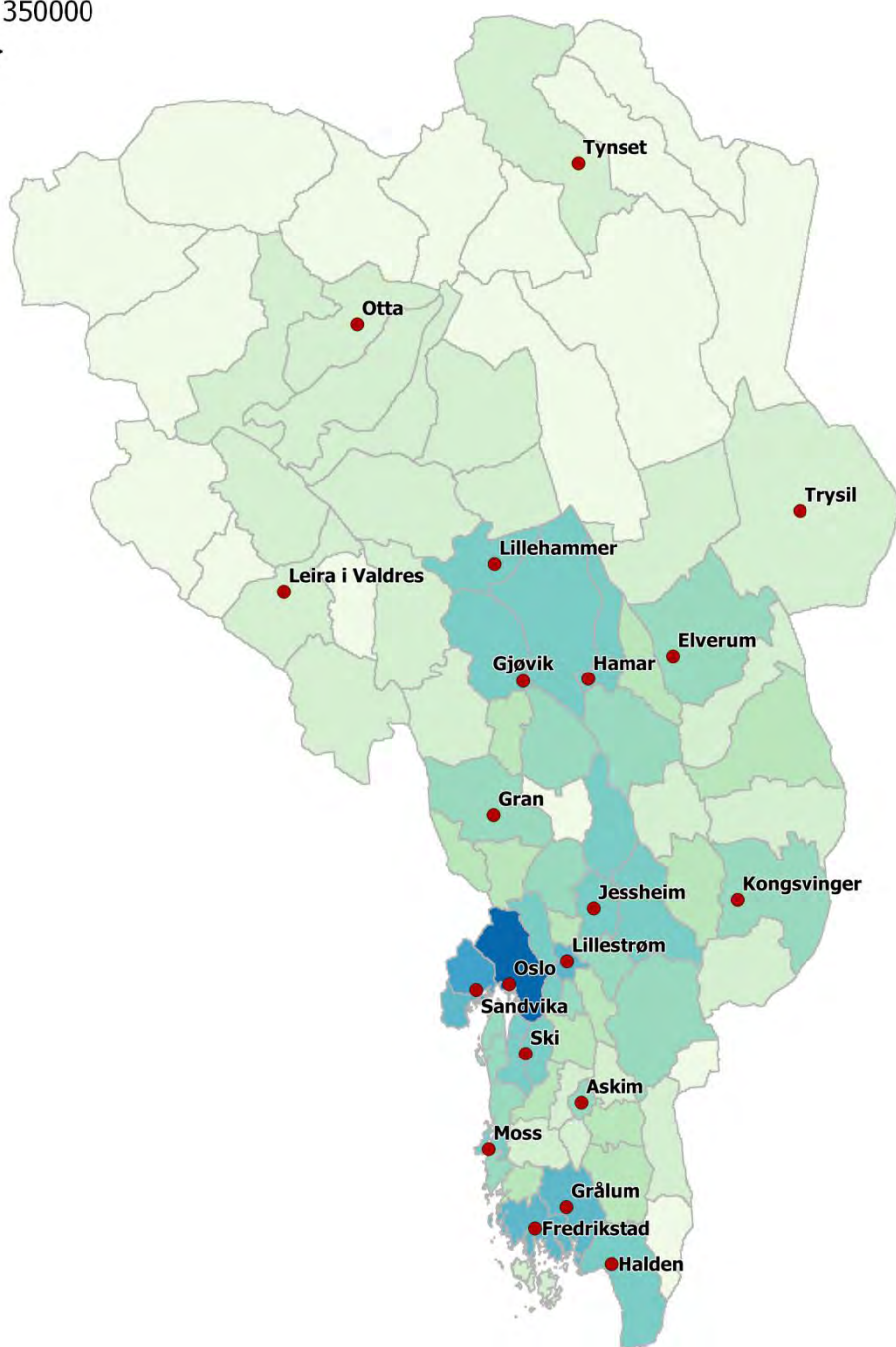
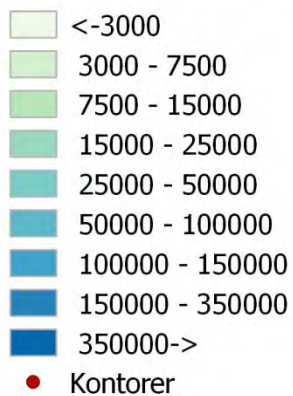
Kommuner i Skatt Vest etter fremskrevet folkemengde 2035



Kommuner i Skatt Sør etter fremskrevet folkemengde 2035



Kommuner i Skatt Øst etter fremskrevet folkemengde 2035





Skatteetaten

Utredning av ny kontorstruktur i
Skatteetaten – vedlegg 4

Vedlegg 4: Næringsstruktur

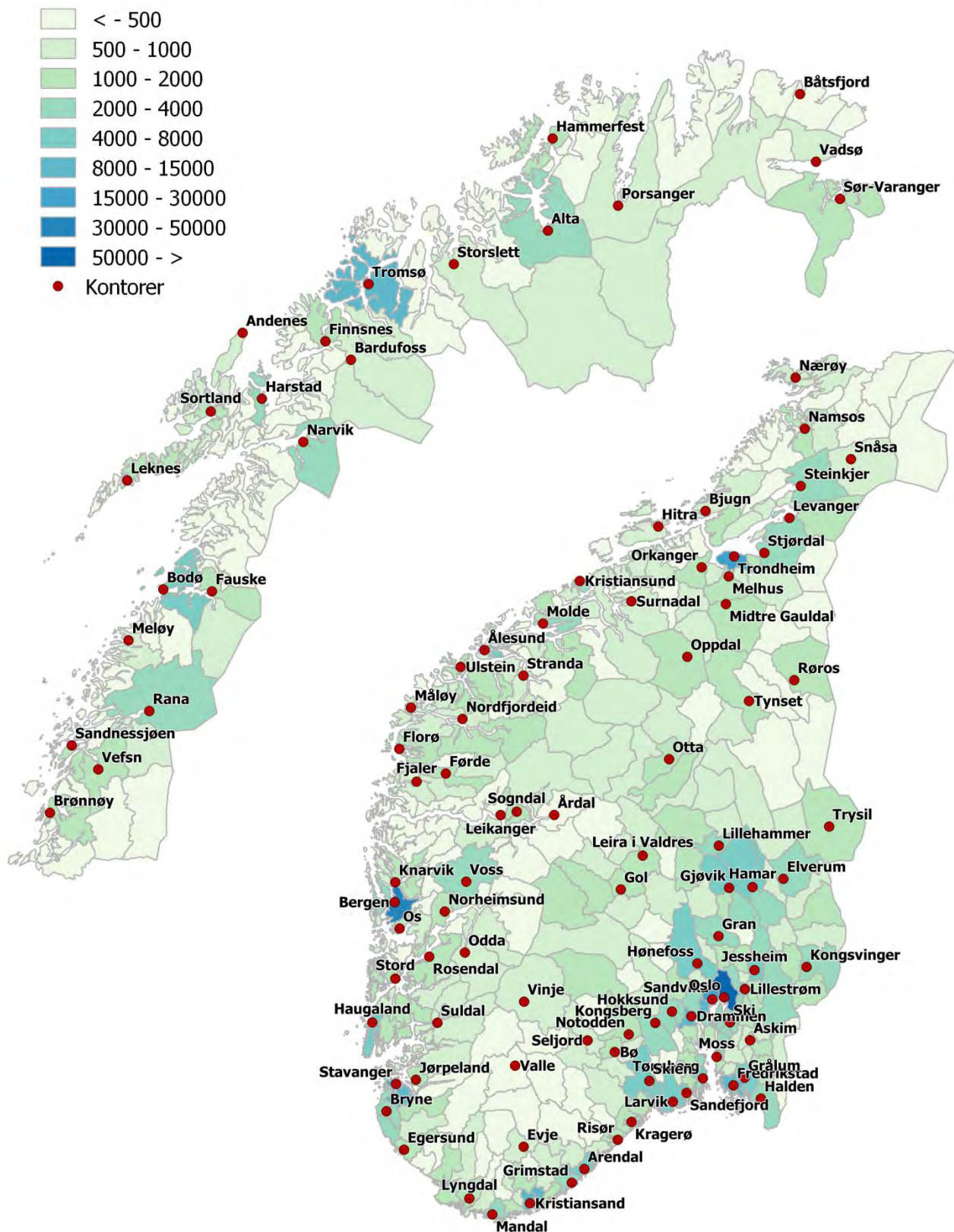


Skatteetaten

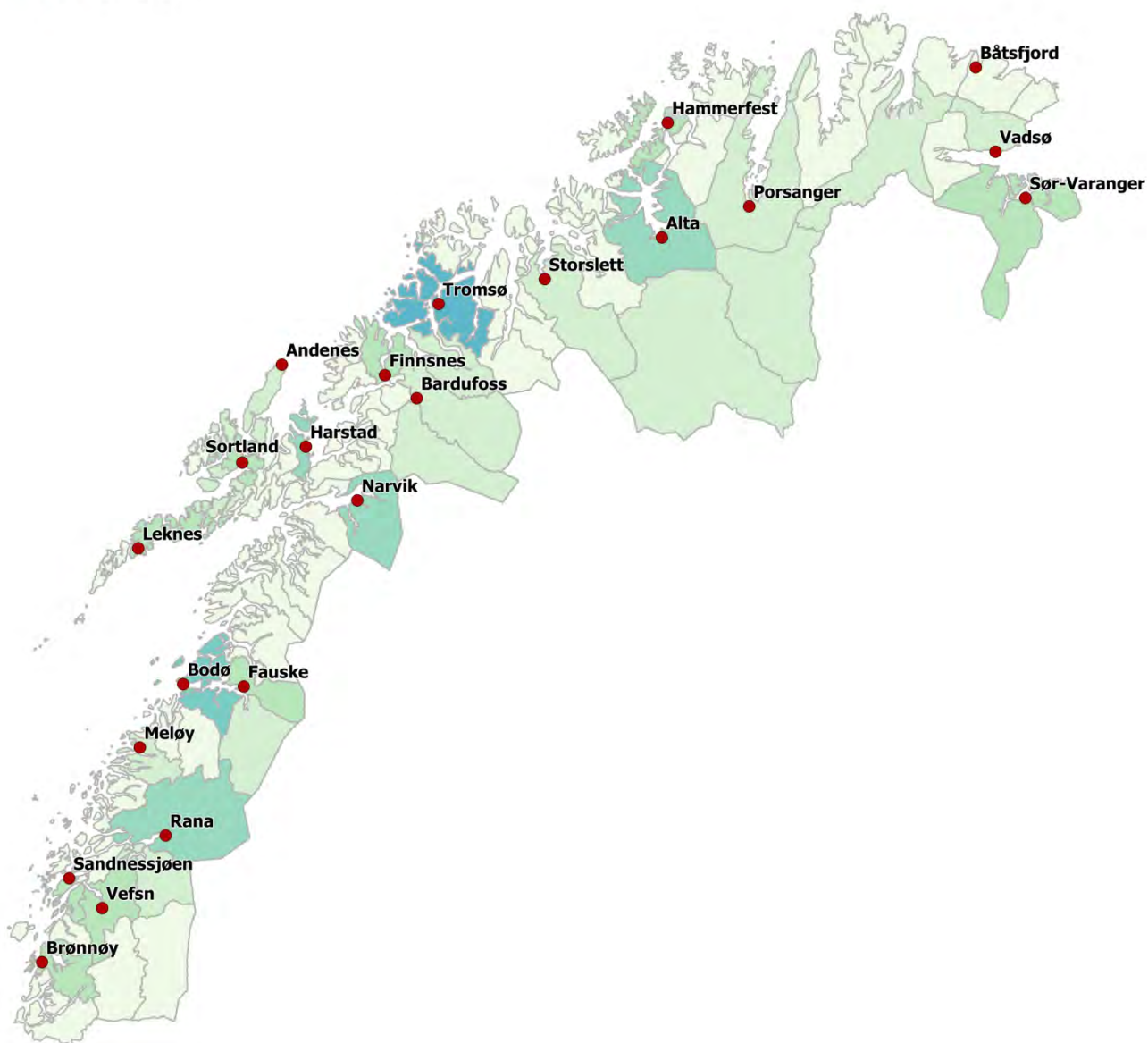
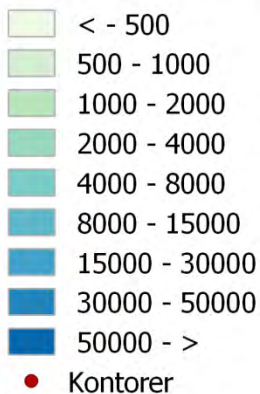
Utredning av ny kontorstruktur i Skatteetaten – vedlegg 4

I dette vedlegget presenteres kart over næringsstruktur. Kartene viser antall aktive selskap i den enkelte kommune. Tallene er basert på opptelling av selskaper som er aktive i 2014, dvs at de har omsetning og har levert årsregnskap for 2013. Kommunetilhørighet er basert på selskapets registrerte forretningsadresse.

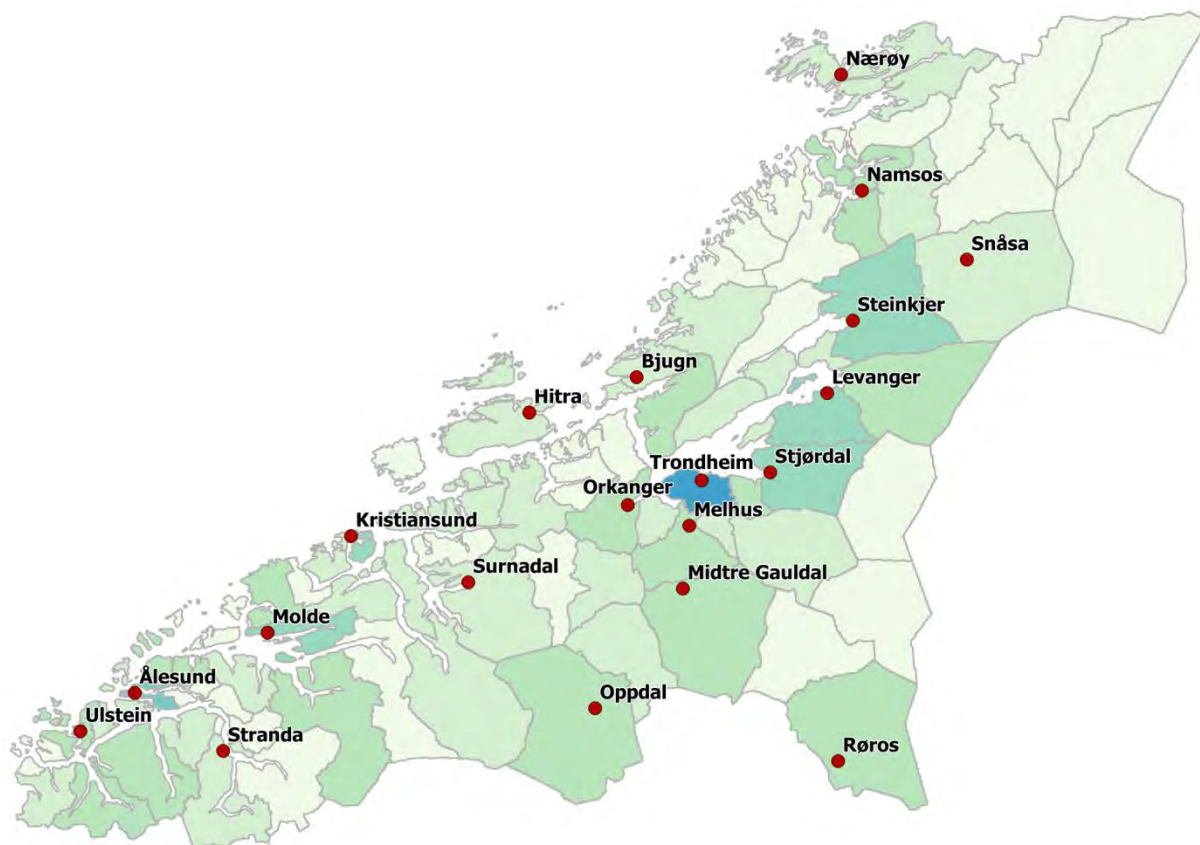
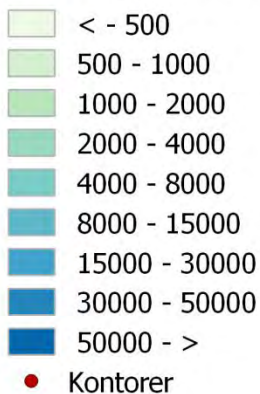
Kommuner etter antall virksomheter 2013



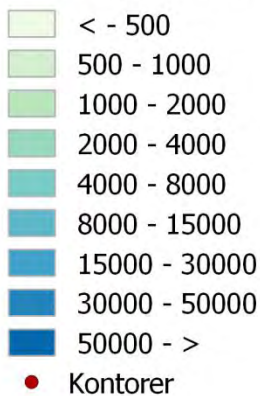
Næringsvirksomhet i kommunene i Skatt Nord, antall virksomheter



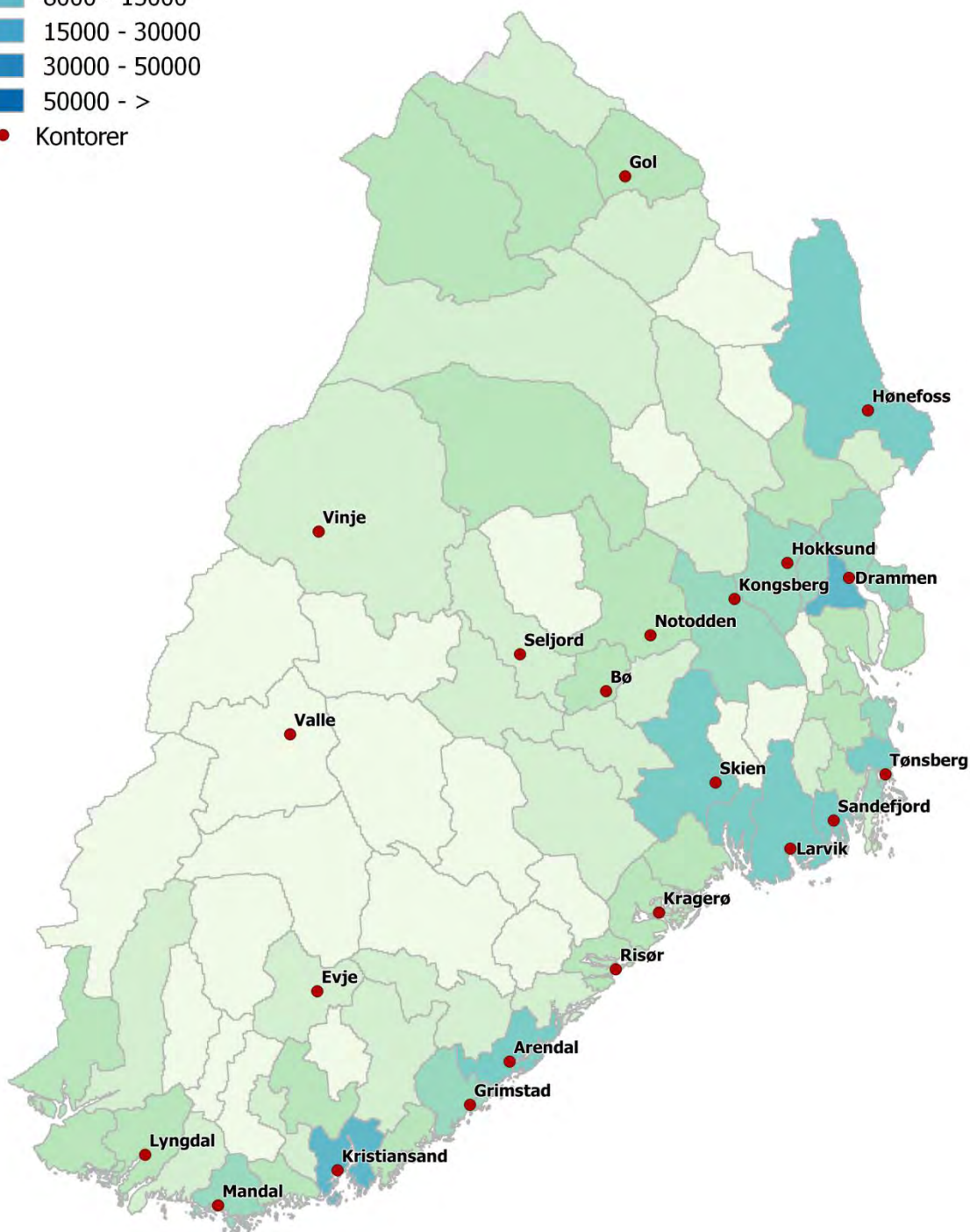
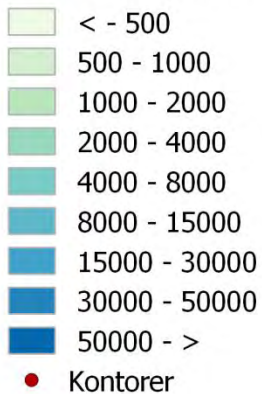
Næringsvirksomhet i kommunene i Skatt Midt-Norge, antall virksomheter



Næringsvirksomhet i kommunene i Skatt Vest, antall virksomheter



Næringsvirksomhet i kommunene i Skatt Sør, antall virksomheter



Næringsvirksomhet i kommunene i Skatt Øst, antall virksomheter

