

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**flerårsaftale for politiet
2000-2003**

**Juni 2003
RB B202/03**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

| | Side |
|--|------|
| I. Resumé | 5 |
| II. Indledning, formål, afgrænsning og metode | 12 |
| A. Indledning | 12 |
| B. Formål og afgrænsning | 14 |
| C. Metode | 15 |
| III. Flerårsaftalers konstruktion og bevillingsmæssige status | 15 |
| A. Flerårsaftaler generelt | 15 |
| B. Flerårsaftalen for politiet 2000-2003 | 16 |
| a. Flerårsaftalens bevillingsretlige status | 19 |
| IV. Flerårsaftalens økonomiske ramme | 21 |
| A. Økonomisk status pr. 31. december 2002 | 22 |
| a. Besparelser | 23 |
| b. Ændret prioritering mellem udgiftsområder | 23 |
| c. Udskydelse af udgifter | 25 |
| d. Effektiviseringer | 26 |
| V. Justitsministeriets og Rigspolitiets formelle styringsgrundlag | 27 |
| A. Gennemgang af departementets procedure for opfølgning | 29 |
| a. Afrapportering for 2000 | 29 |
| b. Afrapportering for 2001 | 31 |
| c. Afrapportering for 2002 | 32 |
| VI. Udmøntning, gennemførelse og opfølgning af flerårsaftalen | 33 |
| A. Opfyldelse af flerårsaftalen pr. 31. december 2002 | 33 |
| B. Udmøntning og opfølgning af nærpelitiprojektet og indsatsen på volds- og bandeområdet | 35 |
| a. Udmøntning | 35 |
| b. Opfølgning | 41 |
| C. IT-investeringer | 46 |
| D. Politiets ledelsesinformationssystem | 49 |
| E. Overopfyldelse | 52 |
| a. Udetid | 52 |
| b. Nærpoliti | 53 |
| c. Indsatsen mod volds- og bandekriminalitet | 53 |
| d. Ekstrabevillinger i aftaleperioden | 59 |
| VII. Justitsministeriets og politiets anvendelse af flerårsaftalen som styringsgrundlag | 61 |

Beretning om flerårsaftale for politiet 2000-2003

I. Resumé

Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Med henblik på at sikre en aktiv, målrettet og effektiv opgavevaretagelse i politiet indgik en kreds af forligspartier i 1999 en aftale om politiet for perioden 2000-2003.

I aftalen er den overordnede økonomiske ramme for politiet i aftaleperioden fastsat til i alt ca. 23 mia. kr. Flerårsaftalen indebærer et bevillingsmæssigt løft på ca. 2,4 mia. kr. til en række særlige krav og initiativer vedrørende bl.a. politifaglige mål, IT etc., svarende til ca. 10 % af politiets samlede økonomiske ramme i perioden. Flerårsaftalens særlige krav til politiets indsats vedrører således kun en mindre del af politiets samlede virksomhed. Flerårsaftalen indebærer en række politifaglige initiativer samt visse effektiviserings- og omprioriteringskrav i politiets virksomhed. Aftalen er udmøntet i rigspolitichefens plan for udmøntning af flerårsaftalen fra april 2000. Politiet har ved merbevillinger fået tilført yderligere 704 mio. kr. til nye opgaver i perioden.

2. Det overordnede formål med undersøgelsen har været at gennemgå og vurdere Rigspolitiets og Justitsministeriets forvaltning af flerårsaftalen for politiet 2000-2003. Formålet er nedbrudt i følgende delmål:

- Beskrive flerårsaftalens konstruktion og bevillingsretlige status.
- Beskrive og vurdere Justitsministeriets rolle i forbindelse med udmøntning og opfølgning af flerårsaftalen.
- Vurdere i hvilket omfang rigspolitichefen har planlagt og gennemført en hensigtsmæssig udmøntning af flerårsaftalen over for politikredsene.
- Gennemgå og vurdere kvaliteten af resultatopfølgningen.
- Vurdere i hvilket omfang politiet har opfyldt, eller har en realistisk mulighed for at opfylde, de faglige og økonomiske målsætninger i flerårsaftalen og udmøntningsplanen.

- Vurdere om Justitsministeriets og Rigspolitiets forvaltning af flerårsaftalen har sikret et velegnet styringsgrundlag for politiets virksomhed.

3. I afrapporteringen har Rigsrevisionen valgt at fokusere på væsentlige områder og principielle problemstillinger. Afrapporteringen omfatter således ikke samtlige elementer i flerårsaftalen. Undersøgelsen er gennemført som en mål- opfyldelses- og styringsundersøgelse og vedrører resultater og initiativer for de første 3 år, dvs. indtil ultimo 2002. Undersøgelsen omfatter kun den del af politiets økonomi og aktiviteter, der er omfattet eller berørt af flerårsaftalen, og er således ikke en gennemgang af politiets samlede organisering og opgavevaretagelse.

Beretningen har i udkast været forelagt Justitsministeriet, Finansministeriet og Rigspolitiet. Finansministeriet og Rigspolitiet har udtalt sig om indholdet, mens Justitsministeriet efterfølgende har tilsluttet sig Rigspolitiets udtalelse. Rigspolitiets bemærkninger dækker således også Justitsministeriets.

Finansministeriet har anført, at ministeriet generelt kan tilslutte sig den metode, Rigsrevisionen har valgt at anvende, og at analysens resultater og de heraf dragne konklusioner forekommer rimelige.

Flerårsaftalers konstruktion og bevillingsmæssige status

4. Flerårsaftaler er politiske aftaler, der ikke i sig selv er bevillingsmæssigt eller juridisk bindende i aftaleperioden. Bevillingsretligt har de dele af en flerårsaftale, der er optrykt i finanslovens anmærkninger status som anmærkningstekst. De øvrige dele af aftalen har status som fortolkningsbidrag til finanslovens anmærkninger.

Flerårsaftalen fastsætter politiets overordnede økonomiske ramme. Aftalen indeholder endvidere en beskrivelse af en række ønskede aktiviteter og resultater og fastsætter kvantitative mål for ressourceindsatsen (inputmål) for udvalgte dele af politiets virksomhed. Rigspolitichefens udmøntningsplan indeholder en videreførelse af flerårsaftalens kvantitative målsætninger for ressourceindsatsen, men flerårsaftalens målsætninger for aktiviteter og resultater er i vidt omfang ikke kvantificeret.

Henset til, at politiet siden 1992 har været omfattet af flerårsaftaler, finder Rigsrevisionen det uhensigtsmæssigt,

at Rigspolitiet og Justitsministeriet i udmøntningsplanen ikke i højere grad har fokuseret på mål for aktiviteter og resultater i tilknytning til flerårsaftalens målsætninger, som supplement til styring på ressourceindsatsen.

Flerårsaftalens økonomiske ramme

5. Undersøgelsen har vist, at politiet indtil videre har holdt sig inden for de bevillingsmæssigt fastlagte rammer. Undersøgelsen har dog også vist, at der i forhold til udgangspunktet i flerårsaftalen er foretaget besparelse og udskydelse af udgifter. Således har politiet foretaget besparelser i form af et mindreoptag på Politiskolen og udskudt udgifter til IT, ligesom der er ophobet yderligere tilgodehavende frihed i forhold til flerårsaftalens udgangspunkt. Med mindre Rigspolitiet når at indhente det udskudte inden aftaleperiodens udløb, vil der efter Rigsrevisionens opfattelse være tale om en manglende opfyldelse af dele af flerårsaftalens forudsætninger.

Undersøgelsen har endvidere vist, at politiet har anvendt væsentligt flere ressourcer på de politifaglige mål end forudsat. Rigspolitiet har oplyst, at det øgede ressourceforbrug er sket ved en omprioritering af politiets ressourceforbrug fra områder, der ikke er berørt af aftalen og ved en mere aktiv anvendelse af politiets beredskab.

Justitsministeriets og Rigspolitiets formelle styringsgrundlag

6. Justitsministeriets departement er på vegne af justitsministeren overordnet myndighed i forhold til politiet, og er som sådan endelig ansvarlig for politiets opgavevaretagelse, herunder i sidste ende for opfyldelsen af flerårsaftalen. Justitsministeriets departement har således det overordnede ansvar for såvel medvirken til formulering som fastlæggelse af resultatkrav samt opfølgning på disse i forhold til politiet. Rigsrevisionen kan konstatere, at Justitsministeriet har etableret procedurer for resultatopfølgningen, men at styringen på Justitsministeriets område i høj grad er baseret på en uformel dialogbaseret kontakt, og at dokumentationen for resultatopfølgningen er meget sparsom.

Undersøgelsen har vist, at Justitsministeriet i 2001 og 2002 ikke anmodede Rigspolitiet om konkrete planer for, hvordan udskudte initiativer mv. i forhold til udmøntnings-

planen ville blive indfriet, hvilket Rigsrevisionen finder, at departementet med fordel kunne have gjort.

Udmøntning, gennemførelse og opfølgning af flerårsaftalen

7. Politiet har ved udgangen af 2002 opfyldt mange af flerårsaftalens og udmøntningsplanens krav og målsætninger.

Undersøgelsen har vist, at Rigspolitiet tildelte de enkelte politikredse ressourcer og udmeldte krav til indsatsen mod volds- og bande kriminalitet samt nærpolti, inden kredsene havde udarbejdet de krævede handlingsplaner. Dette var i modstrid med udmøntningsplanen, hvor det var forudsat, at planerne skulle ligge til grund for ressourcefordelingen til de 2 områder.

Undersøgelsen har endvidere vist, at politikredsens handlingsplaner ofte var mangelfulde og i mange tilfælde ikke levede op til minimumskravene i udmøntningsplanen. Rigspolitiet sikrede ikke efterfølgende, at de mangelfulde handlingsplaner blev tilpasset udmøntningsplanens minimumskrav. Med hensyn til nærpoltiområdet iværksatte Rigspolitiet en række initiativer med henblik på at understøtte kredsens arbejde med at opstille mål og skabe synlige sammenhænge mellem aktiviteter, bevillinger og resultater.

Denne fremgangsmåde – med at udmønte ressourcer før politikredsens handlingsplaner med behovsanalyser forelå – har efter Rigsrevisionens opfattelse bevirket, at Rigspolitiet ikke sikrede sig et hensigtsmæssigt grundlag for prioritering af ressourcer og krav.

I flerårsaftalen er det specifikt angivet, at rigspolitichefen for hvert af de opstillede mål skal foretage en opfølgning i forhold til ressourceanvendelse, aktiviteter, resultater mv. Rigsrevisionen kan konstatere, at Rigspolitiet løbende følger op på politikredsens ressourceanvendelse i forbindelse med indsatsen på volds- og bandeområdet samt nærpoltiforsøgene. Rigspolitiet undlader imidlertid med henvisning til retsplejelovens § 114 – der fastlægger kompetenceforholdet mellem Rigspolitiet og politikredsene – at følge op på politikredsens gennemførte aktiviteter og resultater i forbindelse med kredsens indsats mod volds- og bande kriminalitet. Rigsrevisionen har dog noteret sig, at Rigspolitiet har anmodet politikredsene om en række oplysninger vedrørende bl.a. aktiviteter, ledelsesmæssige indsatsprioriteringer og resultater på nærpoltiområdet.

Efter Rigsrevisionens opfattelse burde Rigspolitiet, i overensstemmelse med flerårsaftalen, også have fulgt op på politikredsens aktiviteter og resultater, idet kun konkrete krav til det politifaglige og kvalitative indhold af kredsens indsats kan være i modstrid med retsplejelovens § 114.

8. Udskydelser af IT-investeringer er vokset gradvist i flerårsaftalens periode. Politiet har i perioden 2000-2002 haft et merforbrug på 102,7 mio. kr. til IT-udgifter i forhold til udmøntningsplanen. Merforbruget vedrører hovedsagelig drift og uforudsete udgifter.

Rigsrevisionen kan konstatere, at IT-investeringer til et samlet beløb af 61,1 mio. kr. er udskudt til efter flerårsaftalens udløb, og at politiet derfor ikke inden for flerårsaftalens periode vil kunne opfylde flerårsaftalens krav på dette område.

9. Et af de centrale punkter i flerårsaftalen var at sikre en øget gennemsigtighed i sammenhængen mellem aktiviteter og ressourceanvendelse samt gennemførelse af en benchmarking. En væsentlig forudsætning herfor var udviklingen og implementeringen af ledelsesinformationssystemet POLIS inden udgangen af 2001.

Rigsrevisionen kan konstatere, at udviklingen af POLIS er forsinket, og at den krævede resultatbenchmarking i politikredsene tidligst kan iværksættes primo 2005.

Forsinkelsen med udvikling og implementering af POLIS kan henføres til projektets omfang samt til interne forhold i politiet, herunder modstand internt i politiet mod POLIS-projektet. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet og Rigspolitiet burde være nået til en erkendelse af manglerne ved de hidtidige systemer på et langt tidligere tidspunkt og derefter have igangsat de nødvendige tiltag.

Sammenfattende finder Rigsrevisionen det utilfredsstillende, at der ikke med udgangen af den nuværende flerårsaftale er mulighed for en mere præcis vurdering af sammenhængen mellem aktiviteter og ressourceanvendelse, særligt henset til omfanget af politiets virksomhed – mandskab såvel som bevillinger. En øget gennemsigtighed i sammenhængen mellem aktiviteter og ressourceanvendelse ville tillige have bibragt et bedre grundlag for styring af politiets virksomhed og dermed også have udgjort et nyttigt grundlag i forbindelse med en eventuel indgåelse af en ny flerårsaftale.

10. Undersøgelsen har vist, at politiets ressourceindsats på de 3 politifaglige målsætninger, nærpolti, udetid og indsats mod volds- og bandekriminalitet i 2001 og 2002 i væsentlig grad har oversteget flerårsaftalens krav. Rigspolitiet havde allerede i udmøntningen af krav og ressourcer til kredsene planlagt en betydelig overopfyldelse. Den planlagte overopfyldelse havde ikke baggrund i en dokumenteret vurdering af, at de bagvedliggende forhold havde ændret sig væsentligt, siden flerårsaftalen blev indgået. For nærpoltiområdet blev udvidelsen af forsøget på forhånd forelagt forligspartierne, som tilsluttede sig udvidelsen. Rigsrevisionen har ikke kunnet konstatere, at noget tilsvarende er sket for indsatsen på volds- og bandeområdet og med hensyn til den planlagte overopfyldelse af udetid.

Det er Rigspolitiets opfattelse, at flerårsaftalens måltal skal opfattes som politiske tilkendegivelser af mindsteindsatsen på de udvalgte områder. Hvis politiet således er i stand til, eller skønner at der er behov for en yderligere indsats på områderne, er et merforbrug på områderne ikke i modstrid med flerårsaftalen.

Rigsrevisionen finder, at med mindre der er sket væsentlige ændringer på indsatsområderne efter indgåelsen af flerårsaftalen, bør de udmeldte krav anses for en del af grundlaget for aftalen og som sådan en angivelse af udgangspunktet for omfanget af ressourceindsatsen. Det er ikke muligt umiddelbart at konstatere, på hvilke områder og i hvilket omfang den betydelige overopfyldelse af flerårsaftalens krav har betydet en omprioritering fra andre indsatsområder. Overopfyldelsen kan efter Rigsrevisionens opfattelse indikere, at det har været muligt for politiet at opfylde dele af flerårsaftalens politifaglige målsætninger uden det bevillingsmæssige løft, som aftalen indebærer.

Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at Justitsministeriet i 2001 og 2002 ansøgte om betydelige ekstrabevillinger til terrorindsats og til opgaver i forbindelse med det danske EU-formandskab samtidig med, at politiet havde en betydelig overopfyldelse i ressourceindsatsen på volds- og bandeområdet samt på nærpoltiområdet.

Justitsministeriets og politiets anvendelse af flerårsaftalen som styringsgrundlag

11. Undersøgelsen har afdækket en række styringsmæssige svagheder ved Justitsministeriets og Rigspolitiets forvalt-

ning af flerårsaftalen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet og Rigspolitiet burde være nået længere med hensyn til styring efter mål og resultater som supplement til styring på ressourceindsats (inputmål). Dette særligt henset til områdets økonomiske væsentlighed og til, at politiet er blevet reguleret af fleråsaftaler siden 1992. Hertil kommer, at det, som nævnt, var et centralt punkt i fleråsaftalen, at der skulle sikres en øget gennemsigtighed i sammenhængen mellem aktiviteter og ressourceanvendelse.

Rigsrevisionen skal anbefale, at der bliver taget højde for de påpegede svagheder i forbindelse med udarbejdelse af en eventuel ny fleråsaftale. Justitsministeriet bør som overordnet myndighed sikre, at oplægget til og udmøntningen af en eventuel ny fleråsaftale for politiet bliver baseret på et hensigtsmæssigt grundlag, der sikrer en effektiv styring efter ressourcer, aktiviteter og resultater, så sammenhængen mellem resultater, aktiviteter og ressourceanvendelse kommer i fokus.

Rigsrevisionen finder det derfor tilfredsstillende, at Rigspolitiet og Justitsministeriet har oplyst, at man i forbindelse med overvejelserne om en ny fleråsaftale bl.a. vil forsøge at lægge vægt på resultaterne af politiets arbejde for større dele af politiets virksomhed.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

Ad fleråsaftalen for politiet 2000-2003

- at fleråsaftaler er politiske aftaler, der ikke er bevillingsmæssigt eller juridisk bindende i aftaleperioden,
- at fleråsaftalen for politiet fastsætter den samlede økonomiske ramme for politiet 2000-2003. Aftalen omfatter herudover en række særlige krav og initiativer, som dog kun vedrører en mindre del af politiets samlede virksomhed, og
- at der er en række styringsmæssige svagheder ved Justitsministeriets og Rigspolitiets forvaltning af fleråsaftalen.

Ad politiets udmøntning, opfølgning og opfyldelse af fleråsaftalen

- at politiet ved udgangen af 2002 har opfyldt mange af fleråsaftalens faglige og økonomiske målsætninger, ligesom politiet i de forløbne 3 år har overholdt de bevillingsmæssige rammer,

- at politiet har udskudt planlagte IT-investeringer til efter aftaleperioden,
- at Rigspolitiet i udmøntningsplanen ikke i tilstrækkeligt omfang har konkretiseret flerårsaftalens krav vedrørende aktiviteter og resultater af politiets virksomhed,
- at Rigspolitiet i modstrid med udmøntningsplanen tildelte de enkelte politikredse ressourcer til indsatsen mod volds- og bande kriminalitet samt nærpolti inden kredsene havde udarbejdet de krævede handlingsplaner,
- at Rigspolitiet i strid med flerårsaftalen undlader at følge op på politikredsenes aktiviteter og resultater på volds- og bandeområdet,
- at Rigspolitiet i forbindelse med udmøntningen af krav og ressourcer til politikredsene planlagde en betydelig overopfyldelse af de centrale politifaglige mål,
- at overopfyldelsen af de centrale politifaglige mål er muliggjort ved en kombination af omprioritering fra ikke-resultatmålsatte aktiviteter og en nyttiggørelse af det politimæssige beredskab,
- at overopfyldelsen af de centrale politifaglige mål indikerer, at det har været muligt for politiet at opfylde dele af flerårsaftalen uden de bevillingsmæssige løft, som politiet fik med flerårsaftalen og visse dele af de efterfølgende aktstykker, og
- at politiet er væsentligt forsinket med udviklingen og implementeringen af politiets ledelsesinformationssystem.

Ad Justitsministeriets ansvar for og opfølgning på flerårsaftalen

- at Justitsministeriet har det overordnede ansvar for fastlæggelse af resultatkrav og opfølgning på politiets flerårsaftale, og
- at Justitsministeriet i vid udstrækning baserer resultatopfølgningen på en løbende uformel dialog, som kun i mindre omfang er skriftligt dokumenteret.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

12. Efterfølgende beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen omfatter en undersøgelse af flerårsaftalen for politiet for 2000-2003.

Politiets overordnede opgaver og organisation er reguleret ved retsplejelovens § 108 ff. Danmark er inddelt i 54 politikredse samt Færøerne og Grønland. Rigspolitiets opgaver vedrører personale- og økonomiforvaltning mv. Rigspolitiets chef fører også tilsyn med kredsens almindelige tilrettelæggelse af arbejdet og fastsætter generelle bestemmelser om politiets arbejde. Politidirektøren og -mestrene har den selvstændige ledelse af det daglige arbejde.

13. Med henblik på at sikre en aktiv, målrettet og effektiv opgavevaretagelse i politiet indgik en kreds af forligspartier i 1999 en aftale om politiet for perioden 2000-2003. I **tabel 1** er politiets bevillinger i aftaleperioden vist.

Tabel 1. Politiets bevillingsmæssige rammer, 2000-2003 (jf. flerårsaftalen)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | I alt |
|---|----------------------|-------|-------|-------|--------|
| | ----- Mio. kr. ----- | | | | |
| Samlet driftsramme | 5.745 | 5.714 | 5.725 | 5.758 | 22.942 |
| Heraf flerårsaftalen | 412 | 587 | 652 | 736 | 2.387 |
| Yderligere bevillinger ¹⁾ | 0 | 142 | 414 | 148 | 704 |
| ¹⁾ Yderligere bevillinger er opgjort i løbende priser. | | | | | |

14. Det ses af tabellen, at politiets samlede bevillingsramme for perioden udgør i alt ca. 23 mia. kr. Flerårsaftalen sikrer politiet bevillingsmæssig ro i aftaleperioden og medfører samtidig en merbevilling på ca. 2,4 mia. kr. Rigspolitiet har efterfølgende anført, at merbevillingen delvist er beregnet med udgangspunkt i bevillingerne for budgetoverslagsårene på finansloven for 1999 og indeholder således en videreførelse af initiativer fra perioden før flerårsaftalen for 2000-2003 på 1,6 mia. kr. Ud over videreførelse af disse initiativer er der således tale om et yderligere bevillingsmæssigt løft på ca. 800 mio. kr.

Flerårsaftalen indebærer en række politifaglige initiativer samt visse effektiviserings- og omprioriteringskrav i politiets virksomhed. Flerårsaftalen er udmøntet i rigspolitiets plan for udmøntning af flerårsaftalen fra april 2000. Ud over bevillingsrammen på ca. 23 mia. kr. har politiet ved yderligere bevillinger fået tilført yderligere 704 mio. kr. til nye opgaver i perioden.

15. Der har været flerårsaftaler på politiets område siden 1992. Den nuværende flerårsaftale udløber ved udgangen af 2003, og Rigsrevisionen har derfor valgt at undersøge, hvordan den seneste flerårsaftale har fungeret, også af hensyn til indgåelse af en eventuel ny flerårsaftale.

B. Formål og afgrænsning

16. Det overordnede formål med undersøgelsen har været at gennemgå og vurdere Rigspolitiets og Justitsministeriets forvaltning af flerårsaftalen for politiet 2000-2003. Formålet er nedbrudt i følgende delmål:

- Beskrive flerårsaftalens konstruktion og bevillingsretlige status.
- Beskrive og vurdere Justitsministeriets rolle i forbindelse med udmøntning og opfølgning af flerårsaftalen.
- Vurdere i hvilket omfang rigspolitichefen har planlagt og gennemført en hensigtsmæssig udmøntning af flerårsaftalen over for politikredsene.
- Gennemgå og vurdere kvaliteten af resultatopfølgningen.
- Vurdere i hvilket omfang politiet har opfyldt, eller har en realistisk mulighed for at opfylde, de faglige og økonomiske målsætninger i flerårsaftalen og udmøntningsplanen.
- Vurdere om Justitsministeriets og Rigspolitiets forvaltning af flerårsaftalen har sikret et velegnet styringsgrundlag for politiets virksomhed.

17. Flerårsaftalen for politiet og den tilknyttede udmøntningsplan indeholder ca. 20 hovedmålsætninger, der hver omfatter adskillige underliggende mål. Aftalen omfatter en blanding af konkrete kvantitative målsætninger, krav og specifikke initiativer og udviklingsopgaver.

Rigsrevisionen har, bortset fra enkelte mindre områder, gennemgået politiets håndtering af hvert enkelt mål i aftalen. I afrapporteringen har Rigsrevisionen imidlertid valgt at fokusere på væsentlige og principielle problemstillinger.

Undersøgelsen omfatter kun den del af politiets økonomi og aktiviteter, der er omfattet eller berørt af flerårsafta-

len. Undersøgelsen er således ikke en vurdering af politiets samlede organisering og opgavevaretagelse.

C. Metode

18. Undersøgelsen er gennemført som en målopfyldelses- og styringsundersøgelse.

Undersøgelsen af politiets administration af flerårsaftalen og resultatopfølgning bygger hovedsagelig på materiale udarbejdet af politiet. Materialet indbefatter bl.a. evalueringsrapporter, politiets virksomhedsregnskaber og politikredsenes indberetninger. Rigspolitiet er desuden blevet anmodet om kopi af alt sagsmateriale vedrørende flerårsaftalen for 4 udvalgte kredse.

Materialerne er indhentet ved brevveksling og møder hos Rigspolitiet og Justitsministeriet samt ved sagsgennemgang hos Justitsministeriet. Desuden har Rigsrevisionen foretaget et stedligt besøg i en af de udvalgte politikredse.

Finansministeriet har efterfølgende anført, at ministeriet generelt kan tilslutte sig den metode, Rigsrevisionen har valgt at anvende, og at analysens resultater og de heraf dragne konklusioner forekommer rimelige.

19. Rigsrevisionen har løbende tilsendt Rigspolitiet og Justitsministeriet revisionsrapporter omhandlende fleråraftalens enkelte dele.

Beretningen har i udkast været forelagt Justitsministeriet, Finansministeriet og Rigspolitiet. Finansministeriet og Rigspolitiet har udtalt sig om indholdet, mens Justitsministeriet efterfølgende har tilsluttet sig Rigspolitiets udtalelse. Rigspolitiets bemærkninger dækker således også Justitsministeriets. Bemærkningerne er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. Flerårsaftalers konstruktion og bevillingsmæssige status

A. Flerårsaftaler generelt

20. Hensigten med en flerårsaftale er bl.a. at sikre et område bevillingsmæssig stabilitet i en periode med mulighed for at fokusere på langsigtede målsætninger.

Ifølge grundlovens § 45 fastlægges statens bevillinger imidlertid for et år af gangen, og dispositioner, der indebærer indgåelse af forpligtelser eller skabelse af fordringer med udgifts- eller indtægtsvirkning i et senere finansår, kræver særlig hjemmel. Det indebærer, at en flerårsaftale ikke juridisk eller bevillingsmæssigt binder Folketinget til et bestemt bevillingsniveau i hele aftaleperioden. Aftalen er således alene udtryk for en politisk aftale om et områdes økonomiske rammer.

I realiteten indebærer fleråsaftalerne dog en begrænsning i de bevilgende myndigheders handlemuligheder, da der ikke er parlamentarisk praksis for at ændre grundlaget for indgåede fleråsaftaler.

B. Fleråsaftalen for politiet 2000-2003

21. I forbindelse med finansloven for 2000 blev der indgået en fleråsaftale for politiet gældende for perioden 2000-2003. Fleråsaftalen for politiet for 2000-2003 blev indgået den 29. november 1999. Bag aftalen stod Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Centrum Demokraterne med tilslutning fra Venstre og Det Konservative Folkeparti.

22. Fleråsaftalen for politiet indeholder en række indsatsområder, der sætter fokus dels på nye initiativer, dels på videreførelse af eksisterende indsatsområder. Hertil kommer nogle effektiviseringskrav, som forudsættes gennemført i aftaleperioden.

Fleråsaftalen fastsætter den overordnede økonomiske ramme for politiet i aftaleperioden. Herudover omfatter aftalen en række særlige krav og initiativer vedrørende bl.a. politifaglige mål, IT etc., hvortil der i alt er afsat ca. 2,4 mia. kr., svarende til ca. 10 % af politiets samlede økonomiske ramme i perioden. Fleråsaftalens særlige krav til politiets indsats vedrører således kun en mindre del af politiets samlede virksomhed. I fleråsaftalen for politiet er der fastsat kvantitative mål for ressourceindsatsen. Aftalen indeholder tillige en beskrivelse af de ønskede aktiviteter og resultater, men der er ikke tilsvarende fastsat kvantitative krav hertil.

Rigspolitiet har efterfølgende anført, at man kan tilslutte sig, at der ikke ved fleråsaftalen generelt er formuleret specifikke fagmål for denne brede opgaveløsning, men det er efter Rigspolitiets opfattelse en talmæssig tilfældighed,

at bevillingsforøgelsen i forhold til budgetoverslagsårene, der vedrører konkrete nye eller forstærkede indsatser, omtrentligt svarer til 10 % af de samlede bevillinger til politiet i aftaleperioden.

Politiet skal selv finansiere dele af flerårsaftalens initiativer ved effektiviseringer og omprioriteringer svarende til i alt ca. 0,4 mia. kr.

23. Det fremgår videre af flerårsaftalen, at rigspolitichefen skal udarbejde en udmøntningsplan, der skal forelægges forligspartierne bag flerårsaftalen. Udmøntningsplanen skal præcisere de overordnede mål og rammer samt principper for, hvordan resultatopfyldelsen skal måles. Den 14. april 2000 afgav rigspolitichefen sin plan for udmøntning af flerårsaftalen 2000-2003. Udmøntningsplanen indeholdt en videreførelse af flerårsaftalens kvantitative målsætninger for ressourceindsatsen. Rigspolitiet havde stort set ikke kvantificeret flerårsaftalens målsætninger for aktiviteter og resultater. Udmøntningsplanen blev forelagt og godkendt af justitsministeren og drøftet med forligspartierne, der tog udmøntningsplanen til efterretning.

24. Flerårsaftalen indeholder nogle specifikke krav til rigspolitichefens resultatopfølgning på alle aftalens målsætninger. Forligspartierne orienteres om og drøfter den årlige resultatopfølgning, der skal afrapporteres i politiets virksomhedsregnskab.

I praksis er det rets- og finansordførerne fra forligspartierne, der orienteres. Der har til dato været afholdt 6 møder mellem rets- og finansordførerne fra forligspartierne, rigspolitichefen samt justitsministeren. Der foreligger referat fra 2 af disse møder.

25. Med Akt 63 19/11 1997 fik politiet bl.a. ressourcer til en øget indsats over for særlig kriminalitetsproblemer i storbyerne, nærpolti, SSP-samarbejde (Skole, Sociale myndigheder og Politi) og illegal indvandring. Med samme aktstykke fik politiet 90 mio. kr. til nedbringelse af tilgodehavende frihed.

Flerårsaftalen for politiet for 2000-2003 er baseret på en økonomisk ramme, der skal gøre det muligt at fastholde politiet på det aktivitetsniveau, som blev opnået fra 1997 til 1999.

De nye politifaglige initiativer i flerårsaftalen indeholder bl.a. en styrkelse af nærpolitiet, en forstærket indsats mod volds- og bandekriminalitet samt IT-kriminalitet. Endvidere iværksættes færdselssikkerhedsinitiativer, politiets indsats i forbindelse med Schengen-samarbejdet og en forøgelse af den gennemsnitlige udetidsandel. Endelig styrkes det internationale og humanitære politisamarbejde. Disse mål er bl.a. udmøntet i følgende indsatsområder, jf. **oversigt 1**.

Oversigt 1. Flerårsaftalens indsatsområder

Nærpoliti

På baggrund af nogle succesfulde forsøg med nærpoliti, der blev gennemført i den forrige flerårsaftale, skal der udbredes nærpolitiforsøg til langt flere kredse. Det er forventet, at en styrkelse af nærpolitiet vil mindske den almindeligt forekommende kriminalitet. Samtidig kan politiet udføre efterforskning og politiforretninger tæt på borgerne, hvorved trygheden i lokalområderne øges. Udbredelsen skal ske efter en fast model. Hvilken model der skal bruges, skal der i aftaleperioden træffes beslutning om. Nærpolitiet skal inden udgangen af 2003 styrkes med 300 årsværk.

Forstærket indsats mod volds- og bandekriminalitet samt IT-kriminalitet

Der skal iværksættes en målrettet og målelig indsats mod vold og bander. Indsatsen skal målrettes mod de områder og grupper, hvor der er særlige kriminalitetsproblemer. Indsatsen skal koordineres lokalt med SSP og nærpoliti. Desuden skal rigspolitichefen iværksætte en analyse med henblik på at afdække, hvordan politiet i højere grad kan komme uroligheder i forkøbet. Indsatsen på volds- og bandeområdet skal inden udgangen af 2003 styrkes med 279 årsværk.

Forøgelse af politiets patruljering

Med henblik på at øge befolkningens tryghedsfølelse forpligtes politiet i flerårsaftaleperioden til at øge den kørende, cyklende og gående patruljering. Politiets patruljering skal inden udgangen af 2003 øges med 10 %, svarende til 129 årsværk.

Færdselssikkerhedsinitiativ

I den forrige flerårsaftale blev der igangsat et forsøg med automatisk hastighedskontrol. Efter evaluering af dette er det hensigten, at forligspartierne skal drøfte muligheden for en videreførelse og udbredelse af automatisk hastighedskontrol. Der skal inden udgangen af 2003 tilføres 28 kontoruddannede og 20 politiuddannede til området.

Schengen-samarbejdet og indsatsen mod illegal indvandring

Politiets indsats i forbindelse med Schengen-samarbejdet, herunder den styrkede kontrol ved de ydre grænser og nødvendige IT-anskaffelser, skal styrkes over perioden. Desuden skal indsatsen over for menneskesmugling og illegal indvandring fortsat styrkes.

Helikopteranalyse

Der skal i flerårsaftaleperioden iværksættes en analyse af fordele, ulemper og økonomiske konsekvenser af etableringen af en helikoterenhet i politiet.

Opgavefordelingen mellem politipersonale, kontorpersonele og andre personalegrupper

I flerårsaftaleperioden skal der gennemføres en omlægning af opgavevaretagelsen. Mange af de opgaver, som politiuddannede varetager, skal overgå til kontorpersonele, så de politiuddannede frigøres til regulært politiarbejde. Der skal inden udgangen af 2003 frigøres 184 politiårsværk.

Rekruttering

Politiets skal tilstræbe at rekruttere politiaspiranter med såvel forskellige etniske baggrunde som forskellige uddannelsesmæssige kompetencer.

Seniorprojekt, fleksjob mv.

Politiets skal i flerårsaftaleperioden iværksætte et seniorprojekt med henblik på at fastholde medarbejdere over 60 år. Målet er, at inden udgangen af 2003 fastholdes medarbejdere svarende til 112 årsværk. Desuden skal politiet i flerårsaftaleperioden oprette minimum 75 fleksjob.

26. Slutteligt indeholder flerårsaftalen og udmøntningsplanen krav om effektiviseringer. Dette gælder en omlægning og omdisponering af ressourceanvendelsen. Der skal omprioriteres på kundeserviceområdet, og der skal ske en effektivisering af inddrivelse af bøder og sagsomkostninger. Desuden skal der iværksættes et samarbejde om vagt- og beredskab, korttidssygefraværet skal nedbringes, og der skal gennemføres effektiviseringer som følge af en mere hensigtsmæssig brug af IT. Politiet skal udvikle og indføre et aktivitets- og ressourcestyringssystem, så sammenhæng mellem ressourcer, opgaver og aktiviteter tydeliggøres. Der skal foretages løbende vurderinger og sammenligninger af politikredsens opgavevaretagelse og ressourceanvendelse.

27. Omfanget af den ressourcemæssige indsats, der skal indsættes på de politifaglige målsætninger, er direkte angivet i flerårsaftalen. Det fremgår af flerårsaftalen, at principperne for måling af resultatopfyldelsen – herunder opgørelsen af udetid – skal fastlægges i udmøntningsplanen, så de er administrativt hensigtsmæssige. I udmøntningsplanen er flerårsaftalens kvantitative målsætninger for resourceindsatsen indføjet. Rigspolitiet har herudover i beskeden omfang indføjet yderligere kvantitative målsætninger for bl.a. antallet af fleksjobs. Flerårsaftalen og udmøntningsplanen indeholder imidlertid ingen målsætninger for, hvilke aktiviteter og hvilke resultater politiet skal opnå. Det betyder, at styringsgrundlaget for flerårsaftalen i vid udstrækning er baseret på inputmål, dvs. mål for ressourceanvendelsen.

Rigsrevisionen vil i kap. V og VI behandle særlige problemstillinger for flerårsaftalens indsatsområder.

a. Flerårsaftalens bevillingsretlige status

28. Dele af flerårsaftalen er gengivet i anmærkninger til finansloven for 2000. Aftalen er optrykt i ”Aftaler om Finanslov for 2000”. I flerårsaftalen indgår en genforhandlingsklausul, hvoraf det fremgår, at forslag om justeringer af flerårsaftalen som følge af væsentlige ændringer i grundlaget for politiets virksomhed, eller ændringer eller forslag i øvrigt, der har væsentlig betydning for de områder, som er omfattet af aftalen, forelægges og forudsætter enighed hos forligspartierne.

Finansministeriet har efterfølgende oplyst, at "Aftaler om Finanslov for 2000" ikke har samme bevillingsretlige status som finanslovens anmærkninger. Kun i det omfang hele eller dele af aftalen er optrykt i finanslovens anmærkninger, har disse afsnit – i sagens natur – status som anmærkningstekst. Dette ændrer dog ikke ved aftalens status som politisk bindende for forligspartierne. Finansministeriet har videre oplyst, at genforhandlingsklausulen ikke kan medføre ændringer i Folketingets og Folketingets Finansudvalgs bevillingskompetence. Klausulen betyder blot, at det er aftalt, at ændringer eller forslag, der er omfattet af aftalen, ikke søges gennemført, uden at der er enighed om dette blandt forligspartierne.

Rigsrevisionen er enig med Finansministeriet i, at det således også gælder for de flerårsaftalebelagte områder, at ændringer af de på finansloven opførte bevillinger og bevillingsforudsætninger kun kan ske efter en forelæggelse heraf for Finansudvalget. Det kan ske enten ved aktstykke eller – i forhold til flerårsaftalens forudsætninger – ved næste finanslovsforslag.

Rigsrevisionen skal endvidere bemærke, at der er henvist til aftalen i finansloven for 2000 og i de følgende års finanslove. Den del af aftalen, der ikke er gengivet i finansloven har dermed bevillingsmæssigt status som fortolkningsbidrag til finanslovens anmærkninger. Aftalen supplerer således anmærkningerne.

29. I foråret 2002 indførte Finansministeriet en ny procedure for afrapportering af fleråsaftaler. Herefter skulle ministeren orientere regeringens interne økonomiudvalg forud for orientering af forligspartierne. Årsagen var Finansministeriets ønske om at øge fokus på effektiviseringskravene i fleråsaftalerne. Regeringens interne økonomiudvalg har ingen bevillingsmæssig kompetence.

Rigsrevisionens bemærkninger

Fleråsaftaler er politiske aftaler, der ikke i sig selv er bevillingsmæssigt eller juridisk bindende i aftaleperioden. Bevillingsretligt har de dele af fleråsaftalen, der er optrykt i finanslovens anmærkninger, status som anmærkningstekst. De øvrige dele af aftalen har status som fortolkningsbidrag til finanslovens anmærkninger. Ændringer af de bevillinger og bevillingsforudsætninger, der er opført på finansloven, kan

kun ske efter en forelæggelse for Finansudvalget. Det kan ske enten ved aktstykke eller ved næste finanslovforslag.

Flerårsaftalen fastsætter politiets overordnede økonomiske ramme. Aftalen indeholder endvidere en beskrivelse af en række ønskede aktiviteter og resultater og fastsætter kvantitative mål for ressourceindsatsen (inputmål) for udvalgte dele af politiets virksomhed. Rigspolitichefens udmøntningsplan indeholder en videreførelse af flerårsaftalens kvantitative målsætninger for ressourceindsatsen, men flerårsaftalens målsætninger for aktiviteter og resultater er i vidt omfang ikke kvantificeret.

Henset til, at politiet siden 1992 har været omfattet af flerårsaftaler, finder Rigsrevisionen det u hensigtsmæssigt, at Rigspolitiet og Justitsministeriet i udmøntningsplanen ikke i højere grad har fokuseret på mål for aktiviteter og resultater i tilknytning til flerårsaftalens målsætninger.

IV. Flerårsaftalens økonomiske ramme

30. Politiets bevillingsmæssige ramme for perioden 2000-2003 er vist i **tabel 2**.

Tabel 2. Politiets bevillingsmæssige rammer, 2000-2003 (jf. flerårsaftalen)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | Stigning i forhold til 1998-niveau |
|---|----------------------|----------------|----------------|----------------|------------------------------------|
| | ----- Mio. kr. ----- | | | | |
| Videreførelse af en stærk politiindsats..... | 5.550,0 | 5.550,0 | 5.550,0 | 5.550,0 | 1.645,0 ¹⁾ |
| Schengen, IT og effektiviseringer | 117,5 | 78,0 | 45,4 | 42,9 | 283,8 ¹⁾ |
| Nye politifaglige initiativer mv. og omprioriteringer | 77,8 | 85,9 | 129,9 | 164,9 | 458,5 ¹⁾ |
| Samlet driftsramme | 5.745,3 | 5.713,9 | 5.725,3 | 5.757,8 | 2.387,3¹⁾ |
| ¹⁾ Stigningen på ca. 2,4 mia. kr. er beregnet med udgangspunkt i bevillingerne for budgetoverslagsårene på finansloven for 1999. | | | | | |

31. Politiet bevilges samlet ca. 2,4 mia. kr. ekstra i perioden. Af stigningen udgør videreførelse af en stærk politiindsats 1,645 mia. kr. Bevillinger til Schengen og IT udgør 283,8 mio. kr. inkl. planlagte effektiviseringer for 211 mio. kr. Til nye politifaglige initiativer mv. er der i alt bevilget 458,5 mio. kr. ekstra inkl. planlagte effektiviseringer og omprioriteringer på i alt 396 mio. kr.

Ifølge flerårsaftalen muliggør udgiftsrammen en forøgelse af antallet af betjente med 70 mand i 2001 og 80 mand i

2002 og 2003, svarende til i alt 89 mio. kr. i perioden. Inden for de afsatte økonomiske rammer fastsætter Rigspolitiet selv størrelsen og sammensætningen af politiets personale og øvrige driftsudgifter med henblik på en effektiv og hensigtsmæssig varetagelse af politiets samlede virksomhed.

32. Ud over de bevillinger, som følger direkte af flerårsaftalen, har politiet til løsning af nye opgaver fået en række yderligere bevillinger i løbet af aftaleperioden, jf. **tabel 3**.

Tabel 3. Merbevillinger til politiet i aftaleperioden, 2000-2003 (løbende priser)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | I alt |
|---|----------------------|------|------|------|-------|
| | ----- Mio. kr. ----- | | | | |
| Terrorbekæmpelse..... | - | 51 | 60 | 60 | 171 |
| Automatisk hastighedskontrol | - | 36 | 74 | 69 | 179 |
| Statsadvokatur mod krigsforbrydere mv. | - | - | - | 9 | 9 |
| EU-formandskab (materiel) | - | 41 | - | - | 41 |
| EU-formandskab (beredskab), skøn..... | - | - | 270 | - | 270 |
| Styrket politiindsats i asylcentre | - | 9 | - | - | 9 |
| Ændring af udlændingeloven (kriminelle asylansøgere) | - | 5 | 10 | 10 | 25 |
| I alt..... | - | 142 | 414 | 148 | 704 |

Som det fremgår af tabel 3 udgjorde merbevillingerne i 2001, 2002 og 2003 i alt 704 mio. kr.

A. Økonomisk status pr. 31. december 2002

33. På baggrund af Rigsrevisionens gennemgang af politiets virksomhedsregnskaber 2000-2002 kan der opstilles følgende budget- og regnskabstal i **tabel 4**.

Tabel 4. Budget- og regnskabstal, 2000-2002 (løbende priser)

| | 2000 | | 2001 | | 2002 | |
|--|-----------------------|----------|-----------------------|----------|-----------------------|----------|
| | Budget | Regnskab | Budget | Regnskab | Budget | Regnskab |
| | ----- Mio. kr. ----- | | | | | |
| Samlet driftsramme..... | 5.721,1 ¹⁾ | 5.639,4 | 6.002,0 ²⁾ | 6.008,5 | 6.462,7 ²⁾ | 6.370,8 |
| ¹⁾ I forbindelse med tillægsbevillingsloven 2000 blev der foretaget en nedjustering af politiets bevilling, som primært vedrørte lønopregning. ²⁾ Budgettallene afviger i forhold til flerårsaftalen, da der er tilført politiet øgede ressourcer, jf. tabel 3. | | | | | | |

Tabel 4 viser, at politiet hidtil har holdt sig inden for de bevillingsmæssige rammer for flerårsaftalen. Mindreforbruget

i 2000 skyldtes tidsmæssige forskydninger i politiets initiativer bl.a. vedrørende det praktiske Schengen-samarbejde, etablering af nye alarmcentraler mv. Størstedelen af overskuddet i 2002 vedrører særbevillingen til det politimæssige beredskab under EU-formandskabet. Den resterende del af særbevillingen vil blive anvendt i 2003.

34. I forhold til udgangspunktet i flerårsaftalen er der sket forskydninger i udgifterne, idet politiet har

- foretaget besparelser
- ændret i prioriteringen af udgiftsområder
- udskudt visse udgifter.

a. Besparelser

35. I **tabel 5** vises udviklingen i politiets styrketal fra 1999 til 2003.

Tabel 5. Politiets styrketal (politifagligt personale), 1999-2003

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|----------------|-------------------|--------|--------|--------|--------|
| | ----- Antal ----- | | | | |
| Mål | 10.259 | 10.383 | 10.467 | 10.571 | 10.600 |
| Resultat | 10.259 | 10.413 | 10.443 | 10.427 | |

I december 2000 var der ansat 30 politifolk flere end forudsat, mens der i december 2001 var ansat 24 politifolk færre end forudsat. I 2002 lå politiets styrketal 144 under det forudsatte.

I alt er der ansat 944 politiskoleelever i 2000-2002. Eleverne på Politiskolen indgår i styrketallet. Det er således antallet af ansatte samt optagne på skolen, som – sammen med afgang fra politistyrken – bestemmer styrketallet. Af et fælles notat fra Finansministeriet og Justitsministeriet fremgår det, at Rigspolitiet, som følge af budgetproblemer i 2002, har valgt at optage færre elever på Politiskolen, end hvad der er nødvendigt for at opfylde udmøntningsplanens måltal for 2002. Således blev der i 2002 ansat 144 færre politiskoleelever, end hvad der skulle til for at nå måltallet.

b. Ændret prioritering mellem udgiftsområder

36. Flerårsaftalen indeholder faglige krav til

- styrkelse af nærpoltiindsatsen
- indsatsen mod volds- og bande- samt IT-kriminalitet
- færdselssikkerhedsområdet
- patruljeindsatsen.

Disse initiativer beløber sig til ca. 750 mio. kr. Heraf udgør egenfinansieringen knap 400 mio. kr. I kap. VI har Rigsrevisionen gennemgået planlagt og faktisk forbrug på områderne nærpolti, patruljering samt indsats mod volds- og bandekriminalitet.

37. Politiets planlagte og faktiske ressourceforbrug på de 3 væsentligste politifaglige områder: nærpolti, patruljering samt volds- og bandekriminalitet er vist i **tabel 6**.

Tabel 6. Planlagt og realiseret ressourceforbrug på de væsentligste politifaglige initiativer, 2000-2002

| | 2000-2002 | | | |
|--|----------------------|----------|------------|-------|
| | Nærpolti | Patrulje | Vold/bande | I alt |
| | ----- Mio. kr. ----- | | | |
| Planlagt forbrug..... | 167,0 | 60,0 | 137,0 | 364,0 |
| Realiseret forbrug | 192,4 | 134,3 | 230,8 | 557,5 |
| Difference | 25,4 | 74,3 | 93,8 | 193,5 |
| Note: Tabellens opgørelser er beregnet på grundlag af politiets årsværksforbrug. | | | | |

Det fremgår af tabellen, at politiet har anvendt 193,5 mio. kr. mere på de 3 politifaglige initiativer end forudsat i flerårsaftalen i perioden 2000-2002. Dette svarer til en forøgelse af det samlede ressourceforbrug i flerårsaftalen på disse områder på ca. 53 %.

Rigspolitiet har efterfølgende oplyst, at overopfyldelsen af de politifaglige mål er muliggjort ved en kombination af omprioritering fra ikke-resultatmålsatte indsatsområder og en nyttiggørelse af det politimæssige beredskab, der under alle omstændigheder skal være til stede i samtlige politikredse med henblik på opretholdelse af det nødvendige, landsdækkende beredskabsmæssige niveau. Dette gælder i sagens natur særligt for patruljeringsindsatsen, hvor alternativet til patruljering i vid udstrækning er et passivt, reak-

tivt beredskab, men også for den forøgede nærpoltiindsats. Rigspolitiet har i den forbindelse understreget, at hverken patruljering eller nærpoltiindsatsen i sig selv er politimæssige ydelser, men derimod bestemte arbejdsformer, der i et vist omfang er muliggjort ved flytning af ressourcer fra et reaktivt beredskab til aktivt, forebyggende politiarbejde. Af samme årsag kan Rigspolitiet ikke tilslutte sig den opgørelse af de økonomiske konsekvenser af overopfyldelsen, der fremgår af tabel 6.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at formålet med tabellen er at vise, at der er anvendt flere ressourcer til de politifaglige mål end oprindeligt planlagt i flerårsaftalen. Finansieringen af det øgede ressourceforbrug er således ikke sket ved en overskridelse af politiets budgetramme, men ved en omprioritering af politiets ressourceforbrug fra områder, der ikke er berørt af aftalen og ved en mere aktiv anvendelse af politiets beredskab.

c. Udskydelse af udgifter

38. Det er en forudsætning i flerårsaftalen, at niveauet af tilgodehavende frihed ikke må stige, da en sådan stigning vil være at sammenligne med en budgetoverskridelse. **Tabel 7** viser udviklingen i tilgodehavende frihed 1999-2002.

Tabel 7. Udviklingen i tilgodehavende frihed, 1999-2002

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--------------|------|------|------|------|
| Årsværk..... | 503 | 617 | 699 | 972 |

Det fremgår af tabellen, at der i perioden 1999-2002 har været en stigning i tilgodehavende frihed på 469 årsværk, svarende til ca. 156 mio. kr. Hvis det ikke lykkes politiet at nedbringe den tilgodehavende frihed inden udgangen af aftaleperioden, vil der reelt være tale om en udskydelse af udgifter og dermed et merforbrug.

Rigspolitiet har til tabel 7 efterfølgende bemærket, at den tilgodehavende frihed på 972 årsværk i 2002 omfatter 46 årsværk, der hidrører fra en stigning i antallet af tildelte omsorgsdage, som ikke kan kræves afviklet, ligesom ca. 47 årsværk er hensat i "Fridøgnsbanken" til afvikling som et led i politiets familie- og seniorpolitik. Således er den stigning, som kan kræves afviklet, alene på ca. 380 årsværk, hvoraf ca. 130 årsværk er opsparet i 2000 og 2001,

og de resterende ca. 250 er opsparet i 2002, herunder særligt i forbindelse med EU-formandskabet.

Det er i øvrigt fortsat Rigspolitiets vurdering, at det i løbet af 2003 vil være muligt at nedbringe den tilgodehavende frihed med de nævnte ca. 380 årsværk, hvorved den vil have en størrelse svarende til niveauet ved indgangen til flerårsaftalen.

Stigningen på ca. 380 årsværk, der kan kræves afviklet, svarer til ca. 127 mio. kr.

39. Rigspolitiet har oplyst, at dele af IT-handlingsplanens investeringer, svarende til 60,1 mio. kr., først vil blive afholdt efter flerårsaftalens udløb.

Rigspolitichefen har videre oplyst, at man ikke finder udskydelsen af IT-handlingsplanen hensigtsmæssig, men at beslutningen er truffet for at sikre overholdelsen af politiets bevillinger i 2002 og 2003. Rigspolitichefen har oplyst, at politiets faktiske udgifter i forligsperioden til IT-drift og anskaffelse, ikke vil blive mindre end forudsat i de bevillingsmæssige forudsætninger for flerårsaftalen, hvilket bl.a. skyldes, at udgifterne til drift er stadigt stigende over perioden. Ifølge rigspolitichefen vil udskydelsen af IT-investeringerne blive tilrettelagt således, at de ikke vil påvirke politiets effektivitet eller andre centrale resultatkrav i flerårsaftalen mærkbart.

d. Effektiviseringer

40. Ifølge flerårsaftalen skal politiet i aftaleperioden effektivisere og omprioritere ressourceanvendelsen til fordel for nye behov. I 2000 og 2001 opnåede politiet de planlagte effektiviseringer med en overopfyldelse på henholdsvis 24 og 19 årsværk. I 2002 kunne politiet derimod ikke indfri flerårsaftalens effektiviseringskrav. Underopfyldelsen udgjorde 56 årsværk, men politiet gennemførte kompenserende tiltag, hvorved det endelige resultat udgjorde 5 årsværk mindre end forudsat.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at politiet indtil videre har holdt sig inden for de bevillingsmæssigt fastlagte rammer. Undersøgelsen har dog også vist, at der i forhold til udgangspunktet i flerårsaftalen er foretaget besparelser og udskydelse af udgifter. Således har politiet foretaget besparelser i form af et

mindreoptag på Politiskolen og udskudt udgifter til IT, ligesom der er ophobet yderligere tilgodehavende frihed i forhold til flerårsaftalens udgangspunkt. Med mindre politiet når at indhente det udskudte inden aftaleperiodens udløb, vil der efter Rigsrevisionens opfattelse være tale om en manglende opfyldelse af dele af flerårsaftalens forudsætninger.

Undersøgelsen viste endvidere, at politiet har anvendt væsentligt flere ressourcer på de politifaglige mål end forudsat. Finansieringen af det øgede ressourceforbrug er, efter Rigspolitiets oplysninger, sket ved en omprioritering af politiets ressourceforbrug fra områder, der ikke er berørt af aftalen og ved en mere aktiv anvendelse af politiets beredskab.

V. Justitsministeriets og Rigspolitiets formelle styringsgrundlag

41. Det fremgår af retsplejelovens § 109 (jf. lovbekendtgørelse nr. 777 af 16. september 2002), at justitsministeren er politiets øverste foresatte og udøver sin beføjelse gennem rigspolitichefen, politidirektøren og politimestrene.

Departementet er på vegne af justitsministeren overordnet myndighed i forhold til politiet og er som sådan endelig ansvarlig for politiets opgavevaretagelse, herunder i sidste ende for opfyldelsen af fleråsaftalen. Af retsplejelovens § 114, stk. 1, fremgår det, at politidirektøren og politimestrene har den selvstændige ledelse af kredsens politi samt ansvaret for udførelsen af det af politiet påhvilende arbejde. Af retsplejelovens § 114, stk. 2, fremgår det, at rigspolitichefen fører tilsyn med politidirektørens og politimestrenes almindelige tilrettelæggelse af politiets arbejde, hvorom der af rigspolitichefen kan gives almindelige bestemmelser.

42. Der foreligger ikke formelle krav til et departements styring og opfølgning af fleråsaftaler. Justitsministeriet har oplyst, at styringen på ministeriets område i høj grad er baseret på fælles mål og værdier, hvilket muliggør en løbende uformel dialog. Denne form for kommunikation resulterer i, at der ikke altid foreligger skriftlig dokumentation herom.

Rigspolitiet har efterfølgende fremhævet, at der i forbindelse med forberedelsen, udarbejdelsen og udmøntningen af de nævnte styringsdokumenter på alle niveauer er en særdeles tæt, daglig kontakt mellem Justitsministeriets departement og Rigspolitiet.

43. Fra midten af 1990'erne har der været øget fokus på formulering og fastsættelse af resultatmål og opfølgning heraf som led i økonomistyring og dermed som en del af god offentlig forvaltning.

Justitsministeriet har oplyst, at der som led i en løbende udvikling er etableret concernledelse på ministeriets område, og at denne er udbygget med fælles værdier og mål, der understøtter en uformel løbende dialog.

44. I henhold til Finansministeriets bekendtgørelse nr. 188 af 18. marts 2001 om statens regnskabsvæsen har Justitsministeriet udarbejdet en ministerieinstruks. Ministerieinstruksen trådte i kraft den 1. juli 2001. Det fremgår af ministerieinstruksen, at de underliggende institutioner har pligt til – ud over de formaliserede afrapporteringsformer – at meddele departementet, såfremt der er styringsmæssige problemer af betydning. Derudover er der, jf. **oversigt 2**, specificeret 3 formaliserede resultatafrapporteringsformer.

Oversigt 2. Procedure for Rigspolitiets afrapportering

Virksomhedsregnskab

Procedurer for aflæggelse af virksomhedsregnskab og departementschefens påtegning heraf. Det er et krav, at institutionerne afleverer udkast til virksomhedsregnskab, så det er muligt for departementet og institutionen at føre en grundig dialog forud for departementschefens påtegning.

Direktørkontrakter

Anvisninger på evalueringen af direktørkontrakter. Evalueringen indledes med, at departementet medio november anmoder om et udkast til evaluering primo januar. Departementet og institutionen afslutter evalueringen inden udgangen af januar, så denne kan lægges til grund for forhandlingerne ved fornyelse af direktørkontrakten.

Rammeredegørelse II

Institutionerne anmodes om bidrag 2 måneder inden Finansministeriets frist ultimo september til såvel regnskabs- som resultatdelen til rammeredegørelse II. Bidragene for regnskabsdelen følger de almindeligt gældende forskrifter. Til bidragene for resultatdelen er der udarbejdet et særligt skema, indeholdende årets målkrav, hvor det skal anføres, hvorvidt målet forventes nået, eller målet ikke forventes nået. Angives det, at målet ikke forventes indfriet, skal institutionen anføre, hvordan og hvornår målet vil blive indfriet.

45. Finansministeriet indhenter årligt 3 rammeredegørelser fra samtlige ministerier. Justitsministeriet indsamler bidrag fra underliggende institutioner og videresender bidraget for det samlede ministerområde. Justitsministeriet har som supplement til rammeredegørelse II indført en særlig afrapportering for fremdriften i resultatkravene. I denne afrapportering, der udelukkende anvendes internt i Justitsministeriet, skal rigspolitichefen angive, om målene forventes nået eller ikke nået. Hvis målene ikke forventes nå-

et, skal rigspolitichefen angive, hvordan og hvornår målene kan forventes indfriet.

Ifølge ministerieinstruksen kan Rigspolitiet, henset til det betydelige antal resultatkrav i flerårsaftalen, afrapportere selektivt.

Rigsrevisionens bemærkninger

Justitsministeriets departement er på vegne af justitsministeren overordnet myndighed i forhold til politiet, og er som sådan endelig ansvarlig for politiets opgavevaretagelse, herunder i sidste ende for opfyldelsen af flerårsaftalen. Justitsministeriets departement har således det overordnede ansvar for såvel medvirken til formulering som fastlæggelse af resultatkrav samt opfølgning på disse i forhold til politiet. Rigsrevisionen kan konstatere, at Justitsministeriet har etableret procedurer for resultatopfølgningen, men at styringen på Justitsministeriets område i høj grad er baseret på en uformel dialogbaseret kontakt, og at dokumentationen for resultatopfølgningen er meget sparsom.

A. Gennemgang af departementets procedure for opfølgning

a. Afrapportering for 2000

46. Rigsrevisionen har gennemgået Justitsministeriets opfølgning på flerårsaftalen for politiet. I **oversigt 3** er forløbet af orienteringen af forligspartierne og departementets opfølgning vedrørende 2000 vist.

Oversigt 3. Afrapportering for 2000

| Departementets opfølgning | Orientering af forligspartier |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Ultimo september: Rammeredegørelse II, Rigspolitiet anvender ikke departementets skemaer til afrapportering af fremdriften i resultatkrav. • 25. april 2001: Virksomhedsregnskab for 2000 aflægges. • 29. juni 2001: Direktørkontrakt for rigspolitichefen for 2000 afrapporteres, samtidig indgås ny for 2001. | <ul style="list-style-type: none"> • 25. april 2001: Virksomhedsregnskab aflægges. • 25. juni 2001: Møde om notat fra rigspolitichefen af 19. juni 2001. Mødet omhandlede bl.a. planlagt overopfyldelse på nærpoliti og forventet forsinkelse af POLIS (Politiets ledelsesinformationssystem). |

47. Ved Rigspolitiets indlevering af bidrag til Rammeredegørelse II i efteråret 2000 afrapporterede Rigspolitiet ikke i henhold til de enkelte resultatkrav. Justitsministeriet har oplyst, at der som opfølgning på resultatdelen af rammeredegørelse II ved udgangen af 2000 fandt en opfølgning sted i form af møder og telefonsamtaler.

Rigspolitiet har efterfølgende oplyst, at der var enighed mellem departementet og Rigspolitiet om, at en sådan afrapportering ikke var mulig, idet kravene til politikredsene først blev udmøntet i løbet af foråret og sommeren 2000. Politikredsene blev derfor ikke i 2000 anmodet om at udarbejde en halvårlig afrapportering til Rigspolitiet. Rigspolitiet har videre oplyst, at den udvidede rapporteringsform, som blev formaliseret ved ministerieinstruksen, der trådte i kraft den 1. juli 2001, blev fulgt ved følgende afrapporteringer.

Rigsrevisionen foretager i kap. VI en nærmere gennemgang af Rigspolitiets resultatopfølgning, herunder virksomhedsregnskaberne for perioden 2000-2002.

48. Virksomhedsregnskabet for 2000 blev afgivet den 25. april 2001. Departementet modtog udkast til virksomhedsregnskab til departementschefens påtegning med kortest mulig varsel. Virksomhedsregnskabet blev afgivet uden, at departementet havde foretaget en egentlig gennemgang og opfølgning.

49. Rigspolitiet var i 2000 stærkt forsinket med afrapporteringen af direktørkontrakten for 2000 samt udkast til ny direktørkontrakt for 2001. Først i juni 2001 blev Rigspoliti-
chefens direktørkontrakt for 2000 afrapporteret, og samtidig blev der indgået en ny direktørkontrakt for 2001, dvs. halvvejs inde i det år, som kontrakten vedrørte. Justitsministeriet har hertil anført, at de mål, som indgik i kontrakten, dog fungerede som styringsredskab også inden kontraktindgåelsen.

50. Rigspolitichefen redegjorde i notat af 19. juni 2001 til forligskredsen om, hvordan politiet i de kommende år ville øge indsatsen på næropolitiområdet, ud over det i flerårssaf-talen forudsatte, dvs. overopfyldelse af området. Der blev dog ikke redegjort for, hvordan denne overopfyldelse skulle finansieres, eller om overopfyldelsen eventuelt skete på bekostning af andre aktiviteter. Det fremgår desuden af notatet, at der på dette tidspunkt kunne identificeres problemer med implementeringen af politiets ledelses- og informationssystem, POLIS.

Justitsministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at den planlagte overopfyldelse lå fint i tråd med ikke kun regeringens, men også den øvrige forligskreds og den langt overvejende del af Folketingets ønsker om større tryk-

for borgerne igennem et mere synligt og borgernært politi. Ovennævnte omprioritering gav ikke anledning til bemærkninger fra forligspartierne. Ministeriet har pointeret, at den øgede nærpolitiindsats hverken var årsag til akkumulation af tilgodehavende frihed eller i øvrigt forårsagede problemer for politiet i forhold til at indfri flerårsaftalens krav.

b. Afrapportering for 2001

51. I **oversigt 4** er departementets opfølgning og orienteringen af forligspartierne vedrørende 2001 vist.

Oversigt 4. Afrapportering for 2001

| Departementets opfølgning | Orientering af forligspartier |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Primo april 2002: Departementet modtager udkast til virksomhedsregnskab. • 16. april 2002: Virksomhedsregnskab aflægges. • 24. april 2002: Departementets notat til Rigspolitiet på baggrund af virksomhedsregnskabet. Departementet påpeger, at politiet har brugt opsparingen frem for at gennemføre effektiviseringsmålene, tilgodehavende frihed er steget, optaget på Politiskolen reduceres, og POLIS forventes forsinket. • 13. september 2002: Notat til orientering af regeringens interne økonomiudvalg. I notatet påpeges bl.a. det reducerede optag på Politiskolen og udskydelsen af IT-investeringer. | <ul style="list-style-type: none"> • 16. april 2002: Virksomhedsregnskab aflægges. • 17. maj 2002: Møde med forligspartierne. • 21. juni 2002: Opfølgende notat fra rigspolitichefen omhandler bl.a. udskydelse af IT-investeringer på 40 mio. kr., reduktion af administrative årsværk samt reduktion i optag på Politiskolen. • 6. august 2002: Møde med forligspartierne. • 30. august 2002: Opfølgende notat fra rigspolitichefen omhandler bl.a. reduktion af optag på politiskole på 150 mindre end forudsat, stigning i tilgodehavende frihed og udskydelse af IT-investeringer med ca. 50-60 mio. kr. • 31. oktober 2002: Møde med notat fra rigspolitichefen af 21. oktober. • 29. november 2002: Opfølgende notat fra rigspolitichefen omhandler bl.a. stigning i tilgodehavende frihed og optaget på Politiskolen. |

52. Efter aflæggelse af virksomhedsregnskabet for 2001 gjorde departementet status i notat af 24. april 2002. Justitsministeriet bemærkede, at

- effektiviseringsmålene fremstod som vanskelige at nå
- politiet brugte opsparingen frem for at gennemføre effektiviseringer
- tilgodehavende frihed steg i perioden
- politiet planlagde reduktion af optaget på Politiskolen
- POLIS var forsinket.

Justitsministeriet har oplyst, at ovennævnte notat havde til formål at foregribe, hvad forligspartierne eventuelt ville ønske yderligere oplysninger om, og ikke skal opfattes som

departementets vurdering af politiets resultater for 2001. Rigspolitiet har efterfølgende pointeret, at ovennævnte notat ikke er udtryk for Justitsministeriets endelige opfattelse af politiets målopfyldelse i 2001, men mere er et udtryk for den departementale sagsbehandlers refleksioner over, hvilke emner der kunne tænkes rejst af forligskredsen. Rigspolitiet har desuden påpeget, at politiet i virksomhedsregnskabet for 2001 havde omtalt hovedparten af de områder, der er nævnt ovenfor. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at departementets refleksioner meget præcist ramte centrale problemstillinger i politiets opfyldelse af flerårsaftalen.

53. Justitsministeriet har videre oplyst, at politiet få dage efter notatet af 24. april 2002 gav en mundtlig tilbagemelding til departementet om de pågældende forhold, og det blev aftalt, at Rigspolitiet skulle forberede en besvarelse af ovenstående spørgsmål forud for mødet med forligspartierne.

På mødet den 17. maj 2001 udbad forligskredsen sig skriftlige redegørelser for udskudte mål, projekter mv., og i et efterfølgende notat af 21. juni 2002 redegjorde rigspolitichefen for de faktuelle oplysninger vedrørende ovennævnte punkter. Problemerne skyldtes ifølge rigspolitichefen, at driftsudgifterne i flere sammenhænge var steget uforholdsmæssigt meget. Dette bevirkede, at politiet havde en stram økonomi, der fik indflydelse på implementeringen af andre projekter og mål.

54. Den 6. august og den 31. oktober 2002 blev forligspartierne orienteret om fremdriften i politiets resultatmål. Særlige omdrejningspunkter var nedbringelse af tilgodehavende frihed samt det reducerede optag på Politiskolen. I notat af 21. oktober 2002 tilkendegav rigspolitichefen, at problemerne med den stigende tilgodehavende frihed og det reducerede optag på Politiskolen ville være løst inden fleråsaftalens udløb. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet har tiltro til, at politiet vil leve op til rigspolitichefens tilkendegivelse om at ville nedbringe den tilgodehavende frihed samt opnå det forudsatte styrketal.

c. Afrapportering for 2002

55. Rigspolitiet udsendte i januar 2003 anvisninger på nedbringelse af tilgodehavende frihed til samtlige politikredse.

Dette blev via departementet ligeledes sendt til forligspartierne til orientering.

Virksomhedsregnskabet blev afgivet den 11. april 2003. Der blev afholdt møde med forligskredsen den 25. april 2003, hvor resultatopfølgningen for 2002 bl.a. blev drøftet.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at politiets virksomhedsregnskab for 2000 blev afgivet, uden at departementet havde mulighed for at foretage en egentlig gennemgang og opfølgning heraf. Undersøgelsen har endvidere vist, at Rigspolitiet i 2000 var stærkt forsinket med afrapporteringen vedrørende direktørkontrakten for 2000 samt med udarbejdelsen af ny direktørkontrakt for 2001.

Rigsrevisionen finder, at departementet i 2001 og 2002 med fordel kunne have anmodet Rigspolitiet om konkrete planer for, hvordan de udskudte initiativer mv. i forhold til udmøntningsplanen ville blive indfriet.

VI. Udmøntning, gennemførelse og opfølgning af flerårsaftalen

A. Opfyldelse af flerårsaftalen pr. 31. december 2002

56. Rigsrevisionen har i **oversigt 5** i forenklet form udarbejdet en oversigt over opfyldelsen af de enkelte hovedkrav i flerårsaftalen for politiet. Vurderingen er baseret på, om politiet har opfyldt de kvantitative målsætninger, der var gældende pr. 31. december 2002. I de målsætninger, hvor der ikke indgår kvantitative krav, er vurderingen baseret på, om det pågældende udviklingsarbejde har den færdiggørelsesgrad, som er forudsat i flerårsaftalen og udmøntningsplanen.

Oversigt 5. Resultatkrav og opfyldelse pr. 31. december 2002

| | Opfyldt | Ikke opfyldt |
|--|---------|--------------|
| 1. Kriminalitetsbekæmpelse i storbyer, nærpolti og SSP-samarbejde..... | x | |
| 2. Det internationale politiberedskab | x | |
| 3. Aktivitetsbaseret ledelsesinformationssystem og benchmarking i politikredsene.... | | x |
| 4. Videreførelse af styrkelsen af anklagemyndigheden | x | |
| 5. Danmarks indtræden i Schengen-samarbejdet | x | |
| 6. Indsats mod menneskesmugling og illegal indvandring | | x |
| 7. IT-driften og -udviklingen af politiets eksisterende teknologisering | | x |
| 8. Nærpolti | x | |
| 9. Styrket indsats i forbindelse med større arrangementer | x | |
| 10. Forstærket indsats mod volds- og bandekriminalitet..... | x | |
| 11. Forebyggende indsats mod volds- og bandekriminalitet..... | x | |
| 12. Forstærket indsats mod IT-kriminalitet | x | |
| 13. Forøgelse af politiets patruljering | x | |
| 14. Færdselssikkerhedsinitiativ | x | |
| 15. Helikopteranalyse | - | - |
| 16. Rekruttering | x | |
| 17. Seniorprojekt | | x |
| 18. Fleksjob mv. | x | |
| 19. Reduktion af sygefravær..... | | x |
| 20. Effektivisering af kundeserviceområdet og indfordring samt en mere hensigtsmæssig IT-anvendelse (kontorsektoren) | | x |
| 21. Opprioritering af samarbejdet om vagt og beredskab | x | |
| 22. Effektivisering ved en mere hensigtsmæssig IT-anvendelse (politipersonalet) | x | |
| 23. Udvikling af politikredsenes virksomhedsberetninger | | x |
| 24. Udviklingen i politiets styrketal | | x |
| 25. Kriminalpræventiv pulje..... | - | - |
| Note: - betyder, at der ikke ultimo 2002 forelå frist for gennemførelsen, hvorfor resultatkravet ikke kan opgøres. | | |

Det fremgår af oversigt 5, at politiet har opfyldt mange af de opstillede krav.

I de følgende afsnit har Rigsrevisionen fremdraget væsentlige og principielle problemstillinger i forbindelse med politiets udmøntning, gennemførelse, opfølgning og opfyldelse af flerårsaftalens krav på udvalgte områder.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at politiet ved udgangen af 2002 har opfyldt mange af flerårsaftalens og udmøntningsplanens krav og målsætninger.

B. Udmøntning og opfølgning af nærpolitiprojektet og indsatsen på volds- og bandeområdet

a. Udmøntning

57. Udbygning af nærpolitiet og en forstærket indsats mod volds- og bandekriminaliteten udgør 2 centrale elementer i flerårsaftalens politifaglige initiativer. Som det tidligere er omtalt, er der i henhold til flerårsaftalen over perioden afsat i alt 230 mio. kr. til indsatsen mod volds- og bandekriminalitet og 267 mio. kr. til nærpolitiprojektet.

Udmøntningen af nærpolitiforsøget og indsatsen på volds- og bandeområdet gennemføres i nogen udstrækning efter en ensartet model. På begge områder skal politikredsene udarbejde handlingsplaner, hvor målsætningen, aktiviteter, ressourcebehov etc. er beskrevet. På grundlag af handlingsplanerne er det rigspolitichefens opgave at foretage den overordnede prioritering af indsatsen på de 2 områder.

Det fremgår af flerårsaftalen, at nærpoltiindsatsen skal tilpasses således, at politiindsatsen koncentrerer sig om de områder og de tidspunkter, hvor behovet for et synligt og tryghedsskabende politi er særligt påkrævet. Der skal ske en nøje konkret planlægning af indsatsen i form af handlingsplaner, der formuleres i tæt kontakt med lokalsamfundet, herunder SSP, så udbygningen af nærpolitiet kan ske på en omkostningseffektiv og målrettet måde. Indsatsbehovet skal vurderes, ressourcerne budgetteres, og der skal sættes mål for indsatsen samt følges op på aktiviteter og ressourceanvendelse.

Det fremgår videre af flerårsaftalen, at den målrettede indsats over for volds- og bandekriminaliteten, bl.a. gennem de ovennævnte handlingsplaner, skal koordineres lokalt med den bredere indsats i politi- og nærpolitiregi med hensyn til bekæmpelse af alle typer kriminalitet blandt børn og unge.

58. Rigspolitiet har i udmøntningsplanen fastsat den nærmere procedure samt opgave- og ansvarsfordeling mellem Rigspolitiet og politikredsene i forbindelse med udbygningen af nærpolitiet og tilrettelæggelsen af den forstærkede indsats mod volds- og bandekriminalitet.

I **oversigt 6** er udmøntningsplanens program for udbygning for de 2 indsatsområder vist.

Oversigt 6. Udmøntningsplanens afsnit vedrørende ansvar og kompetence i forbindelse med udbygningen af volds- og bandeindsatsen samt nærpoliti

Fælles for nærpoliti og indsatsen mod volds- og bandekriminalitet

Politikredsene skal i forbindelse med udarbejdelsen af handlingsplaner og forsøgsbeskrivelser for styrkelsen af nærpoliti og den forstærkede indsats mod volds- og bandekriminalitet redegøre for omfanget af egenfinansieringen. På baggrund af politikredsenes beskrivelse og de personaleressourcer, som kredsen selv kan stille til rådighed inden for det eksisterende styrketal, udmønter rigspolitchefen de yderligere ressourcer til kredsen.

Nærpoliti

Rigspolitchefen: For at sikre en effektiv anvendelse af ressourcerne til nærpolitiforsøgene nedsætter rigspolitchefen en følgegruppe. Følgegruppen skal

- foretage vurdering af politikredsenes forsøgsprojekter
- løbende vurdere relevansen af forsøgene
- løbende overveje justeringer i forhold til ændrede forhold
- afgive indstilling til rigspolitchefen om prioriteringen af forsøgsprojekterne og justeringer i igangværende projekter.

Politikredsene: Politikredsene udformer projektbeskrivelser for nærpolitiforsøg i lokalområderne. Projektbeskrivelserne skal som minimum indeholde en

- beskrivelse af lokalrådets karakter, herunder behov for nærpoliti
- organisering af nærpolitiet
- ressourcebehovet
- projektets målsætninger, herunder særlige indsætter mod volds- og bandekriminalitet. Målsætningerne skal udformes således, at det kvantitativt er muligt at følge op på ressourceanvendelsen og aktiviteterne.

Indsats mod volds- og bandekriminalitet

Rigspolitchefen: Rigspolitchefen foretager en helhedsorienteret prioritering af ressourceindsatsen mod volds- og bandekriminalitet, så der også sker en styrkelse af indsatsen mod volds- og bandekriminalitet i de kredse, som ikke gennemfører nærpolitiforsøg. Udmøntningen foretages på baggrund af politikredsenes vurderinger af mulige indsatsområder, herunder målsætninger, aktiviteter og ressourceforbrug.

Politikredsene: Politikredsene formulerer handlingsplaner for kredsenes øgede indsats mod volds- og bandekriminalitet. Handlingsplanerne skal som minimum indeholde

- målsætninger for indsatsen
- aktiviteter og ressourceforbrug
- en plan for resultatopfølgning og løbende analyser af problemets omfang.

59. Rigsrevisionens gennemgang af Rigspolitiets realisering af flerårsaftalens og udmøntningsplanens målsætninger for politikredsene har vist følgende problemområder:

- Grundlaget for Rigspolitiets prioritering af krav og ressourcer
- Handlingsplanernes kvalitet
- Rigspolitiets gennemgang af handlingsplanerne.

Grundlaget for Rigspolitiets prioritering af krav og ressourcer

60. Det fremgår af udmøntningsplanen, at rigspolitchefen skulle foretage en helhedsorienteret prioritering af ressour-

ceindsatsen mod volds- og bandekriminalitet, så der også skete en styrkelse af indsatsen mod volds- og bandekriminalitet i de kredse, som ikke gennemførte nærpolitiforsøg. Udmøntningen skulle foretages på baggrund af politikredsenes vurderinger af mulige indsatsområder, herunder målsætninger, aktiviteter og ressourceforbrug.

Det fremgår tillige af udmøntningsplanen, at rigspolitichefen, for at sikre en effektiv anvendelse af ressourcerne til nærpolitiforsøgene, skulle nedsætte en følgegruppe. Følgegruppen skulle løbende vurdere relevansen af forsøgene og overveje justeringer i forhold til ændrede forhold samt afgive indstilling til rigspolitichefen om bl.a. prioriteringen af forsøgsprojekterne.

61. I **oversigt 7** er det faktiske forløb af Rigspolitiets udmøntning af indsatsen mod volds- og bandekriminalitet samt nærpolti skitseret.

Oversigt 7. Forløbet af udmøntningen af indsatsen mod volds- og bandekriminalitet samt nærpolti

| Tidspunkt | Handling |
|----------------|--|
| April 2000 | Udarbejdelsen af udmøntningsplanen blev afsluttet. |
| Maj 2000 | Rigspolitiet udsendte en skrivelse til alle politikredse, hvor udmøntningsplanens konsekvenser for de enkelte kredse var beskrevet, herunder særligt tildeling af personaleressourcer og resultatkrav. I denne forbindelse blev også ressourcer til nærpolitiforsøg fordelt mellem kredsene dog under den forudsætning, at der blev udarbejdet en handlingsplan. Det fremgik tillige, at tildeling af ressourcer til indsatsen mod volds- og bandekriminalitet ville ske efter nærmere aftale og med udgangspunkt i udmøntningsplanens forudsætninger. |
| Juni/juli 2000 | Møder mellem Rigspolitiet og de enkelte kredse vedrørende udmøntningsplanens indhold. På disse møder kunne kredsene tilkendegive, om de ønskede tildeling af ressourcer vedrørende volds- og bandekriminalitet. |
| Juni/juli 2000 | I umiddelbar fortsættelse af møderne udsendte Rigspolitiet en ajourført udmøntningsplan for de enkelte kredse. I planen var der nu tildelt ressourcer og indføjret krav til mandskabsindsatsen på volds- og bandeområdet. |
| August 2000 - | Kredsene indsendte handlingsplaner til Rigspolitiet vedrørende nærpolti og den styrkede indsats mod volds- og bandekriminaliteten. Rigspolitiet gennemgik planerne. |

Det ses af oversigten, at Rigspolitiet i maj 2000, i forbindelse med den generelle udmøntning af flerårsaftalen på de enkelte kredse, også udmeldte krav og tildelte personaleressourcer vedrørende nærpolitiforsøgene. I juni/juli 2000 i

umiddelbart forlængelse af møder mellem kredsene og Rigspolitiet blev krav og ressourcer vedrørende volds- og bandeindsatsen tildelt de enkelte politikredse. Handlingsplanerne vedrørende nærpolti og volds- og bandeindsatsen tilgik først i den efterfølgende periode.

Rigsrevisionens gennemgang har således vist, at Rigspolitiet i modstrid med udmøntningsplanen foretog en prioritering af resultatkrav og ressourcer mellem politikredse inden kredsenes handlingsplaner med bl.a. analyser af de lokale forhold, målsætninger og ressourcebehov forelå. Rigsrevisionen kan samtidig konstatere, at ingen af de udvalgte kredse fik justeret de tildelte ressourcer og krav efter Rigspolitiets gennemgang af handlingsplanerne.

Rigspolitiet har oplyst, at handlingsplanerne ikke var nødvendige i forbindelse med fordelingen af krav og ressourcer på volds- og bandeområdet, da der ikke er nogen øvre grænse for, hvor mange årsværk de enkelte kredse kan anvende på området.

62. Rigspolitiet har i virksomhedsregnskabet for 2000 oplyst, at i løbet af 2000 har politikredse fremsendt handlingsplaner til rigspolitichefen med oplæg til mulige indsatsområder på volds- og bandeområdet. På baggrund af en vurdering af de indsendte handlingsplaner har rigspolitichefen tildelt ressourcer til en – i forhold til flerårsaftalen og udmøntningsplanen – yderligere forstærket indsats i 28 politikredse.

Rigsrevisionens gennemgang af sagerne kunne imidlertid ikke bekræfte Rigspolitiets beskrivelse i virksomhedsregnskabet af udmøntningen. Først udmeldte Rigspolitiet ressourcerne til de enkelte kredse, og derefter skulle kredsene indsende handlingsplaner for anvendelsen heraf. Politikredse har heri redegjort for målsætninger, aktiviteter og ressourcebehov. I en af de gennemgåede sager havde kredsene dog fremsendt et udkast til handlingsplanen inden ressourcerne blev tildelt.

Rigsrevisionen skal bemærke, at det i udmøntningsplanen var forudsat, at kredsenes handlingsplaner skulle danne grundlag for tildelingen af ressourcer til området, og at udmøntningen skulle foretages på baggrund af politikredses vurderinger af mulige indsatsområder, herunder målsætninger, aktiviteter og ressourceforbrug.

Hertil kommer, at handlingsplanerne kunne have udgjort et godt grundlag for en prioritering af krav og ressourcer mellem kredsene, da de i henhold til udmøntningsplanen skulle indeholde opstillede formål, forslag til aktiviteter og resultatopfølgning samt beskrivelse af problemernes omfang i de enkelte kredse.

Handlingsplanernes kvalitet

63. Rigsrevisionen har foretaget en gennemgang af handlingsplanerne vedrørende indsatsen mod volds- og bandekriminalitet for 3 tilfældigt udvalgte politikredse.

Gennemgangen viste, at alle handlingsplaner manglede en plan for resultatopfølgning. Herudover manglede en af planerne en beskrivelse af problemernes omfang.

64. Rigsrevisionen har tilsvarende gennemgået Rigspolitiets materiale vedrørende handlingsplanerne for 3 tilfældigt udvalgte politikredse på nærpoltiområdet. Gennemgangen er foretaget med udgangspunkt i udmøntningsplanens 4 minimumskrav til planernes indhold, jf. **oversigt 8**.

Oversigt 8. Sammenholdelse af udmøntningsplanens minimumskrav med handlingsplaner fra 3 kredse

| Minimumskrav til handlingsplanernes indhold | Ja | Nej |
|--|----|-----|
| Beskrivelse af områdets karakter | 1 | 2 |
| Organisering af nærpolitiet | 3 | 0 |
| Ressourcebehov | 2 | 1 |
| Projektets målsætninger, udformet kvantitativt, så opfølgning på aktiviteter og ressourceanvendelse er mulig | 0 | 3 |

Det ses af oversigten, at specielt målsætnings- og opfølgningsdelen og beskrivelsen af lokalområdets karakter har manglet i handlingsplanerne, mens de udvalgte politikredse alle har oplyst om nærpoltiets organisering. Ud af de 3 havde 2 oplyst om ressourcebehovet. Resultaterne af en gennemgang som Rigspolitiets følgegruppe vedrørende nærpolti foretog ultimo 2000 viste, at kvaliteten af handlingsplanerne på nærpoltiområdet generelt var mangelfuld, idet

- kun få af de indsendte handlingsplaner indeholdt målbar succeskriterier for indsatsen, hvilket vanskeliggjorde en senere resultatopfølgning

- kredsene typisk ikke havde foretaget vurderinger af sammenhængen mellem aktiviteter, ressourcebehov og resultater
- indsatsen ikke – som forudsat i flerårsaftalen – blev formuleret i tæt samarbejde med lokalsamfundet
- der ikke, som forudsat, var foretaget en analyse af lokalområdernes karakter og behov for nærpolti
- der blev fokuseret meget på økonomi, styrketal og de fysiske forhold for nærpolitiet, mens der kun i mindre grad blev fokuseret på det problemorienterede politiarbejde.

Rigspolitiets behandling af handlingsplanerne

65. Rigsrevisionens gennemgang af sagsmaterialet har vist, at Rigspolitiet kun i et begrænset omfang har fulgt op på kredsenes handlingsplaner vedrørende nærpolti og specielt på indsatsen mod volds- og bandekriminalitet. Tilsvarende har Rigspolitiet ikke foranlediget, at de mangelfulde handlingsplaner efterfølgende blev tilpasset udmøntningsplanens minimumskrav.

66. På volds- og bandeområdet foretog Rigspolitiet en vis sagsbehandling af de indsendte handlingsplaner. Gennemgang af sagsbehandlingen har vist, at Rigspolitiet i en sag drøftede projektbeskrivelsen med kredsen, men at kredsen valgte at fastholde det oprindelige projektindhold, som bl.a. indebar et væsentligt større ressourceforbrug end forudsat af Rigspolitiet. I et andet tilfælde angav Rigspolitiet i et internt notat, at handlingsplanen ikke var tilfredsstillende, da den ikke beskrev omfanget og arten af volds- og bandekriminaliteten i politikredsen, ligesom der manglede målbare succeskriterier og krav til personaleressourcer. I et opfølgende notat af samme dato, udarbejdet til et møde med kredsen, fremgik det, at Rigspolitiet godkendte volds- og bandeprojektet, som det forelå. Det fremgik dog af notatet, at handlingsplanen skulle justeres i 2001.

67. Rigsrevisionens gennemgang af materialet om følgegruppen vedrørende nærpolitiets arbejde har vist, at gruppens formand ved et møde ultimo 2000 slog fast, at det ikke var følgegruppens opgave at godkende eller forkaste politikredsenes projekter. Rigspolitiet skulle vurdere og kom-

mentere politikredsens projektforslag, bl.a. i relation til at indfri kravene til anvendelse af den ressourcetilgang, som mange politikredse havde fået i tilknytning til udmøntning af flerårsaftalen. Endvidere fremgik det af referatet, at det var formandens opfattelse, at politikredsens arbejde med at udarbejde projekter for den lokale udmøntning af nærpolitiet ikke var tidsspilde. Indsendelse af handlingsplanerne tjente som et væsentligt fundament for hele projektarbejdet, og der hentedes stor inspiration i projekterne, hvor planerne bl.a. bidrog til at sikre, at de forslag, der blev opstillet af følgegruppen, blev operationelle.

68. På et møde i følgegruppen i november 2001 blev resultaterne af Rigspolitiets indsats over for kredsene drøftet. Følgegruppen konstaterede, at Rigspolitiets indsats kun havde haft beskeden effekt i forhold til justering af politikredsens handlingsplaner. Det var følgegruppens opfattelse, at kredsens formål med at udarbejde handlingsplaner på nærpolitioområdet primært havde været at bevare deres personalenormativ.

På mødet blev det bemærket, at det havde været svært for politikredsen at håndtere den kvalitative udmøntning af kravene i flerårsaftalen, eftersom Rigspolitiets udviklingsarbejde først havde fundet sted, efter at handlingsplanerne var udfærdiget. Det omvendte havde været at foretrække.

69. Med baggrund i følgegruppens vurdering af handlingsplanerne iværksatte Rigspolitiet en række initiativer. For at understøtte politikredsens arbejde med at opstille mål for politiindsatsen og skabe en mere synlig sammenhæng mellem aktiviteter, bevillinger og resultater, udviklede Rigspolitiet et IT-baseret målstyringssystem. Herudover blev der i 2001-2002 gennemført kurser og rådgivning i brugen af målstyringssystemet.

b. Opfølgning

70. Det fremgår af **oversigt 9**, at rigspolitichefen forpligtes til årligt at foretage en skriftlig resultatopfølgning på de i flerårsaftalen og udmøntningsplanen opstillede krav og initiativer.

Oversigt 9. Flerårsaftalens krav vedrørende resultatopfølgning

Flerårsaftalens krav til resultatopfølgning

Rigspolitichefen skal årligt foretage en skriftlig resultatopfølgning på de i flerårsaftalen og udmøntningsplanen opstillede indsatsområder og mål. Opfølgningen skal foretages systematisk og omfatte samtlige af de opstillede indsatsområder og mål. Hvert enkelt af de opstillede mål eller indsatsområder skal således vurderes i forhold til flerårsaftalen og udmøntningsplanen med hensyn til ressourceanvendelse, aktiviteter, resultater samt personalemæssige virkninger, herunder udmøntningen af effektiviseringspotentialer og fastsatte tidsfrister.

Som det fremgår af oversigt 9 skal hvert af de enkelt opstillede mål eller indsatsområder vurderes med hensyn til ressourceanvendelse, aktiviteter, resultater samt personalemæssige virkninger, herunder udmøntningen af effektiviseringspotentialer og fastsatte tidsfrister.

71. Rigsrevisionens gennemgang af resultatopfølgningen har vist, at Rigspolitiets resultatopfølgning over for politikredsene i vid udstrækning bygger på en halvårlig indberetning, hvori kredsene giver oplysninger om årsværksforbruget på flerårsaftalens indsatsområder. De kredse, der har anvendt færre ressourcer på et indsatsområde end forudsat i Rigspolitiets udmøntning af flerårsaftalen, skal indsende en nærmere redegørelse til Rigspolitiet, hvor afvigelsen fra det forudsatte årsværksforbrug skal begrundes. Kredsene skal ikke begrunde et eventuelt merforbrug.

72. Rigspolitiet foretager ikke nogen opfølgning på de enkelte kredses aktiviteter på volds- og bandeområdet eller på resultaterne af indsatsen, ligesom Rigspolitiet ikke indhenter de løbende analyser af problemernes omfang, som kredsene skulle udarbejde ifølge udmøntningsplanen. Rigspolitiet har hertil efterfølgende oplyst, at kredsenes årlige virksomhedsberetninger bliver gennemgået, men Rigsrevisionen har ikke fundet dokumentation for denne gennemgang i de udvalgte sager.

73. Rigspolitiet har oplyst, at Rigspolitiet ikke i henhold til retsplejelovens § 114 har adgang til at foretage en opfølgning på de enkelte politikredsens aktiviteter og resultater og løbende analyser af problemernes omfang. Handlingsplanerne skal ifølge Rigspolitiet opfattes som et redskab for de enkelte kredse i forbindelse med tilrettelæggelse af indsatsen.

Rigspolitiet har i henhold til retsplejelovens § 114 ikke indflydelse på kredsenes konkrete politimæssige foranstalt-

ninger, herunder på udførelsen af indsatsen på volds- og bandeområdet. Efter Rigsrevisionens vurdering bør Rigspolitiet følge op på kredsens gennemførte aktiviteter og resultater samt på de løbende analyser af problemets omfang, som kredsen i henhold til udmøntningsplanen skal udarbejde. Dette er også i overensstemmelse med flerårsaftalens afsnit vedrørende resultatopfølgning, hvorefter rigspolitichefen årligt er forpligtet til at foretage en resultatopfølgning, hvor hvert enkelt af de opstillede mål skal vurderes med hensyn til bl.a. ressourceanvendelse, aktiviteter, resultater samt personalemæssige virkninger.

Rigsrevisionen er enig med Rigspolitiet i, at Rigspolitiet ikke skal stille konkrete krav til det politifaglige og kvalitative indhold af kredsens indsats. Det er imidlertid Rigsrevisionens opfattelse, at Rigspolitiet skal foretage en opfølgning på politiets ressourceanvendelse, aktiviteter, resultater etc. for flerårsaftalens mål, og at dette indebærer, at Rigspolitiet må indhente de nødvendige informationer fra de enkelte kredse.

74. Rigspolitiet har efterfølgende anført, at Rigspolitiets opfølgning nøje er beskrevet i det årlige virksomhedsregnskab og ikke tidligere har givet anledning til kritik fra hverken forligskredsen, der står bag flerårsaftalen, eller i forbindelse med Rigsrevisionens hidtidige gennemgang af virksomhedsregnskaberne.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at Rigspolitiet i virksomhedsregnskaberne har redegjort for resultatet af opfølgningen vedrørende flerårsaftalens mål for effekter og produkter, ressourceanvendelse og udviklingsforhold. Rigspolitiet har derimod ikke specifikt redegjort for resultatopfølgningens grundlag, og for om opfølgningen har fulgt flerårsaftalens afsnit vedrørende resultatopfølgning.

Rigsrevisionen foretager 2 former for gennemgang af virksomhedsregnskaber, dels en årlig gennemgang af alle regnskaber, dels en udvidet gennemgang af udvalgte virksomhedsregnskaber.

Ved den årlige gennemgang foretages der ikke en gennemgang af den bagvedliggende dokumentation for regnskabets oplysninger. Der fokuseres først og fremmest på bevillingsafregningen og på, om der i virksomhedsregnskabet er omtalt særlige problemer. Der bliver ikke foretaget

en gennemgang og vurdering af grundlaget for institutionernes resultatopfølgning.

Ved den udvidede gennemgang af virksomhedsregnskaber foretages en bedømmelse af de opstillede mål og afrapportering vedrørende mål, aktiviteter og resultater samt opfyldelse af de fastsatte minimumskrav for virksomhedsregnskaber. Den udvidede gennemgang omfatter et stedligt besøg, hvor der bl.a. foretages en gennemgang af dokumentationen for udvalgte oplysninger i regnskabet. Rigsrevisionen har senest i 2000 foretaget en udvidet gennemgang af politiets virksomhedsregnskab for 1999.

Rigsrevisionen har således ikke tidligere, i forbindelse med gennemgang af virksomhedsregnskaber, foretaget en vurdering af Rigspolitiets resultatopfølgning vedrørende flerårsaftalen for politiet 2000-2003.

75. På nærpoltiområdet har rigspolitichefen ved en rundskrivelse fra april 2002 bedt de enkelte politikredse, der er berørt af nærpoltiundersøgelserne, om at indberette en række oplysninger om aktiviteter, resultater etc. Oplysningerne, der skal indberettes senest ultimo januar 2003, omfatter bl.a.

- kriminalitetsanalyse, omfattende bl.a. en beskrivelse af lokalområdernes karakter
- bruttoliste over problemorienterede indsatser i 2002
- opstilling af prioriterede indsatser for 2002 med angivelse af det antal personaleressourcer, der forventes anvendt på hver enkelt indsats, og den ledelsesmæssige prioritering af indsatsen
- beskrivelse af succeskriterierne i hver af de 4 faser i den såkaldte problemorienterede arbejds metode for hver enkelt af de prioriterede indsatser
- vurdering af de opnåede resultater, i forhold til de opstillede mål.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Rigspolitiet på nærpoltiområdet i en rundskrivelse har anmodet de enkelte politikredse om en række oplysninger vedrørende aktiviteter, lokale prioriteringer af indsatsen, succeskriterier og resultater. Oplysninger der, efter Rigsrevisionens vurdering, ville

udgøre et godt grundlag for en resultatopfølgning på nærpolitiforsøget.

For at styrke den interne kontrol og resultatopfølgning af nærpolitiforsøgene har Rigspolitiet udarbejdet et målstyringssystem. På baggrund af et ønske fra politikredsene har Rigspolitiet udviklet en IT-understøttelse af systemet.

Rigspolitiet har bemærket, at Rigspolitiets indhentning af en række oplysninger fra de politikredse, der deltager i nærpolitiforsøgene – ud over at fremme og fastholde politikredsenes indsats – primært tjener som inspiration i forbindelse med Rigspolitiets arbejde med den løbende udvikling af nærpolitiindsatsen. Formålet med disse indberetninger har således på intet tidspunkt været at danne grundlag for en mere indgående kvalitativ resultatopfølgning i forhold til den enkelte politikreds.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at den pågældende rundskrivelse vedrørte resultatopfølgning på nærpolitiforsøgene. Det fremgik i indledningen til skrivelserne, at der som led i flerårsaftalens krav om en yderligere styrkelse af nærpolitiet blev stillet skærpede krav til styringen af nærpolitiindsatsen. De pågældende oplysninger skulle indgå i den årlige afrapportering af nærpolitiindsatsen, som Rigsrevisionen anser for et naturligt led i resultatopfølgningen.

Rundskrivelsen vedrørte afslutningsvist en spørgeskemaundersøgelse, der skulle gennemføres samtidig med afgivelsen af de nævnte oplysninger til den årlige rapportering. Spørgeskemaundersøgelsen skulle bl.a. danne udgangspunkt for den fortsatte udvikling af nærpolitiforsøgene. Det fremgik dog, at spørgeskemaundersøgelsen desuden skulle indgå som led i den kvalitative evaluering af de 31 nærpolitiforsøg. Spørgeskemaundersøgelsen skulle kortlægge politikredse, hvor det ville være særligt relevant at foretage en nærmere kvalitativ evaluering af bl.a. centrale resultatkrav i flerårsaftalen.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at Rigspolitiet tildelte de enkelte politikredse ressourcer og udmeldte krav til indsatsen mod volds- og bandekriminalitet samt nærpoliti, inden kredsene havde udarbejdet de krævede handlingsplaner. Dette er i modstrid med udmøntningsplanen, hvor det var forudsat, at planerne skulle ligge til grund for ressourcefordelingen til de 2 områder.

Undersøgelsen har endvidere vist, at politikredsens handlingsplaner ofte var mangelfulde og i mange tilfælde ikke levede op til minimumskravene i udmøntningsplanen. Undersøgelsen har tillige vist, at Rigspolitiet ikke efterfølgende sikrede, at de mangelfulde handlingsplaner blev tilpasset udmøntningsplanens minimumskrav. Med hensyn til nærpoltiområdet iværksatte Rigspolitiet en række initiativer med henblik på at understøtte kredsens arbejde med at opstille mål og skabe synlige sammenhænge mellem aktiviteter, bevillinger og resultater.

Denne fremgangsmåde – med at udmønte ressourcer før politikredsens handlingsplaner med behovsanalyser forelå – har efter Rigsrevisionens opfattelse bevirket, at Rigspolitiet ikke sikrede sig et hensigtsmæssigt grundlag for prioritering af ressourcer og krav. Dette har endvidere medført, at mange politikredse havde et ufuldstændigt grundlag for tilrettelæggelse af og opfølgning på indsatsen mod volds- og bande kriminalitet.

I flerårsaftalen er det specifikt angivet, at rigspolitichefen for hvert af de opstillede mål skal foretage en opfølgning i forhold til ressourceanvendelse, aktiviteter, resultater mv. Rigsrevisionen kan konstatere, at Rigspolitiet løbende følger op på politikredsens ressourceanvendelse i forbindelse med indsatsen på volds- og bandeområdet samt nærpolti-forsøgene. Rigspolitiet undlader imidlertid med henvisning til retsplejelovens § 114 at følge op på politikredsens gennemførte aktiviteter og resultater i forbindelse med kredsens indsats mod volds- og bande kriminalitet. Rigsrevisionen har dog noteret sig, at Rigspolitiet faktisk har anmodet politikredse om en række oplysninger vedrørende bl.a. aktiviteter, ledelsesmæssige indsatsprioriteringer og resultater på nærpoltiområdet.

Rigsrevisionen finder, at kun konkrete krav til det politifaglige og kvalitative indhold af kredsens indsats kan være i modstrid med retsplejelovens § 114, hvorfor Rigspolitiet i overensstemmelse med flerårsaftalen også burde have fulgt op på politikredsens aktiviteter og resultater.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at de oplysninger, Rigspolitiet har indhentet med henblik på en resultatopfølgning på nærpolti projektet, udgør et hensigtsmæssigt grundlag for resultatopfølgningen.

C. IT-investeringer

76. Det fremgår af flerårsaftalen, at politiets IT-anvendelse skal videreføres og forstærkes med godt 650 mio. kr. over aftaleperioden. Udbredelsen af IT til tjenestesteder og personalegrupper, der ikke har denne teknologi til rådighed, skal øges.

De bevillingsmæssige rammer for den forstærkede IT-indsats er udmøntet som vist i **tabel 8**.

Tabel 8. Bevillingsmæssige rammer for IT, 2000-2003 (jf. flerårsaftalen)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | I alt |
|--|----------------------|------|------|------|-------|
| | ----- Mio. kr. ----- | | | | |
| Drift | 106 | 108 | 110 | 112 | 436 |
| Konsolidering/udvikling af administrative systemer | 67 | 63 | 36 | 53 | 219 |
| I alt | 173 | 171 | 146 | 165 | 655 |

77. Ifølge udmøntningsplanen skal Rigspolitiet tilrettelægge regnskabsaflæggelsen således, at der kan redegøres for bevillingsforbruget fordelt på de ovennævnte udgiftsområder. Rigspolitiet skal, inden flerårsaftalens udløb, udarbejde en samlet fremadrettet IT-strategi for politiet samt udarbejde en handlingsplan for konsolidering af den nuværende teknologianvendelse og forøgelse af terminaliseringsgraden.

78. De anførte beløb, der indgår i den efterfølgende udarbejdede handlingsplan for konsolidering af den nuværende teknologianvendelse og forøgelse af terminaliseringsgraden, er fastlagt med udgangspunkt i en række af de skøn, der fremgik af Finansministeriets budgetanalyse af politiet fra 1999. De fastlagte bevillinger til konsolidering og yderligere teknologisering af politiet i flerårsaftalens periode fremgår af **tabel 9**.

Tabel 9. Handlingsplanens bevillingsmæssige rammer, 2000-2003

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | I alt |
|------------------------------|----------------------|------|------|------|-------|
| | ----- Mio. kr. ----- | | | | |
| Teknologisk forældelse | 17,0 | 17,0 | 17,0 | 17,0 | 68,0 |
| Udbygning af servere | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 24,0 |
| WAN-udbygning | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 8,0 |
| Terminaludskiftning | 19,0 | 18,0 | - | - | 37,0 |
| Øget terminalisering | 19,0 | 19,0 | 19,0 | 19,0 | 76,0 |
| Politiskolen | 1,5 | - | - | - | 1,5 |
| I alt | 64,5 | 62,0 | 44,0 | 44,0 | 214,5 |

Som det fremgår af tabel 9, blev det afsatte beløb til konsolidering af den nuværende teknologianvendelse i handlingsplanen justeret fra de oprindeligt afsatte 219 mio. kr. til 214,5 mio. kr. Rigspolitiet følger særskilt op på handlingsplanens samlede budget på de 214,5 mio. kr. i politiets

virksomhedsregnskaber. Det resterende beløb, 440,5 mio. kr., der vedrører løbende driftsudgifter, følges der ikke særskilt op på i virksomhedsregnskaberne.

79. Ifølge virksomhedsregnskabet for 2001 er der af de afsatte 214,5 mio. kr. i 2000 forbrugt 35,6 mio. kr. og 50,2 mio. kr. i 2001. Det er endvidere i virksomhedsregnskabet oplyst, at det, som følge af politiets generelle økonomiske situation i efteråret 2001, er besluttet at forlænge gennemførelsen af handlingsplanen med yderligere 1 år. De planlagte IT-investeringer for 2002 bliver således fordelt lige­ligt mellem 2002 og 2003, og planlagte investeringer i 2003 bliver udskudt til 2004. Konsekvensen af denne beslutning var, at investeringer svarende til 40 mio. kr. først ville blive afholdt i 2004.

I et statusnotat fra Rigspolitiet fremgår det, at Rigspolitiet i 2001 reviderede de bevillingsmæssige skøn vedrørende handlingsplanens gennemførelse således, at de samlede udgifter forbundet med handlingsplanens gennemførelse herefter blev skønnet til i alt 206,6 mio. kr., dvs. et mindreforbrug på 7,5 mio. kr. i forhold til det oprindelige beløb på 214,5 mio. kr.

På grund af den generelle bevillingsmæssige situation i politiet blev det i forbindelse med Rigspolitiets interne budgetlægning i 2002 besluttet at foretage endnu en udskydelse af aktiviteter omfattet af handlingsplanen på ca. 20,8 mio. kr. Forudsatte IT-investeringer på ca. 60 mio. kr. blev herefter udskudt til efter flerårsaftalens udløb.

80. Med udgangen af 2002 blev det samlede budget for handlingsplanens gennemførelse justeret til i alt 208,5 mio. kr. Den yderligere udskydelse af handlingsplanen er ikke på nuværende tidspunkt endelig afgrænset. Rigspolitiets faktiske forbrug og seneste skøn over omkostningerne for gennemførelse af handlingsplanen for konsolidering og yderlige teknologisering er vist i **tabel 10**.

Tabel 10. Omkostningerne til gennemførelse af handlingsplanen for konsolidering og yderligere teknologisering (løbende priser)

| | 2000 (forbrug) | 2001 (forbrug) | 2002 (forbrug) | 2003 (skøn) | Følgende år (skøn) | I alt |
|--------------------|----------------------|-------------------|-------------------|----------------|-----------------------|-------|
| | ----- Mio. kr. ----- | | | | | |
| Samlet udgift..... | 35,6 | 50,2 | 23,4 | 38,2 | 61,1 | 208,5 |

Mindreforbruget og udskydelse af investeringer til gennemførelse af handlingsplanen skyldes ifølge Rigspolitiet et uventet merforbrug på driftssiden. Rigspolitiet har i en opgørelse over politiets samlede IT-udgifter således oplyst, at det samlede forbrug på IT-området i perioden 2000-2002 i alt udgjorde 707,6 mio. kr., mod det i flerårsaftalens bevilligede 604,9 mio. kr. for perioden 2000-2002, og at dette merforbrug hovedsagelig vedrører drift og uforudsete udgifter.

I marts 2002 forelå der en samlet IT-strategi for politiets område.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen kan konstatere, at udskydelser af IT-investeringer er vokset gradvist i flerårsaftalens periode. Politiet har i perioden 2000-2002 haft et merforbrug på 102,7 mio. kr. til IT-udgifter i forhold til udmøntningsplanen. Merforbruget vedrører hovedsagelig drift og uforudsete udgifter.

Rigsrevisionen kan konstatere, at IT-investeringer til et samlet beløb af 61,1 mio. kr. er udskudt til efter flerårsaftalens udløb, og at Rigspolitiet derfor ikke inden for flerårsaftalens periode kan opfylde flerårsaftalens krav på dette område.

D. Politiets ledelsesinformationssystem

81. I statsrevisorernes beretning nr. 7/95 om kriminalpolitiets produktivitet 1991-1994 blev der peget på behovet for produktivetsberegninger i politiet. Statsrevisorerne bemærkede dengang, at rigspolitichefen havde påbegyndt udviklingen af Politiets Udviklings-, Ledelses- og Styringsystem. Rigsrevisor har efterfølgende fulgt sagen om politiets resource- og opgavefordeling i et notat til statsrevisorerne af 30. september 1996 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, samt supplerende tilhørende notat af 23. april 1997, i fortsat notat til statsrevisorerne af 10. marts 1999 samt i fortsat notat (nr. 2) til statsrevisorerne af 3. september 2001.

I fortsat notat (nr. 2) bemærkede rigsrevisor, at der ifølge udmøntningsplanen for flerårsaftalen for 2000-2003 skulle indføres et aktivitetsbestemt ledelsesinformationssystem, POLIS. Rigsrevisor fandt, at Justitsministeriet ved en mere aktiv indsats burde være nået til en erkendelse af manglerne ved de hidtidige systemer på et langt tidligere tidspunkt og have igangsat de nødvendige tiltag.

82. Af flerårsaftalen for politiet og udmøntningsplanen fremgår det, at politiets ressourcestyring skal forbedres over aftaleperioden med henblik på større gennemsigthed i sammenhængen mellem aktiviteter og ressourceanvendelse. Et centralt element heri er at udvikle og implementere et aktivitetsbaseret ledelsesinformationssystem inden udgangen af 2001. Rigspolitichefen skal, i forlængelse af implementeringen af det aktivitetsbaserede ledelsesinformationssystem, udvikle en model for benchmarking af politikredsene effektivitet. Inden udgangen af 2003 skal rigspolitichefen gennemføre den første resultatbenchmarking i politikredsene.

83. I 2000 opstillede Rigspolitiet en model for et ledelsesinformationssystem, POLIS. Modellen byggede på den forudsætning, at POLIS skulle kunne "fødes" med aktivitetsdata fra politiets eksisterende systemer bl.a. planlægnings- og afrapporteringværktøjet POLPLAN.

Med henblik på at skabe entydig sammenhæng mellem ressourcer og aktiviteter og resultater foreslog den til formålet nedsatte projektgruppe, at der til brug for POLIS skulle udvikles et ressourceregistreringssystem, som kunne "føde" POLIS med data om, hvordan personaleressourcerne var anvendt i forhold til de opgaver, som var blevet udført.

I virksomhedsregnskabet for 2000 blev der imidlertid gjort opmærksom på, at der allerede i projektets daværende fase måtte påregnes forsinkelser i forhold til den oprindelige tidsplan. Forsinkelsen skyldtes problemer med at finde en hensigtsmæssig løsning på ressourceregistreringssystemet. Særligt redegørelsen for udetiden i den udadvendte polititjeneste var forbundet med en række praktiske problemer.

Resultatet af disse overvejelser blev, som det fremgik af politiets virksomhedsregnskab for 2000, at der blev rykket ved den oprindelige tidsplan, så POLIS ikke som oprindeligt planlagt kunne implementeres inden udgangen af 2001, men tidligst i løbet af 2002.

84. Af virksomhedsregnskabet for 2001 fremgik det, at den første version af ledelsesinformationssystemet skulle implementeres i politikredsene i løbet af 2. halvår af 2002. Der blev i virksomhedsregnskabet tilføjet en målsætning om at færdigudvikle tidsregistreringssystemet POLTID, så dette kan implementeres i kredsene i løbet af 2003.

Arbejdet med at gennemføre de nødvendige afklaringer og test af forskellige ressourceregeringsmetoder viste sig ifølge virksomhedsregnskabet for 2001 vanskeligt. Ifølge Rigspolitiet bestod de væsentligste vanskeligheder i, at der ikke fandtes egnede standardsystemer som grundlag for POLIS og POLTID. Desuden var det vanskeligt for Rigspolitiet at finde en løsning for den mobile del af tidsregistreringssystemet POLTID. Gennemgang af referater fra POLIS-projektets styregruppemøder giver desuden indtryk af en betydelig skepsis, og til dels modvilje, over for POLIS-projektet hos visse af de faglige organisationer.

85. Rigspolitiets status for implementering af politiets ledelsesinformationssystem var primo 2003, at implementering af POLIS og de tilhørende analyseværktøjer er igangsat i kredsene. Tidsregistreringssystemet POLTID forventes implementeret i kredsene i løbet af 2. halvår af 2003.

Den i udmøntningsplanen forudsatte benchmarking i politikredsene kan således først igangsættes primo 2005.

Rigsrevisionen bemærkninger

Et af de centrale punkter i flerårsaftalen var at sikre en øget gennemsigtighed af sammenhængen mellem aktiviteter og ressourceanvendelse samt gennemførelse af en benchmarking. En væsentlig forudsætning herfor var udviklingen og implementeringen af ledelsesinformationssystemet POLIS inden udgangen af 2001.

Rigsrevisionen kan konstatere, at udviklingen af POLIS er forsinket. Forsinkelsen med udvikling og implementering af politiets ledelsesinformationssystem kan til dels henføres til projektets omfang samt til interne forhold i politiet, herunder modstand internt i politiet mod POLIS-projektet. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet og Rigspolitiet burde være nået til en erkendelse af manglerne ved de hidtidige systemer på et langt tidligere tidspunkt og derefter have igangsat de nødvendige tiltag.

Det er Rigsrevisionens umiddelbare opfattelse, at den reviderede tidsplan for implementering og brug af POLIS i løbet af 2003 samt påbegyndelse af implementering af POLTID ultimo 2003 forekommer sandsynlig, og at den krævede resultatbenchmarking i politikredsene tidligst kan iværksættes primo 2005.

Sammenfattende finder Rigsrevisionen det utilfredsstillende, at der ikke med udgangen af den nuværende flerårsaftale er mulighed for en mere præcis vurdering af sammenhængen mellem aktiviteter og ressourceanvendelse, særligt

henset til omfanget af politiets virksomhed – mandskab såvel som bevillinger. En øget gennemsigtighed i sammenhængen mellem aktiviteter og ressourceanvendelse ville tillige have bibragt et bedre datagrundlag for styringen af politiets virksomhed samt udgjort et nyttigt grundlag i forbindelse med en eventuel indgåelse af en ny flerårsaftale.

E. Overopfyldelse

86. Rigsrevisionen har i sin undersøgelse konstateret overopfyldelse på følgende politifaglige mål:

- En forøgelse af politiets patruljering (udetid)
- En styrkelse af nærpoltiindsatsen
- En forstærket indsats mod volds- og bandekriminalitet.

a. Udetid

87. I henhold til flerårsaftalen skal politiets udetid løbende stige i aftaleperioden, så resultatet i 2003 svarer til en forøgelse på ca. 10 % i forhold til udetiden i 1998.

I **tabel 11** er vist flerårsaftalens krav til stigningen i politiets udetid. Herudover er vist Rigspolitiets udmeldte krav til politikredsene og den faktiske vækst.

Tabel 11. Vækst i udetid, 2000-2003

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---------------------------------|---------------------|------|------|------|
| | ----- Årsværk ----- | | | |
| Flerårsaftalens krav..... | 30 | 60 | 90 | 126 |
| Udmeldte krav til kredsene..... | 11 | 81 | 108 | 137 |
| Faktisk vækst i udetid..... | ÷25 | 162 | 267 | - |

Note: Tabellen er sammensat af oplysninger fra virksomhedsregnskab 2000, 2001 og 2002. Opgørelsen i virksomhedsregnskaberne er foretaget i dage. Ved omregning til årsværk er det forudsat, at et årsværk svarer til 1.924 timer.

Det ses af tabel 11, at bortset fra i 2000 har Rigspolitiet udmeldt en større stigning i kredsenes udetid end forudsat i flerårsaftalen på henholdsvis 21, 18 og 11 årsværk i 2001, 2002 og 2003.

Kredsenes faktiske udetid i 2000 faldt med 25 årsværk i forhold til udgangsåret 1998, hvilket svarer til en underopfyldelse på 55 årsværk i forhold til flerårsaftalens krav. For 2001 og 2002 havde politikredsene derimod en betydelig overopfyldelse i forhold til de udmeldte krav. Ifølge virksomhedsregnskabet for 2001 skyldtes overopfyldelsen

i 2001 i et vist omfang den øgede patruljeindsats efter terrorangrebene i USA den 11. september 2001. Rigspolitiet har efterfølgende anført, at overopfyldelsen i 2002 i et vist omfang kan henføres til det ekstraordinære beredskab i anledning af EU-formandskabet.

b. Nærpoliti

88. I henhold til flerårsaftalen skal nærpolitiet i løbet af aftaleperioden udbredes til alle større politikredse. I **tabel 12** er vist flerårsaftalens krav, de udmeldte krav fra Rigspolitiet og den faktiske stigning i ressourceanvendelsen på nærpolitiområdet.

Tabel 12. Vækst i nærpolitiindsatsen, 2000-2003

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--|---------------------|------|------|------|
| | ----- Årsværk ----- | | | |
| Vækst ifølge flerårsaftalen | 125 | 150 | 225 | 300 |
| Udmeldte krav til kredsene | 161 | 259 | 324 | 412 |
| Faktisk vækst i nærpolitiindsatsen | 74 | 346 | 266 | - |
| Note: Tabellen er sammensat af oplysninger fra virksomhedsregnskab 2000, 2001 og 2002. | | | | |

Det ses af tabel 12, at Rigspolitiet har udmøntet betydeligt flere årsværk til nærpoliti end forudsat i flerårsaftalen. Årsagen er, at nærpolitiforsøget blev udbredt til 31 politikredse mod planlagt 20 kredse. Rigsrevisionen har konstateret, at udvidelsen af nærpolitiforsøget er meddelt forligspartierne, der ifølge Justitsministeriet tilsluttede sig denne udvidelse.

I 2000 nåede politikredsene ikke den planlagte vækst i nærpolitiet. Dette skyldtes, at fordelingen af krav og ressourcer på kreds niveau først blev foretaget efter udmøntningsplanens færdiggørelse i april 2000. I 2001 overopfyldte kredsene i et betydeligt omfang både i forhold til flerårsaftalens krav og i forhold til Rigspolitiets udmelding af krav og ressourcer på kreds niveau. I 2002 nåede kredsenes årsværksanvendelse på nærpolitiområdet ikke Rigspolitiets udmeldte krav. I forhold til flerårsaftalen var der dog stadig tale om en overopfyldelse.

c. Indsatsen mod volds- og bandekriminalitet

89. I flerårsaftalen er der afsat midler til en forøgelse af politiets indsats mod volds- og bandekriminalitet. I **tabel**

13 er vist flerårsaftalens krav, Rigspolitiets udmelding til kredsene og kredsenes faktiske ressourceanvendelse i perioden 2000-2002.

Tabel 13. Vækst i indsatsen mod volds- og bandekriminalitet, 2000-2003

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--|---------------------|------|------|------|
| | ----- Årsværk ----- | | | |
| Flerårsaftalens krav..... | 110 | 111 | 189 | 279 |
| Udmøntet til kredsene..... | 109 | 193 | 248 | 302 |
| Faktisk vækst i indsatsen mod volds- og bandekriminalitet..... | 102 | 264 | 327 | - |
| Note: Tabellen er sammensat af oplysninger fra virksomhedsregnskab 2000, 2001 og 2002. | | | | |

Tabel 13 viser, ligesom for nærpolti og udetid, at Rigspolitiet, bortset fra 2000, har udmeldt betydeligt højere krav til kredsene end forudsat i flerårsaftalen.

Kredsene nåede kun delvist de udmeldte måltal i 2000. Årsagen var, at de endelige krav og ressourcer blev udmeldt medio 2000. For 2001 og 2002 er der derimod sket en betydelig overopfyldelse af både flerårsaftalens krav og af Rigspolitiets udmeldte måltal.

90. Rigsrevisionen har i **tabel 14** sammenholdt henholdsvis udmøntningen til kredsene og det faktisk anvendte antal årsværk med flerårsaftalens krav for de 3 politifaglige mål.

Tabel 14. Flerårsaftalens krav sammenholdt med udmeldte krav og det faktiske forbrug, 2000-2003

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--|---------------------|------|------|------|
| | ----- Årsværk ----- | | | |
| Differencen mellem mål udmøntet til kredsene og flerårsaftalens krav..... | +16 | +212 | +186 | +146 |
| Differencen mellem faktisk anvendte årsværk og flerårsaftalens krav..... | +114 | +451 | +356 | - |
| Note: Positivt fortegn betyder overopfyldelse og negativt fortegn underopfyldelse. | | | | |

Tabel 14 viser, at Rigspolitiet for hele aftaleperioden har udmeldt betydeligt højere krav til politikredsene end forudsat i flerårsaftalen. Kredsene havde samlet en underopfyldelse i forhold til flerårsaftalens krav på 114 årsværk i 2000. For de øvrige år havde kredsene et væsentligt højere ressourceforbrug på de politifaglige mål end forudsat i fler-

årsaftalen. Således var overopfyldelsen på de omhandlede områder i 2001 451 årsværk og i 2002 i alt 356 årsværk.

91. Flerårsaftalen blev indgået den 29. november 1999, og i april 2000 afgav rigspolitichefen sin plan for udmøntning af flerårsaftalen. I udmøntningsplanen var ressourcetildelingen på de politifaglige mål fastholdt fra flerårsaftalen. Da Rigspolitiet i maj samt i juni og juli 2000 udmøntede krav og ressourcer til kredsene, blev der udmeldt betydeligt højere krav end forudsat i flerårsaftalen og i udmøntningsplanen. Dette var ikke baseret på en dokumenteret vurdering af, at de bagvedliggende forhold havde ændret sig siden indgåelsen af aftalen.

I forbindelse med Rigspolitiets resultatopfølgning skal kredsene indsende en redegørelse for, hvad der ligger til grund for en eventuel underopfyldelse i forhold til de udmeldte kvantitative krav. Hvis der er tale om en meget væsentlig underopfyldelse, kan kredsen blive indkaldt til et møde i Rigspolitiet, hvor de opnåede resultater skal drøftes nærmere. Kredsene skal ikke tilsvarende indsende en begrundelse for overopfyldelse, idet overopfyldelse grundlæggende bliver betragtet som positivt. Tilsvarende finder Rigspolitiet ikke, at der er behov for at redegøre om baggrunden for overopfyldelsen i de årlige virksomhedsregnskaber.

92. Rigsrevisionen har drøftet spørgsmålet om overopfyldelse med Rigspolitiet. Efter Rigspolitiets opfattelse skal flerårsaftalens måltal opfattes som politiske tilkendegivelser af, at indsatsen på områderne skal styrkes med mindst det antal årsværk, som fremgår af flerårsaftalen. Hvis politiet er i stand til, eller skønner at der er behov for en yderligere indsats på områderne, er et merforbrug på områderne ikke i modstrid med flerårsaftalen.

93. Det er Rigsrevisionens vurdering, at den betydelige overopfyldelse på de 3 politifaglige mål rejser nogle principielle problemstillinger.

Rigsrevisionen finder, at flerårsaftalen skal ses som en politisk bestemt prioritering af indsatsen på særlige områder. Naturligvis vil særlige forhold kunne udløse en betydelig ekstrainsats og dermed overopfyldelse, men i det omfang, at der ikke er sket væsentlige ændringer på ind-

satsområderne efter indgåelsen af flerårsaftalen, bør de udmeldte krav, efter Rigsrevisionens opfattelse, anses for udgangspunktet for udmøntning af ressourceindsatsen i de af aftalen omfattede år.

Flerårsaftalen dækker politiets samlede økonomiske ramme for flerårsperioden, mens de afsatte midler til aftalens særlige indsatsområder, herunder de politifaglige mål, kun vedrører ca. 10 % af politiets bevillinger i aftaleperioden. I det omfang politiets udgifter holdes inden for den samlede økonomiske ramme, forpligter flerårsaftalen kun politiet i forhold til de særlige indsatsområder, ligesom den årlige, skriftlige resultatopfølgning udelukkende skal omfatte disse områder. For de øvrige dele af politiets virksomhed foretages der ikke den samme registrering af ressourceforbrug og resultatopfølgning. Det er derfor ikke muligt umiddelbart at konstatere, på hvilke områder og i hvilket omfang den betydelige overopfyldelse af flerårsaftalens krav har betydet en omprioritering fra andre indsatsområder.

Endelig kan den betydelige overopfyldelse efter Rigsrevisionens opfattelse indikere, at det havde været muligt for politiet at opfylde væsentlige dele af flerårsaftalens politifaglige målsætninger uden det bevillingsmæssige løft, som aftalen indebærer.

94. Rigspolitiet har efterfølgende anført, at der ikke med flerårsaftalens formuleringer er tale om løsning af konkrete, afgrænsede opgaver, men derimod i høj grad om omfattende, langsigtede indsatser inden for politiets fundamentale kerneydelser, nemlig at opretholde ro og orden, at nedbringe kriminaliteten og øge befolkningens tryghed. Rigspolitiet er derfor grundlæggende uenig i den fortolkning af, at de opstillede krav til indsatserne skulle være udtryk for en mere præcis angivelse af det ønskede omfang af ressourceindsatsen. I sin yderste konsekvens vil denne fortolkning fx kunne medføre, at Rigspolitiet i forbindelse med den halvårslige resultatopfølgning vil være nødsaget til at anmode politikredsene om at indstille patruljeringen – og dermed til at overgå til et mere passivt beredskab – når udetidskravet er opfyldt eller at undlade at yde den nødvendige indsats over for omfattende volds- og bandekriminalitet. Det er derfor Rigspolitiets opfattelse, at flerårsaftalens krav til ressourceindsatsen på disse områder nødvendigvis må betragtes som minimumskrav til ressourceindsatsen.

Rigspolitiet finder derfor, at en øget indsats på disse politifaglige kerneområder er i fuld overensstemmelse såvel med ordlyden af som med intentionerne bag flerårsaftalen, naturligvis under forudsætning af at forøgelsen ikke sker på bekostning af underopfyldelse på andre aftalebelagte områder eller på bekostning af politiets helt grundlæggende opgavevaretagelse i øvrigt. Der har heller ikke været udtalelser fra forligspartierne eller spørgsmål fra Folketinget, der på nogen måde har anfægtet dette grundsynspunkt.

Rigspolitiet har videre anført, at Rigsrevisionen ikke har fundet belæg for, at forøgelsen af indsatsen har ført til en sådan underopfyldelse på andre områder. Tværtimod har undersøgelsen efter Rigspolitiets opfattelse vist, at samtlige politifaglige målsætninger i flerårsaftalen er opfyldt. Rigspolitiet har peget på, at politiets budgetmæssige forhold nøje blev gennemgået i forbindelse med den budgetanalyse, der i 1999 blev gennemført af Finansministeriet og et konsulentfirma, og at denne analyse udgjorde fundamentet for fastlæggelsen af politiets bevillingsmæssige forhold – herunder det aftalte bevillingsløft i aftaleperioden.

Det er Rigspolitiets opfattelse, at overopfyldelsen af de politifaglige mål er muliggjort ved en kombination af omprioritering fra ikke-resultatmålsatte indsatsområder og en nyttiggørelse af det politimæssige beredskab, der under alle omstændigheder skal være til stede i samtlige politikredse med henblik på opretholdelse af det nødvendige, landsdækkende beredskabsniveau. Dette gælder i sagens natur særligt for patruljeindsatsen, hvor alternativet til patruljering i vid udstrækning er et passivt, reaktivt beredskab, men også for den forøgede nærpoltiindsats. Det skal i den forbindelse understreges, at hverken patruljering eller nærpoltiindsats i sig selv er politimæssige ydelser, men derimod bestemte arbejdsformer, der i et vist omfang er muliggjort ved flytning af ressourcer fra et reaktivt beredskab til aktivt forebyggende politiarbejde.

Rigspolitiet har på denne baggrund tilkendegivet, at man afviser Rigsrevisionens antagelse om, at det havde været muligt for politiet at opfylde væsentlige dele af flerårsaftalens politiske målsætninger uden det bevillingsmæssige løft, som flerårsaftalen indebar.

95. Rigsrevisionen skal hertil bemærke følgende:

Flerårsaftalen indeholder flere konkrete initiativer og mål for politiets virksomhed, herunder en række krav til den politifaglige indsats. I flerårsaftalen og i udmøntningsplanen er der eksplicit redegjort for finansieringen af de politifaglige mål, ligesom kravene til ressourceindsatsen præcist fremgår af aftalen.

Det fremgår desuden af flerårsaftalen, at den er baseret på en økonomisk ramme, der muliggør fastholdelse af politiets opgavevaretagelse på det aktivitetsniveau, som politiet havde opnået i løbet af 1999.

Rigsrevisionen er enig med Rigspolitiet i, at flerårsaftalens politifaglige krav ikke vedrører afgrænsede opgaver, men mere omfattende indsatser. Rigsrevisionen skal imidlertid gøre opmærksom på, at en forøgelse i udetiden, indsatsen mod volds- og bandekriminalitet samt nærpolti kun udgør en del af politiets samlede aktiviteter.

Da politiet i al væsentlighed har overholdt flerårsaftalens økonomiske ramme, må den konstaterede overopfyldelse (merforbrug) på de politifaglige mål være finansieret ved en mere effektiv udnyttelse af de eksisterende ressourcer og en omprioritering fra de aktiviteter, der ikke er omfattet af flerårsaftalen. Rigspolitiet synes efter Rigsrevisionens opfattelse at være enig heri. Rigsrevisionen finder det positivt, at det nu har været muligt for politikredsene at nyttiggøre det politimæssige beredskab, der under alle omstændigheder skulle have været til stede, hvorved politiet har finansieret en del af overopfyldelsen ved at flytte ressourcer fra et reaktivt beredskab til et aktivt forebyggende politiarbejde.

Rigsrevisionen har noteret sig, at Rigspolitiets efterfølgende har oplyst, at dele af overopfyldelsen er finansieret ved en omprioritering fra ikke-resultatmålfastsatte områder. Rigsrevisionen er opmærksom på, at politiet løbende må foretage en prioritering af ressourceindsatsen mellem de forskellige indsatsområder, og at der i løbet af aftaleperioden kan forekomme forskydninger mellem indsatsen på aftaleområder og områder, der ikke er omfattet af flerårsaftalen. Efter Rigsrevisionens opfattelse er det imidlertid ikke hensigtsmæssigt, at Rigspolitiet mindre end 2 måneder efter afgivelse af udmøntningsplanen – og efter det foreliggende uden særligt grundlag herfor – udmeldte bety-

deligt større krav til politikredsene end forudsat i flerårsaftalen og udmøntningsplanen.

Rigspolitiet har indført en særlig registrering og resultatopfølgning for de aftaleomfattede områder, mens der ikke bliver foretaget en tilsvarende opfølgning på politiets øvrige aktiviteter. Det er derfor ikke umiddelbart muligt at konstatere, hvilke konsekvenser omprioritering fra de ikke-resultatmålfastsatte områder har haft.

d. Ekstrabevillinger i aftaleperioden

96. Med Akt 34 7/11 2001 fik Justitsministeriet Finansudvalgets tilslutning til, at den på finansloven for 2001 opførte driftsbevilling til politiet blev forhøjet med 90 mio. kr. med henblik på en styrket indsats mod terrorisme og indkøb af beskyttelsesmateriel mv. til brug for det politimæssige beredskab i forbindelse med Danmarks overtagelse af formandskabet i EU i 2002. Heraf indgik en forhøjelse af politiets lønsumsbevilling med 30 mio. kr. til ansættelse af forskellige medarbejdere, bl.a. med henblik på at øge den faglige kompetence i politiets efterretningstjeneste, samt til betaling af overarbejde og tilgodehavende frihed til brug for en væsentlig styrket indsats mod terrorisme.

I Akt 34 7/11 2001 redegjorde Justitsministeriet for flerårsaftalen, og det blev anført, at det ikke skønnedes muligt at omprioritere samtlige de nødvendige personale- eller driftsressourcer til den væsentligt øgede indsats mod terroranslag mod danske interesser, uden at dette ville få væsentlige mærkbare konsekvenser for politibetjeningen af befolkningen og opfyldelsen af kravene i flerårsaftalen for politiet. Det fremgik af aktstykket, at politiet samlet skulle tilføres ca. 100 polititjenestemænd og ca. 25 medarbejdere med anden uddannelse.

Det fremgik af finanslov 2001, at driftsbevillingen med henblik på en fortsat styrket indsats mod terrorisme skulle forøges med 60 mio. kr. i 2002 og de kommende år.

Med Akt 27 27/11 2002 fik Justitsministeriet en forhøjelse af driftsbevillingen på 270 mio. kr., svarende til politiets forventede ekstraordinære merudgifter i forbindelse med det politimæssige beredskab til opretholdelse af ro og orden under Danmarks varetagelse af formandskabet i EU i 2002. Heraf søgtes lønsumsbevillingen forhøjet med 138 mio. kr. til betaling af overarbejde og merarbejde mv. Justitsministeriet anmodede endvidere om Finansudvalgets tilslutning til,

at der på forslag til tillægsbevillingsloven for 2003 kunne foretages en op- eller nedregulering af bevillingen i forhold til politiets EU-regnskab, der forventedes fremlagt i foråret 2003. Justitsministeriet har oplyst, at der ikke i forbindelse med flerårsaftalen blev afsat særlige midler til betaling for politiets udgifter i forbindelse med det politimæssige beredskab under det danske EU-formandskab.

Rigspolitiet har efterfølgende afvist, at det – med flerårsaftalens krav til personaledimensioneringen af politistyrken – under nogen omstændigheder ville have været muligt at gennemføre de særdeles omfattende politiindsatser i forbindelse med det forøgede terrorberedskab og beredskabet under EU-formandskabet uden de merbevillinger, som politiet har fået til disse formål i perioden. Det bemærkes i den forbindelse, at alene indsatsen i forbindelse med EU-formandskabet medførte et ekstraordinært resourceforbrug på ca. 940 årsværk, primært inden for det sidste halvår af 2002. Det er således Rigspolitiets klare opfattelse, at det ikke uden de tilførte midler ville have været muligt samtidigt at opretholde et forsvarligt, landsdækkende politiberedskab og en tilfredsstillende betjening af borgerne i øvrigt.

Justitsministeriets ansøgninger om ekstrabevillinger til politiet i 2001 og 2002 må, efter Rigsrevisionens opfattelse, ses i sammenhæng med, at det i de samme år var muligt at overopfylde indsatsen på volds- og bandeområdet samt nærpoliti med henholdsvis 349 og 179 årsværk.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen kan konstatere, at politiets resourceindsats på de 3 politifaglige målsætninger, nærpoliti, udetid og indsats mod volds- og bandekriminalitet i 2001 og 2002 i væsentlig grad har oversteget flerårsaftalens krav. Rigspolitiet havde allerede i udmøntningen af krav og ressourcer til kredsene planlagt en betydelig overopfyldelse. Den planlagte overopfyldelse havde ikke baggrund i en dokumenteret vurdering af, at de bagvedliggende forhold havde ændret sig væsentligt, siden flerårsaftalen blev indgået. For nærpolitioområdet blev udvidelsen af forsøget på forhånd forelagt forligspartierne, som tilsluttede sig udvidelsen. Rigsrevisionen har ikke kunnet konstatere, at noget tilsvarende er sket for indsatsen på volds- og bandeområdet og med hensyn til udetid.

Det er Rigspolitiets opfattelse, at flerårsaftalens måltal skal opfattes som politiske tilkendegivelser af mindsteindsatsen på de udvalgte områder. Hvis politiet er i stand til, el-

ler skønner at der er behov for en yderligere indsats på områderne, er et merforbrug på områderne ikke i modstrid med flerårsaftalen.

Rigsrevisionen finder, at med mindre der er sket væsentlige ændringer på indsatsområderne efter indgåelsen af flerårsaftalen, bør de udmeldte krav anses for en del af grundlaget for aftalen og som sådan en angivelse af udgangspunktet for omfanget af ressourceindsatsen. Det er ikke muligt umiddelbart at konstatere, på hvilke områder og i hvilket omfang den betydelige overopfyldelse af flerårsaftalens krav har betydet en omprioritering fra andre indsatsområder. Overopfyldelsen kan efter Rigsrevisionens opfattelse indikere, at det havde været muligt for politiet at opfylde dele af flerårsaftalens politifaglige målsætninger uden det bevillingsmæssige løft, som aftalen indebærer.

Rigsrevisionen kan endelig konstatere, at Justitsministeriet i 2001 og 2002 ansøgte om betydelige ekstrabevillinger til terrorindsats og til opgaver i forbindelse med EU-formandskabet samtidig med, at politiet havde en betydelig overopfyldelse i ressourceindsatsen på volds- og bandeområdet samt på nærpoltiområdet.

VII. Justitsministeriets og politiets anvendelse af flerårsaftalen som styringsgrundlag

97. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at politiet ved udgangen af 2002 har opfyldt mange af flerårsaftalens faglige og økonomiske målsætninger, ligesom politiet i de forløbne 3 år har overholdt de bevillingsmæssige rammer. Desuden har undersøgelsen vist, at Rigspolitiets rapportering af flerårsaftalen i virksomhedsregnskaberne har været retvisende.

Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid afdækket en række styringsmæssige svagheder ved Justitsministeriets og Rigspolitiets forvaltning af flerårsaftalen:

- *Inputmål.* Flerårsaftalen indeholder både mål for politiets ressourceforbrug, aktiviteter og resultater, men aftalens kvantitative mål fokuserer alene på ressourceforbrug, dvs. inputmål. Rigspolitiet og Justitsministeriet har ikke sikret en udbygning af udmøntningsplanen med målsætninger for politiets aktiviteter og resultater.
- *Stigning i tilgodehavende frihed.* I flerårsaftalen er det forudsat, at omfanget af politiets tilgodehavende frihed

ikke må stige. Undersøgelsen har vist, at der har været en stigning i tilgodehavende frihed på ca. 380 årsværk fra 2000 til 2002. I samme periode har politiet fået tildelt ekstra bevillinger bl.a. til mandskabsforøgelse.

- *Udmøntning af flerårsaftalens krav til indsatsen mod volds- og bandekriminalitet samt nærpolti.* Undersøgelsen har vist, at Rigspolitiet i modstrid med udmøntningsplanen tildelte de enkelte politikredse krav og ressourcer til indsatsen mod volds- og bandekriminalitet samt udmeldte ressourcer til nærpoltiforsøgene, inden kredsene havde udarbejdet handlingsplaner for områderne.
- *Opfølgning på flerårsaftalens krav.* Rigspolitiet har ikke fulgt op på politikredsenes aktiviteter og resultater i forbindelse med kredsens indsats mod volds- og bandekriminalitet, og Rigspolitiets resultatopfølgning over for kredsene er primært baseret på, om kredsene har anvendt de udmeldte ressourcer.
- *Reduktioner.* Politiet har ved udgangen af 2002 ikke nået målet for politiets styrketal som følge af mindreoptag på Politiskolen, ligesom politiet har udskudt IT-investeringer til efter flerårsaftalens udløb.
- *POLIS.* Politiets udvikling og implementering af ledelsesinformationssystemet er forsinket, og det er ikke muligt, som forudsat i flerårsaftalen, at sikre en øget gennemsigtighed i sammenhængen mellem aktiviteter og ressourceanvendelse samt gennemførelse af en benchmarking. En øget gennemsigtighed i sammenhængen mellem aktiviteter og ressourceanvendelse ville have bragt et bedre datagrundlag for styringen af politiets virksomhed samt udgjort et nyttigt grundlag i forbindelse med en eventuel indgåelse af en ny flerårsaftale.
- *Overopfyldelse af de politifaglige mål.* Der har ved udgangen af 2002 været en betydelig overopfyldelse af politiets ressourceindsats på indsatsen mod volds- og bandekriminalitet, nærpoltiområdet og politiets patruljeindsats. Det har ikke været muligt for Rigsrevisionen at vurdere, på hvilke områder og i hvilket omfang overopfyldelsen har betydet en nedprioritering af andre indsatsområder. Imidlertid kunne overopfyldelsen indikere, at det havde været muligt for politiet at opfylde dele af

flerårsaftalens politifaglige målsætninger uden det bevillingsmæssige løft, som aftalen indebærer. Hertil kommer, at det kan konstateres, at politiet i perioden tillige er tilført betydelige ekstra bevillinger.

- *Den bindende karakter af flerårsaftalens målsætninger.* Efter Rigspolitiets opfattelse er flerårsaftalens måltal politiske tilkendegivelser af mindsteindsatsen på de udvalgte områder. Rigsrevisionen finder, at i det omfang der ikke er sket væsentlige ændringer på indsatsområderne efter indgåelsen af flerårsaftalen, bør de udmeldte krav anses for en del af grundlaget for aftalen og som sådan en angivelse af udgangspunktet for omfanget af ressourceindsatsen.

98. Det er på den baggrund Rigsrevisionens opfattelse, at Rigspolitiets og Justitsministeriets forvaltning af flerårsaftalen ikke har sikret et velegnet styringsgrundlag for politiets virksomhed.

Rigspolitiet har efterfølgende anført, at der i forståelse med Justitsministeriet pågår overvejelser om indholdet i en eventuelt kommende flerårsaftale for politiet. I dette forberedende arbejde er man gået bort fra faglige resultatmål vedrørende personaleforbruget på bestemte arbejdsområder. Såvel Justitsministeriet som Rigspolitiet er opmærksomme på det ønskelige i at søge at brede fokusområderne ud og at lægge vægt på resultaterne af politiets arbejde. Disse forhold vil derfor blive inddraget i overvejelserne om en eventuel ny flerårsaftale for politiet, så kravene i en kommende aftale vil blive søgt gjort mere indholdsmæssige for større dele af politiets virksomhed, ligesom der i et muligt omfang i stedet for inputmål vil blive søgt fastsat politifaglige krav til resultaterne af politiets indsats.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Rigspolitiet og Justitsministeriet i forbindelse med overvejelserne om en ny flerårsaftale vil forsøge at lægge vægt på resultaterne af politiets arbejde for større dele af politiets virksomhed, således at resultatkrav og -opfølgning for en ny flerårsaftale kan indgå i sammenhæng med politiets samlede opgavevaretagelse.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har afdækket en række styringsmæssige svagheder ved Justitsministeriets og Rigspolitiets forvaltning af flerårsaftalen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet og Rigspolitiet burde være nået længere med hensyn til styring efter mål og resultater som supplement til styring på ressourceindsats (inputmål). Dette særligt henset til områdets økonomiske væsentlighed og til, at politiet er blevet reguleret af flerårsaftaler siden 1992, samt til, at et af de centrale punkter i flerårsaftalen var at sikre en øget gennemslagskraft i sammenhængen mellem aktiviteter og ressourceanvendelse.

Rigsrevisionen skal anbefale, at der bliver taget højde for de påpegede svagheder i forbindelse med udarbejdelse af en eventuel ny flerårsaftale. Justitsministeriet bør som overordnet myndighed sikre, at oplægget til og udmøntningen af en eventuel ny flerårsaftale for politiet bliver baseret på et hensigtsmæssigt grundlag, der sikrer en effektiv styring efter ressourcer, aktiviteter og resultater, så sammenhængen mellem resultater, aktiviteter og ressourceanvendelse kommer i fokus.

Rigsrevisionen finder det derfor tilfredsstillende, at Rigspolitiet og Justitsministeriet har oplyst, at man i forbindelse med overvejelserne om en ny flerårsaftale bl.a. vil forsøge at lægge vægt på resultaterne af politiets arbejde for større dele af politiets virksomhed.

Rigsrevisionen, den 3. juni 2003

Henrik Otbo

/Peder Juhl Madsen