

Beretning 15/2017: Politiets opgavevaretagelse efter styrket terrorberedskab og indførelse af midlertidig grænsekontrol

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Formålet med beretningen, som RR selv har taget initiativ til, "er at vurdere, om politiet har sikret, at konsekvenserne af det ekstra resurstræk til terrorberedskabet og grænsekontrollen går mindst muligt ud over borgerne." Denne målsætning er i overensstemmelse med politiets egen målsætning i forlængelse af det politiske forlig om flerårsaftalen for 2016-2019, hvor det i øvrigt var klart, at styrkelsen af terrorbekæmpelse og indsatsen i grænseområderne ville få konsekvenser for politiets varetagelse af andre opgaver. Med den efterfølgende beslutning om at indføre en egentlig midlertidig grænsekontrol øgedes behovet for omprioriteringer og dermed nedprioriteringer af andre indsatser.

I forlængelse af dette formål stiller beretningen tre spørgsmål (p. 1):

- Har politiet løbende tilpasset grænsekontrolindsatsen til migrationssituationen for at frigøre politifaglige ressourcer til politiets øvrige opgaver?
- Har politiet sikret, at omprioriteringen går mindst muligt ud over den grove borgerrettede kriminalitet og borgernes tryghed?
- Har politiet sikret, at den styrkede indsats på de 7 politisk prioriterede områder er videreført, som det er forudsat i flerårsaftalen?

Formålet er således klart motiveret og afgrænset, idet der dog er behov for yderligere afgrænsning af 'grov borgerrettet kriminalitet', jf. afsnit 2.

2. Er det velbegrunder, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet?

Det fremgår, at revisionskriterierne har givet anledning til nogen diskussion med politiet. Gennemgående er de dog velbegrunderede og klare, selv om man kan diskutere enkelte valg; jf. nedenfor.

Da flerårsaftalen ikke opregner, hvilke områder politiet skulle nedprioritere hhv. friholde i størst muligt omfang, kan de konkrete revisionskriterier kun i begrænset omfang udledes af den politiske aftale. Beretningen foretager følgelig nogle valg (p. 7):

For det første lægger beretningen Rigspolitiets egne 'pejlemærker' (marts 2016) for, hvordan omprioriteringen gik mindst muligt ud over borgerne, til grund. Heraf fremgår, at 'grov borgerrettet kriminalitet' skal prioriteres over sager politiet selv tager initiativ til samt mindre alvorlige sager.

For det andet undersøger beretningen politiets responstider samt borgernes oplevede tryghed.

For det tredje undersøges resultaterne/målopfyldelsen på 7 politisk prioriterede områder, som flerårsaftalen for 2016-2019 videreførte fra den forrige flerårsaftale (jf. boks 1. Det er dog kun nogle af de 7 områder, der kan undersøges med rimelig præcision.

Det er gennemgående rimelige og fornuftige valg. Selvom der ikke i flerårsaftalen opstilles klare prioriteringer for justeringen af politiets indsats, må der kunne opstilles nogle målsætninger, der kan bruges til at foretage en prioritering, hvis politiet skal kunne holdes ansvarlige. I den forbindelse er politiets egne målsætninger samt de videreførte politiske prioriteringer rimelige standarder, omend der hersker nogen tvivl om pejlemærkernes status.

I beretningens konklusion og andre steder angives de 5 pejlemærker, som hierarkisk prioriterede indsatser, mens de andre steder (især p. 20) omtales som pejlemærker, der kun er med til at sætte en retning (sammen med virksomhedsstrategien, de operative strategier, og lokale mål- og resultatsplaner) for de lokale politikredses prioriteringer. Kredsene har således ifølge Rigspolitiet et "lokalt råderum" i deres prioriteringer. Beretningen lægger til grund, at pejlemærkerne i sig selv er udtryk for en prioritering.

3. Er det velbegrunder og tydeligt forklaret hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet (Metodeovervejelser/beskrivelser i kap 1 og metodisk tilgang i bilaget)?

Givet de opstillede revisionskriterier er metode og data valgte, om end enkelte indikatorer kan diskuteres.

Der bruges forskellige registerudtræk (især fra POLSAS og POLTID) samt anden skriftlig dokumentation, og til trods for at politiets registreringer ikke svarer fuldstændigt til de kategorier, som fremgår af pejlemærkerne og de 7 politisk prioriterede områder, forekommer beretningens operationaliseringer (af bl.a. 'grov borgerrettet kriminalitet) på baggrund af

politiets "gerningskoder" fornuftige og under alle omstændigheder forsigtige/konservative (jf. bilag 1). Tidsafgrænsningerne forekommer ligeledes fornuftige.

Politiets resultater måles (når data gør det muligt) med to indikatorer, dels *sigtelsesprocenten* (andel anmeldelser, der fører til sigtelser) og dels *sagsbehandlingstider* (fra anmeldelse til sigtelse oversendes til anklagemyndigheden). En central begrundelse herfor er, at det er indikatorer, som Rigspolitiet selv anvender.

Politiet anfører, at ikke alene sigtelsesprocenten, men også *antallet* af sigtelser bør medtages som et resultat/en produktion. Politiets argument er, at selvom sigtelsesprocenten falder kan antallet af sigtelser godt stige (som et resultat af flere anmeldelser). I anden omgang er argumentet følgelig, at politiet godt kan have prioriteret en indsats, hvilket aflæses i allokeringen af ressourcer til området og det stigende antal sigtelser, til trods for at sigtelsesprocenten falder. Beretningen er ikke enig i denne betragtning, hvilket har betydning for konklusionerne; jf. afsnit 4.

4. Fremstår beretningens konklusioner balanceret i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Konklusionerne fremstår alt i alt velunderbyggede: responstiderne er øget, tilliden er faldet, og resultaterne for en række af de politisk prioriterede opgaver har ikke kunnet opretholdes i de senere år, når der måles på sigtelsesprocenter og/eller sagsbehandlingstider (andre har ikke kunnet opgøres).

Beretningen godtgør også, at grænsekontrolindsatsen ikke er reduceret proportionalt i forhold til migrationssituationen (jf. tabel 1 samt figur 2 og 3). Inddragelsen af andre aktører i kontrollen har dog muliggjort en vis frigørelse af politifaglige ressourcer. Politiet har angiveligt selv vurderet at flygtningesituationen ikke længere krævede en opretholdelse af grænsekontrollen (september 2017), mens udlændinge- og integrationsministeren (bl.a. med henvisning til migrationssituationen) ønskede at opretholde grænsekontrollen.

Hvad angår konklusionerne for den relative prioritering af sager i henhold til 'pejlemærkerne' er de også rimelige og retvisende givet de kriterier, som beretningen anvender (jf. afsnit 3).

Politiets argument om, at det stigende opgavepres vedrørende 'grov borgerrettet kriminalitet' kan have betydning for beretningens konklusioner, bør dog kort diskuteres.

Beretningen når frem til, at politiet nok har flyttet ressourcer til 'den grove borgerrettede kriminalitet,' sådan som det var ønskeligt og prioriteret, men at dette "kun delvist har forhindret", at omprioriteringerne er gået ud over borgerne.

Sagsbehandlingstiderne er steget *mindre* for 'den grove borgerrettede kriminalitet' end for de mindre alvorlige sager, hvilket indikerer at de grove sager er prioriteret, selv om også disse sager er ramt af behovet for omprioriteringer. Det er altså ikke udviklingen i denne indikator, der er den mest kritiske ifølge beretningen.

Det er snarere den *relative udvikling* i sigtelsesprocenten for hhv. grove og mindre alvorlige sager, der ifølge beretningen indikerer, at omprioriteringen af ressourcer "ikke har været tilstrækkelig til at sikre, at omprioriteringen *gik mindre* ud over den grove borgerrettede kriminalitet end ud over mindre alvorlige straffesager" (p. 26, min fremhævelse). Det er selvfølgelig korrekt vurderet på sine egne præmisser.

Med den betydelige prioritering af ressourcer til området (og forudsat at produktiviteten i sagsbehandlingen er konstant), må vi dog antage, at sigtelsesprocenten *alt andet lige* ville have været større, hvis ikke antallet af anmeldelser for grov kriminalitet var steget med 61 pct. Dertil kommer, at det med et kriterium byggende på den relative udvikling i sigtelsesprocenten for hhv. grove og mindre alvorlige sager, ikke ville være grundlag for at udtale kritik, hvis sigtelsesprocenten for den mindre alvorlige kriminalitet (hvor nogle sigtelser angiveligt sker straks, fx ifm trafikovertrædelser) var faldet mere end for den grove kriminalitet. Implikationen heraf er, at prioriteringen af den grove personrettede kriminalitet ville være kategoriseret som 'tilstrækkelig', hvis sigtelsesprocenten for den mindre alvorlige kriminalitet var faldet med 30 pct. i stedet for 10 pct.

Spørgsmålet er altså, om det, som politiet anfører, er rimeligt at tage højde for det stigende opgavepres i den grove borgerrettede kriminalitet. Beretningens præmis og konklusion er, at politiet "ikke har flyttet tilstrækkeligt mandskab til at opveje stigningen i antallet af anmeldelser inden for den grove borgerrettede kriminalitet" (p. 19), og at den relative udvikling i sigtelsesprocenten er en indikation på dette. Politiet bør, indenfor de givne

rammer, sikre en omprioritering af ressourcer, der sikrer, at sigtelsesprocenten udvikler sig relativt bedre (falder mindre) for den grove borgerrettede kriminalitet end for mindre alvorlige forseelser.

Uanset om man kan diskutere rimeligheden af denne betragtning, fortjener beretningen under alle omstændigheder ros for at diskutere denne problemstilling indgående og lægge kriterierne for konklusionen klart frem.

Hovedkonklusionerne kan der under ingen omstændigheder rokkes ved. I absolut forstand er der ingen tvivl om, at det ikke er lykkedes at opretholde indsatsen på andre prioriterede områder såsom den grove borgerrettede kriminalitet i perioden 2016-2017. Politiets indsatser på andre områder er blevet nedprioriterede efter beslutningen om styrkelse af terrorberedskabet og indførelse af midlertidig grænsekontrol, og det gælder også for områder, som i øvrigt har været højt prioriteret i forligskredsen og af politiet selv.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningens faglige kvalitet er *tilfredsstillende*.

Beretning 18/2017: Udflytning af statslige arbejdspladser

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Formålet med beretningen er at undersøge, "hvordan beslutningen om udflytning er forberedt og implementeret" og give "en status på udflytningen" af 3.899 statslige arbejdspladser som besluttet af regeringen i oktober 2015 i forbindelse med planen *Bedre balance I* (p. 1). Undersøgelsen igangsattes i oktober 2017 på foranledning af statsrevisorerne (jf. bilag 1), og i overensstemmelse med indholdet af denne anmodning er fokus på tre spørgsmål, som behandles i beretningens kapitel 2-4 (p. 2):

- Har beslutningsgrundlaget for at udflytte statslige arbejdspladser indeholdt vurderinger af udflytningens økonomiske og driftsmæssige konsekvenser?
- Har ministerierne i deres arbejde med udflytningen haft fokus på at opretholde en forsvarlig produktion?
- Hvad er den foreløbige status for udflytningen af statslige arbejdspladser i forhold til økonomi, lokaler og personale?

Spørgsmålene er velbegrundede og fugter stort set med statsrevisorernes anmodning, som RR naturligvis forventes at honorere. Ifølge bilag 1 har statsrevisorerne bedt RR om at "vurdere de forarbejder og analyser, der lå til grund for beslutningen om at udflytte statslige arbejdspladser, samt myndighedernes implementering af beslutningen, herunder planlægning og gennemførelse af de konkrete udflytninger." Det er naturligvis noget lidt andet at bede RR om selv at vurdere regeringens forarbejder end blot at konstatere, om regeringen/Finansministeriet og de berørte ministeriers forarbejder og planer har "indeholdt vurderinger" og "haft fokus på" udflytningernes konsekvenser.

Det er fuldt forståeligt, at RR har tolket anmodningen fra statsrevisorerne snævert, da det kan være overordentligt vanskeligt at opstille klare kriterier for, om et beslutningsgrundlag og ministerielle planer udfærdiget på baggrund af en klar politisk beslutning er tilfredsstillende/hensigtsmæssig/tilstrækkelig. Det er normalt ikke et område, som RR beskæftiger sig med, og nok heller ikke bør beskæftige sig med. Beretningen undersøger

således heller ikke regeringens beslutning om at udflytte statslige arbejdspladser, da denne beslutning med Folketingets bevillinger til samme, er et politisk anliggende, som RR ikke skal revidere. Men som følge heraf, er det også forståeligt og betimeligt, at RR er tilbageholdende i sine vurderinger af regeringens/ministerierne forarbejder, planer og analyser.

Statsrevisorerne bør nok være tilsvarende forsigtige i formuleringen af deres anmodninger til RR.

2. Er det velbegrunder, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet?

Givet de relativt snævert definerede spørgsmål, som beretningen ønsker at besvare, er revisionskriterierne fornuftige og forsigtige, idet kapitel 2 alene vil vurdere, om beslutningsgrundlaget "indeholder vurderinger af de økonomiske og driftsmæssige konsekvenser for de enkelte institutioner", som udflytningerne berører. Tilsvarende vil kapitel 3 for fire udflyttede institutioner vurdere, om udflytningsplanerne i ministerierne er "baseret på grundige overvejelser om, hvordan produktionen sikres bedst muligt, herunder overvejelser om en eventuel midlertidig prioritering af opgavevaretagelsen". Der gøres ikke her eller senere i beretningen forsøg på at definere/afklare, hvad grundige overvejelser består i, endsige om de kan vurderes som tilstrækkelige. Dermed er grundlaget for at kunne vurdere om en praksis er 'tilfredsstillende', 'utilstrækkelig' eller måske endog 'kritisabel' heller ikke til stede. Beretningen afholder sig da også fornuftigt fra denne type vurderinger, som man ellers ser i størstedelen af RR's beretninger vedrørende forvaltningsrevision.

Det sidste spørgsmål adresseres i kapitel 4, hvor revisionskriterierne er lidt uklare, idet der kort anføres, at statusundersøgelsen af de fire udvalgte institutioner (: Nævnenes Hus, Statens Administration, Landbrugsstyrelsen og Geodatastyrelsen) "blandt andet" vil fokusere på "økonomi, lokaler og personale". I den efterfølgende afgrænsning (p. 8) samt i bilag 2 redegøres der nærmere for, hvilke økonomiske forhold beretningen undersøger samt beretningens data og metoder (jf. nedenfor).

3. Er det velbegrunder og tydeligt forklaret hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet (Metodeovervejelser/beskrivelser i kap 1 og metodisk tilgang i bilaget)?

Beretningens datagrundlag er dels dokumenter vedrørende udflytningen og dels møder med Finansministeriet og berørte ministerier og styrelser samt de fire institutioner, der er udvalgt

til nærmere analyse i kapitel 3 og 4. Desuden har RR foranstaltet en elektronisk spørgeskemaundersøgelse blandt de 42 institutioner, der var omfattet af udflytningen. Denne undersøgelse udgør en væsentlig del af datagrundlaget for kapitel 4. Det er således i betydelig grad (men ikke udelukkende) selv-rapporterede svar på ganske brede spørgsmål, der ligger til grund for den foreløbige status over udflytningerne (fx flere/færre sygedage; højere/uændrede/lavere driftsudgifter; etc.). Givet begrænsningerne i tilgængelige data (jf. nedenfor), er metode og datavalg fornuftigt.

Hvad angår udvælgelsen af de fire cases er de baseret på en "række udvælgelseskriterier" (årsværk, personalesammensætning, mv.), som kan fortælle noget om "de konsekvenser, som forskellige typer udflytninger kan have" (Bilag 2). Beretningen definerer ikke nærmere, hvad disse typer dækker over, men de dækker over 22% af de planlagte udflyttede årsværk.

Hvad angår udgifterne til udflytningen, er beretningens opgørelse efter eget udsagn ganske usikre (Bilag 2):

I beretningen bringer vi en opgørelse over de samlede afholdte og forventede engangsudgifter til bl.a. fastholdelsestiltag, dobbelt husleje og flytning i forbindelse med udflytningen. Denne opgørelse er baseret på Finansministeriets periodevise opfølgninger på *Bedre balance I*.

Det er dels ikke muligt klart at skelne mellem 'afholdte' og 'forventede' (endnu ikke afholdte) udgifter, bl.a. fordi Finansministeriet ikke har "fastsat præcise retningslinjer for opgørelsen" af disse udgifter (p. 38). Dels diskuteres det ikke, hvordan Finansministeriet mere eksakt er nået frem til sine skøn over udgifterne, og om de er retvisende.

Dertil kommer, at de samlede engangsudgifter til udflytningerne ikke kan opgøres (Bilag 2), fordi

- a. alle udflytninger ikke er tilendebragt, og i nogle tilfælde ikke påbegyndt
- b. institutionernes konteringspraksis og ændringer heri ikke gør det "muligt at opgøre de eksakte omkostninger forbundet med udflytningen"
- c. indirekte/afledte udgifter ikke medregnes, herunder "omkostninger i relation til udflytningens eventuelle konsekvenser for institutionernes produktion, fx lavere

produktivitet og kvalitet samt længere sagsbehandlingstider.” Andetsteds fortæller beretningen (pp. 2-3), at udflytningen i ”flere tilfælde” har medført en nedjustering af produktionsmålene (som desuden ikke altid er nået), en nedprioritering af andre opgaver og længere sagsbehandlingstider, og at produktionen i tre af de fire undersøgte institutioner fortsat er negativt påvirket af udflytningerne i 2017.

De ganske mange og ganske betydelige forbehold for opgørelsen af engangsudgifter – samt måske ligeså relevant, de øgede driftsudgifter og/eller den reducerede produktivitet på kort sigt – rejser naturligvis spørgsmålet om, hvad beretningens opgørelser i realiteten dækker over, og hvor retvisende opgørelserne er. Disse spørgsmål kunne fortjene yderligere diskussion.

Beslutningen/beslutningerne om at udflytte statslige arbejdspladser har været ganske politiseret, og er det nok fortsat. Finansministeriet har på en række områder i flere omgange fulgt op på institutionernes implementeringsplaner ifm. udflytningerne (bl.a. tidsplaner, produktionsændringer, mv.), men har ikke på nuværende tidspunkt planlagt at evaluere de langsigtede effekter af udflytningen. Det vil ske, hvis Finansministeriet ”på et senere tidspunkt vurderer, at det er nødvendigt” (p. 45.). Det må således konstateres, at det langt fra er givet, at man fra regeringens og finansministeriets side vil tage initiativ til at foretage sådanne evalueringer i fremtiden.

4. Fremstår beretningens konklusioner balanceret i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Beretningens konklusioner har i de fleste tilfælde karakter af konstateringer af, hvordan beslutningsgrundlag og planer har været udformet. Det følger i betydelig grad af de snævert definerede spørgsmål, som beretningen har til formål at undersøge (især spørgsmål 1 og 2). Beretningen afholder sig stort set fra de mere vurderende konklusioner, som man normalt finder i RR beretninger (fx tilfredsstillende, mangelfuld etc.). Givet den særlige karakter, som denne beretning har (jf. argumentationen i afsnit 1 og 2) er det både forståeligt og nok også rimeligt.

Hvad angår spørgsmål 3 og statusopgørelsen giver kapitel fire en række nyttige oplysninger om husleje, andel nye medarbejdere mv. Men opgørelsen af engangsudgifterne er behæftet med stor usikkerhed, sådan som beretningen da også anfører. På grund af de i afsnit 4 nævnte usikkerheder giver beretningen ikke estimater på de samlede engangsudgifter forbundet med udflytningen. Derfor er beretningens eneste kritiske/fremadrettede konklusion da også velbegrundet:

Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet bør fastlægge præcise retningslinjer for, hvordan institutionerne skal registrere deres udgifter til udflytning, for at få en mere ensartet og præcis opgørelse af de samlede udgifter. Hertil kommer, at opgørelsen ikke omfatter eventuelle omkostninger i relation til bl.a. lavere produktivitet og kvalitet samt længere sagsbehandlingstider.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningens faglige kvalitet er *tilfredsstillende* givet dens særlige karakter.

Beretning 19/2017: Veterinært laboratoriebyggeri på DTU

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

På baggrund af en anmodning fra statsrevisorerne (efter anmodning fra Finansudvalget) er beretningens formål, "at vurdere, om DTU har anvendt hele eller dele af bevillingen på 80,3 mio. kr. fra laboratoriepuljen i overensstemmelse med Akt.77" (: Aktstykke 77, 25.4. 2013) samt, "om Uddannelses- og Forskningsministeriet har orienteret Finansudvalget om væsentlige ændringer af laboratoriebyggeriet". I den forbindelse undersøges to spørgsmål, som lægges til grund for vurderingen:

- Hvilke betingelser der er for at få udbetalt laboratoriepuljemidlerne, om midlerne er blevet udbetalt, og om midlerne kan udbetales på et senere tidspunkt.
- Uddannelses- og Forskningsministeriets orientering af Finansudvalget skal være sket i henhold til budgetvejledningens afsnit om orientering i forbindelse med væsentlige ændringer af bygge- og anlægsprojekter.

Baggrunden for den meget korte beretning er, at Finansudvalget i 2017 fik forelagt et fortroligt aktstykke B, der skulle give Statens Seruminstitut adgang til at afholde udgifter til delvist samme formål (veterinært beredskab) som dem, der var angivet i Akt. 77.

Diskussionen heraf rejste også et andet spørgsmål, som statsrevisorerne anmodede RR om at belyse, nemlig begrundelsen for beslutningen om at flytte de nævnte laboratorieopgaver og den forskningsbaserede myndighedsbetjening fra DTU til Statens Seruminstitut/ Københavns Universitet i 2020. Dette spørgsmål forventes adresseret i en kommende beretning (jf. bilag 1)

Baggrunden for beretning er således i al sin enkelhed, at Finansudvalget undrer sig over, om to forskellige institutioner har søgt bevilling/ret til at afholde udgifter til samme opgave, og om de oprindeligt bevilgede midler allerede er blevet brugt på formålet.

2. Er det velbegrundet, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet?

Ja, det er klart og velbegrundet.

3. Er det velbegrundet og tydeligt forklaret hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet (Metodeovervejelser/beskrivelser i kap 1 og metodisk tilgang i bilaget)?

Det er klart og tydeligt forklaret, at undersøgelsen basalt set handler om at få klarlagt, hvad der er sket siden Akt. 77 blev vedtaget 2013 og i samme forbindelse finde ud af, hvorfor Finansudvalget ikke er blevet orienteret tidligere, herunder om udvalget burde være orienteret.

Analysegrundlaget er de relevante dokumenter hos DTU, Uddannelses- og Forskningsministeriet samt Bygningsstyrelsen, der som administrator for statens UNILAB-midler har lavet en såkaldt "samejeoverenskomst" med DTU vedrørende det planlagte byggeri.

4. Fremstår beretningens konklusioner balanceret i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Beretningen svarer klart og præcist på de to spørgsmål:

(1). Der er ikke udbetalt tilskudsmidler, som Akt. 77 bevilgede til DTU. Overenskomsten med Bygningsstyrelsen forudsatte, at midlerne først kunne komme til udbetaling efter, at byggeriet var tilendebragt, regnskabet gennemgået og bygningerne besigtiget. Da DTU ikke har påbegyndt byggeriet og per maj 2017 har annulleret byggeriet, er der ikke sket nogen udbetaling af midler. Styrelsen mener ikke, at det pågældende aktstykke hjemler udbetaling af midler til planlægning og projektering, og at der derfor ikke vil blive tale om fremtidige udbetalinger. DTU anfægter denne vurdering. Men spørgsmålet er endnu ikke endeligt afgjort.

(2.) Finansudvalget er ikke blevet orienteret om dette af Uddannelses- og Forskningsministeriet, heller ikke da udvalget i øvrigt modtog en orientering i november 2017. Beretningen finder, at budgetvejledningen ikke kræver, at Finansudvalget skulle orienteres om DTUs beslutning om at annullere byggeplanerne, men tilføjer, at ministeriet, når Bygningsstyrelsen har afsluttet sin sagbehandling, bør orientere Finansudvalget om annulleringen af byggeriet i et orienterende aktstykke.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningens faglige kvalitet er *meget tilfredsstillende*, men dens værdi som kilde til inspiration og læring hos Rigsrevisionen er nok alligevel begrænset givet det snævre formål med den meget kortfattede beretning.

Beretning 2/2018: Statens indsats over for køretøjer, der udebliver fra periodisk syn

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Formålet med beretningen er på baggrund af en lovændring, der trådte i kraft i 2012, at "vurdere, om lovændringens målsætning er opnået, og om myndighedernes indsats for at nedbringe antallet af køretøjer, der ikke bliver synet, er tilstrækkelig."

Sigtet med lovændringen var at nedbringe antallet af køretøjer, der kørte rundt på danske veje uden at være synet, fra de daværende ca. 15.000 til 2-3.000. Lovændringen betød, at Færdselsstyrelsen nu kunne udstede bøder og påbud om aflevering af nummerplader, når et køretøj ikke bliver synet rettidigt. Denne mulighed eksisterede ikke tidligere, hvor politiet og skattemyndighederne stod for sanktioneringen ved udeblivelse fra syn. Det er dog fortsat sådan, at det er politiet, der skal inddrage nummerplader, såfremt de ikke afleveres, og opkræve bøder, der ikke betales i første omgang, samt i sidste ende skat, der skal sikre inddrivelsen af ikke-betalte bøder. Der er således tre myndigheder involveret i sagsbehandlingen og sanktioneringen af ejere af køretøjer, som ikke er synet rettidigt.

RR har selv taget initiativ til undersøgelsen, da det 6 år efter lovændringen er rimeligt at antage, at den må være fuldt implementeret. Desuden er der nu en lang registerbaseret dataserie, som gør det muligt at vurdere virkningen af lovændringen og dens virkemidler.

Tanken bag lovforslaget er altså, at de nye og mere eller mindre automatiske sanktioner, som Færdselsstyrelsen foretager, vil "føre til at politiet skulle inddrage langt færre nummerplader", og at opgaven med at inddrage nummerplader fra de forventede "langt færre køretøjsejere" ville blive betydeligt mindre.

Formålet med beretningen er forbilledligt klart. Der er tale om en alt i alt relativt enkel myndighedsopgave, som tre myndigheder er involveret i på forskellig vis efter lovændringen. Spørgsmålet er kort sagt: hvordan er det gået, og har de tre myndigheder gjort det, man kan forvente af dem i forhold til at realisere lovens formål.

2. Er det velbegrunder, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet?

Revisionskriterierne er velbegrunder og klare. I første omgang handler det om at måle på *outcome* i overensstemmelse med lovens formål og sigte: Hvor mange biler kører efter lovændringen fortsat rundt i usynede biler? Er lovens forventning om 2-3.000 køretøjer nået?

I næste omgang handler det om, hvorvidt politiet – som antaget – har kunnet fokusere inddragelsen af nummerplader (samt bødeopkrævning) på de langt færre køretøjsere, der trods lovændringen, fortsat kører rundt i usynede biler (p. 3). Dette punkt berøres faktisk ikke eksplicit senere i beretningen, idet der ikke gøres overvejelser om, hvorvidt den *faktisk* realiserede nedgang i antallet af usynede køretøjer (godt 7.000 og altså langt færre end antaget) giver politiet mulighed for en fokuseret indsats, jf. i øvrigt afsnit 4 nedenfor.

I samme forbindelse fremhæver beretningen også "teorien bag" lovændringens forventninger. Forestillingen var, at ændringerne fik en præventiv effekt via de ændrede sanktioner/ incitament, og at det derfor i "mindre grad er muligt at spekulere i, om det kan betale sig at syne sit køretøj" (p. 6), som ofte vil være ældre og reparationskrævende køretøjer.

Det er tale om en flot og omhyggelig redegørelse for lovændringens rationale. I tråd med dette rationale om, at det er den kombinerede præventive effekt af tre myndigheds indsats, når beretningen frem til det andet sæt af evalueringskriterier, som vedrører kravene til de involverede myndigheder aktivitet, eller *output*, såfremt lovens målsætning skal nås:

- Færdselsstyrelsen *bør* udstede bøder og påbud om aflevering af nummerplader, når køretøjer ikke er synet rettidigt, og de *bør* videresende bødeforlæg hhv. påbud, der ikke imødekommes til politiet og SKAT.
- Politiet *bør* have fokus på de køretøjsere, som til trods for Færdselsstyrelsens sanktioner, fortsat ikke har fået synet deres køretøj. Dette vedrører fortsatte indsats for dels bødeinddrivelse og dels inddragelse af nummerplader
- SKAT *bør* inddrive ubetalte bøder oversendt fra hhv. Færdselsstyrelsen og politiet.

I lyset af lovændringens sigte og rationale er revisionskriterierne både fornuftige og velgennemtænkte.

3. Er det velbegrunder og tydeligt forklaret hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet (Metodeovervejelser/beskrivelser i kap 1 og metodisk tilgang i bilaget)?

Givet de opstillede revisionskriterier er metode og data valgte. Der bruges forskellige registerudtræk vedrørende bødeudstedelse, påbud, inddragelsesforretninger og inddrivelse hos de respektive myndigheder. Dertil kommer case-gennemgang af enkelte udvalgte sager hos Færdselsstyrelsen og politiet samt interviews og andet dokumentarisk materiale (herunder analyser i tidligere beretninger).

Til trods for, at enkelte kodninger (fx hos politiet), der kunne være nyttige for at belyse praksis mere præcist, ikke er tilgængelige, samt andre små udfordringer vedrørende data, er der tale om gode data og valgte metoder. Især kan man fremhæve, at beretningen i det omfang, det er muligt, også inddrager data fra før lovændringen, således man kan lave før-efter målinger. Man får således et meget klart billede af myndighedernes indsats ift. usynede køretøjer samt af problemets omfang før og efter lovændringen.

4. Fremstår beretningens konklusioner balanceret i forhold til de revisionsbeviser, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Beretningen når frem til, at (a) Færdselsstyrelsens indsats er systematisk og tilstrækkelig; (b) at politiet ikke gennemfører en systematisk og risikobaseret inddragelse af nummerplader, da opgaven har lav prioritet ift. andre mere presserende opgaver; og (c) at SKAT ikke i tilstrækkeligt omfang har inddrevet bøder, bl.a. pga. de generelle problemer, der har været i SKAT med inddrivelse efter indførelsen af EFI-systemet. I parentes bemærket kan man dog anføre, at inddrivelsesgraden ser ud til at øges betragteligt i 2017 (jf. tabel 4).

To ud af tre myndigheder har altså haft en utilstrækkelig indsats, dels ift. at realisere lovens målsætninger, dels ift. at bidrage med de indsatser, som formodes at være afgørende for at realisere den fulde præventive effekt, som loven forventede.

Givet revisionskriterierne og antagelserne er hovedkonklusionen rimelig og velbegrunder.

På et mere generelt plan kan man have to små tilføjelser i forhold til denne hovedkonklusion. Dels om lovændringens teori om de præventive effekters størrelse er velbegrunder, og dermed om forventningen om reduktionen i antallet af usynede køretøjer på danske veje til 2-

3.000 er rimelig. Beretningen har blik for dette forhold. Dels, og i forlængelse heraf, om politiet rent faktisk har kunnet fokusere sin opgave på "meget færre køretøjsejere", sådan som det antoges i lovens forarbejder.

Hvorfra forventningen om en reduktion på 12-13.000 usynede biler kommer fra, kan være svært at gisne om. Den umiddelbare reduktion i antallet af usynede biler til omtrent det halve vidner om, at lovens forventninger om en effekt af den øgede indsats var korrekt, men om en yderlige indsats vil få en stor andel af de resterende usynede biler væk fra de danske veje, kan man ikke vide. Det er ikke givet, at selv en betydeligt større indsats fra politiets og SKATs side vil kunne realisere den forventede reduktion. Beretningen er inde dette spørgsmål, når den på side 17 og i konklusionen anfører:

Da andelen af A-bøder i forhold til antal synsindkaldelser har været relativt stabil i hele perioden 2013-2017, kan det indikere, at bødeinstrumentet må forventes fremover *ikke* at medføre en yderlige reduktion i antallet af køretøjer, der ikke bliver synet.

Hen over perioden 2013-2017 var andelen af de køretøjsejere, der både havde fået en A-bøde og en B-bøde stigende. Dette indikerer, at regelefterlevelsen blandt denne gruppe af køretøjsejere er blevet dårligere i denne periode.

I sine evalueringer kan Færdselsstyrelsen da også konstatere, at omfanget af udstedelsen af bøder er langt større, end selv 'worst' case scenariet forudså, hvilket får RR til at bemærke, at "det høje antal bøder pr. år indikerer, at det præventive sigte med bøderne er mindre end forventet, og at truslen om en bøde således har mindre effekt på køretøjsejerne end forudsat" (p. 30).

RRs bemærkning er velbegrunder og yderst rimelig. Implikationen af dette er, at politiets og SKATs indsats nok har været utilstrækkelig for at realisere den fulde præventive effekt af lovændringen, men at det er langt fra sikkert, at den forventede reduktion i antallet af usynede biler på danske veje ville blive så stor, som forudsat, selv med mere tilstrækkelige indsatser fra politiets og SKATs side.

Det er overordentligt fint, at beretningen rent faktisk formår at gå på to ben og få begge konklusioner med i den sammenfattende konklusion på side 2-3: politiets og SKATs indsatser har været utilstrækkelige, men det er tvivlsomt om man ville have nået reduktionsmålet selv

med mere tilstrækkelige indsatser. Disse nuancer er ikke med i statsrevisorernes bemærkninger til beretningen.

Hvad angår den anden mindre tilføjelse – om politiet har haft mulighed for at fokusere sin indsats på færre forretninger – kan man spørge, om knap 7.200 køretøjer (april 2018), som stod til nummerpladeinddragelse, er et tal og et omfang, der muliggør en ”fokuseret indsats”, sådan som lovens forarbejder forudsatte. Politiet vil givetvis mene, at det ikke er tilfældet.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningens faglige kvalitet er *meget tilfredsstillende* og bør være en kilde til inspiration og læring hos Rigsrevisionen.