

16/2008

STATSREVISORERNE



Beretning om politireformen



16/2008

Beretning om politireformen

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2009

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Justitsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til justitsministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i januar 2010.

Justitsministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2008, som afgives i 2010.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Christiansborg
Prins Jørgens Gård 2
1240 København K
Telefon: 33 37 55 00
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz-grafisk.dk
Hjemmeside: www.schultzboghandel.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-321-9

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM POLITIREFORMEN

Politireformen trådte i kraft 1. januar 2007. Reformen indebærer omfattende ændringer i den måde, hvorpå dansk politi er styret og organiseret. Reformen kunne derfor forventes – i en overgangsperiode – at have negative konsekvenser for politiets virksomhed.

Beretningen viser, at forberedelsen og store dele af opfølgningen på reformen har været tilfredsstillende. Beretningen viser også, at udviklingen i politiets produktion, produktivitet, sagsbehandlingstider og tilfredshed blandt borgerne har været negativ i 2007 og 2008 i forhold til 2006, men at der er tegn på en positiv udvikling fra 2009. Samtidig er politiet blevet hurtigere til at nå frem til hasteopgaverne.

Endelig viser beretningen, at reformen er blevet væsentligt dyrere end forventet.

Statsrevisorerne konstaterer, at politireformen først skal være fuldt ud gennemført i 2011, og at formålet med reformen derfor endnu ikke er opnået. Der er således endnu ikke skabt de bedst mulige rammer for, at politiet kan løse sine opgaver med ensartet, høj kvalitet overalt i landet, og politiet har ikke i tilstrækkelig grad tilrettelagt arbejdet på en fleksibel, serviceorienteret og effektiv måde.

Statsrevisorerne kritiserer

- at Rigspolitiet ikke kan godtgøre, at der i 2008 er frigjort 200 politiansatte fra administrative funktioner til operativt politiarbejde, hvilket var planen
- at Rigspolitiet ikke i tilstrækkelig grad har fulgt op på og bistået politikredsene med at løse de problemer, som opstod som følge af reformen, fx manglende kompetencer hos medarbejdere og ledere, nedgang i politiets produktion og produktivitet samt problemer med organisering i kredsene
- at politiets mål- og resultatstyring ikke er tilstrækkeligt forankret, fx er der i flere politikredse ikke opstillet dækkende mål for kredsens virksomhed, ligesom der ikke systematisk følges op på og afrapporteres til den øverste ledelse om målopfølgningen.

Statsrevisorerne,
den 19. august 2009

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Svend Erik Hovmand
Mogens Lykketoft
Manu Sareen*

Statsrevisorerne kritiserer skarpt

- at politiets økonomistyring er utilfredsstillende – bl.a. har Rigspolitiet ikke foretaget budgetopfølgning, og politikredsene har ikke haft de nødvendige kompetencer til at varetage de nye økonomistyringsopgaver. Det har bevirket, at Rigspolitiet meget sent konstaterede, at politiet havde et akkumuleret underskud på 341 mio. kr. i 2008. Justitsministeriet kendte således først til det akkumulerede underskud i februar 2009.

Statsrevisorerne vurderer, at Justitsministeriet bør føre et styrket tilsyn med politiet i resten af reformperioden, herunder tilsyn med økonomistyringen, regnskabsaflæggelsen og Rigspolitiets støtte til politikredsene opgavevaretagelse.

Statsrevisorerne har noteret sig, at justitsministerens oplysninger til Folketinget om reformens fremdrift har været korrekte. Statsrevisorerne finder det relevant, at justitsministerens rapportering om reformen fremover vil tilgå Folketinget hvert halve år frem for en gang om året, og at rapporteringen både vil omfatte, om projekterne i reformen er gennemført til tiden, og om de fungerer.



Beretning til Statsrevisorerne om politireformen

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 11. Justitsministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	7
A.	Baggrund	7
B.	Formål, afgrænsning og metode.....	9
III.	Forberedelse og opfølgning af politireformen	11
A.	Forberedelse af reformen	11
B.	Bemanding af de nye politikredse.....	13
C.	Implementeringsproblemer og justering.....	16
D.	Effektiviseringsgevinsterne ved reformen.....	21
IV.	Udviklingen i politiets resultater	25
A.	Politiets opgaveløsning under politireformen	25
V.	Politiets mål- og resultatstyring	33
A.	Styringskonceptet	33
B.	Beslutningsstrukturen i politiet	35
C.	Politikredsens mål- og resultatstyring	35
VI.	Politiets økonomistyring.....	38
A.	Opgavefordeling.....	38
B.	Politiets bevilling og forbrug	39
C.	Tilsynet med politiets økonomiske styring	41
D.	Understøttelse af økonomistyringen i kredsene.....	44
VII.	Information til Folketinget.....	48
A.	Information til Folketinget om udvikling i resultater og fremdrift.....	48
B.	Information til Folketinget om politisvigtredegeørensen.....	50
Bilag 1.	Statsrevisorernes anmodning og spørgsmål	52
Bilag 2.	Møderække og materiale til forligskreds og følgegruppe	53

Beretningen vedrører finanslovens § 11. Justitsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Lene Espersen: november 2001 - september 2008

Brian Mikkelsen: september 2008 -

I. Introduktion og resultater

1. Politireformen trådte i kraft den 1. januar 2007. Der er med reformen etableret 12 nye politikredse, der ledes af en politidirektør. Politidirektøren rapporterer til rigspolitichefen, som er ansvarlig for politiets virksomhed i hele landet. Justitsministeren er politiets øverste foresatte. Ministeriet fører tilsyn med Rigspolitiet og er ansvarlig for afrapportering til Folketinget.

2. I foråret 2008 var der i medierne en omtale af, at antallet af uopklarede sager er vokset siden 2006, og at politiet rejser færre sigtelser, angiveligt på grund af politireformen, og samtidig forlød det, at antallet af anmeldelser til politiet er stigende. Dette gav anledning til, at Statsrevisorerne den 17. september 2008 bad Rigsrevisionen om at gennemføre en undersøgelse af politireformen. Statsrevisorernes spørgsmål fremgår af bilag 1.

3. Rigsrevisor redegjorde i et notat til Statsrevisorerne af 2. december 2008 for, hvordan en undersøgelse af politireformen kunne tilrettelægges. Undersøgelsen blev herefter igangsat.

4. Det overordnede formål med undersøgelsen er at vurdere, hvordan det går med at gennemføre politireformen. Med udgangspunkt i Statsrevisorernes spørgsmål har Rigsrevisionen undersøgt formålet ved at besvare følgende 5 spørgsmål:

- Har forberedelsen og opfølgningen af politireformen indtil nu været tilfredsstillende?
- Har politiets resultater ændret sig i forhold til 2006?
- Har politiet implementeret mål- og resultatstyring?
- Fungerer politiets økonomistyring tilfredsstillende?
- Har informationen til Folketinget om implementeringen af politireformen været korrekt?

5. Undersøgelsen vedrører primært perioden august 2006 - ultimo 2008. Det akkumulerede underskud for 2008 og initiativerne i tilknytning hertil i 2009 er dog også behandlet.

Begrebet "politiet" dækker i beretningen både Rigspolitiet og politikredsene.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Politireformen er en omfattende reform, der indebærer gennemgribende ændringer af organiseringen og styringen af dansk politi.

Rigspolitiets omfattende forberedelsesarbejde har resulteret i en struktureret omorganisering i politikredsene. Der har været en nedgang i politiets produktion, men nedgangen har været større og været længere end forventet. Tendensen i 2009 viser dog en positiv udvikling. Ligeledes kan det konstateres, at der har været en positiv udvikling i politiets responstider. Rigspolitiet kunne have iværksat tiltag for at mindske nedgangen i produktionen på et tidligere tidspunkt. Politikredsene har fulgt op på de problemer, der er opstået undervejs, men Rigspolitiet har ikke i tilstrækkeligt omfang understøttet kredsens arbejde med at gennemføre politireformen. Endvidere er politireformen blevet væsentligt dyrere end forventet, og politiet har ikke kunnet godtgøre, at de forventede mål, i form af frigørelse af resurser, indtil nu er opnået.

Reformen indebærer en decentralisering af økonomien fra Rigspolitiet til politikredsene. Forvaltningen af økonomien i politikredsene er efter det første år ikke tilfredsstillende, og der er behov for forbedringer selv i den basale økonomiske styring i politiet. Rigspolitiet har ikke ført den nødvendige kontrol med egne udgifter. Dette har bevirket, at politiet i 2008 havde et akkumuleret underskud på 341 mio. kr. Endvidere har Rigspolitiet ikke i nødvendigt omfang overvåget og bistået politikredsene med deres forvaltning af økonomien, herunder ikke sikret, at de fornødne kompetencer var til stede i kredsene. I juni 2009 blev der indgået en politisk aftale om at tilføre politiet 651 mio. kr. til dækning af underskuddet samt merforbruget på driftsområdet.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Folketinget er blevet informeret korrekt om fremdriften og udviklingen i politireformen.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Rigspolitiet og politikredsene har forberedt reformen tilfredsstillende. Politikredsens opfølgning af politireformen har været tilfredsstillende. Rigspolitiet har dog ikke i tilstrækkeligt omfang fulgt op på og bistået kredsene med at løse de udfordringer, der opstod med fx kompetencegab og organiseringen af politiet. Derudover er politireformen indtil nu blevet væsentligt dyrere end forventet, og der er ikke som planlagt frigjort 200 årsværk til operativt politiarbejde i 2008.

Forberedelse af reformen

- Rigspolitiet og politikredsene har gennemført et stort og struktureret forberedelsesarbejde. Rigspolitiet har udarbejdet relevante drejebøger, retningslinjer og redskaber, som politikredsene har anvendt til at opbygge de nye kredse. Forberedelsesarbejdet indeholdt dog ikke en analyse af, hvilke eventuelle problemer der kunne opstå ved implementeringen, og derfor blev fx omfanget af kompetencegabet undervurderet.

Bemanding af de nye politikredse

- På trods af reformens krav til nye ledelseskompetencer havde kun 2 politikredse forud for rekrutteringsprocessen defineret kriterierne for, hvordan de ville udvælge deres ledere.

- Fordelingen af medarbejdere skete hovedsageligt med udgangspunkt i medarbejdernes ønsker til geografisk placering frem for kredsens behov for kompetencer. Politikredsene burde have haft bedre overblik over medarbejdernes kompetencer og lagt større vægt på disse ved fordelingen af medarbejdere ved at sikre, at der fx var nok medarbejdere i vagtcentralerne, der havde kompetencen til at disponere og vejlede politipatruljerne, så problemerne med bemanding af vagtcentralerne kunne have været mindsket.

Implementeringsproblemer og justering

- Politikredsene har kort tid efter kredsens overgang til ny drift gennemført evalueringsaktiviteter og haft fokus på at få indsamlet viden om opståede problemer. Politikredsene har søgt at løse disse problemer. Rigspolitiet kunne i højere grad have indsamlet information fra kredsene om problemerne og bidraget med løsninger, hvor det var relevant.
- Politikredsens løsninger på de problemer, der er opstået i forbindelse med omorganiseringen, har medført, at kredsene ikke længere er organiseret så ensartet som oprindeligt tilsigtet. Dermed fraviger de Rigspolitiets oprindelige ramme, som bl.a. havde til hensigt at undgå autonome ledelser på lokalstationerne. Rigspolitiet har ikke taget stilling til eller informeret politikredsene om, hvorvidt disse afvigelser er hensigtsmæssige. Rigspolitiet har oplyst, at det har igangsat konsulentundersøgelser, og i forlængelse heraf vil politiets øverste ledelse drøfte rammerne for kredsens organisering.

Effektiviseringsgevinsterne ved reformen

- Ledelsestyngden i politiet er reduceret med 76 årsværk, men tidsforbruget til ledelsesopgaver er ikke nedbragt fra 2006 til 2008. Rigspolitiet kan heller ikke godtgøre, at politiet har levet op til målet for 2008 om at frigøre 200 årsværk til operativt politiarbejde.
- Politiet har både med finansloven for 2009 og i forbindelse med bandepakken i foråret 2009 fået bevillinger til at udvide politistyrken og til at ansætte administrativt personale, der skal medvirke til at frigøre betjente. Politireformen er dermed blevet væsentligt dyrere end oprindeligt forventet.

Overordnet har der været en større nedgang i politiets produktion end forventet, når resultaterne fra reformårene 2007 og 2008 sammenholdes med resultaterne fra 2006, som var det sidste år inden politireformen. Tal fra 1. kvartal 2009 tyder dog på en positiv udvikling. Rigspolitiet kunne have begrænset nedgangen i produktionen ved, på et tidligere tidspunkt, at have iværksat initiativer i relation til fx kompetencegabet. I reformperioden er politiets responstider faldet, dvs. at politiet kommer hurtigere frem til borgeren ved hastesager.

- Der har været et fald i politiets sagsproduktion på straffesagsområdet i 2007 og 2008 i forhold til 2006. Der er nogen variation i resultaterne mellem de 12 kredse, men generelt har udviklingen i resultaterne ikke fulgt udviklingen i opgavemængden. Således er andelen af anmeldelser, der har resulteret i en fældende afgørelse, faldet fra 2006 til 2008. Tal fra 1. kvartal 2009 indikerer dog en positiv udvikling.

- Udviklingen i politiets sagsbehandlingstid har været negativ, idet færre fældende afgørelser blev truffet inden for 5 måneder i 2008 end i 2006. Tal fra 1. kvartal 2009 tyder dog på en positiv udvikling i politiets sagsbehandlingstid.
- Produktiviteten er også faldet, da politiet i gennemsnit var flere timer om at behandle en anmeldelse med fældende afgørelse i 2008 end i 2006. Tal fra 1. kvartal 2009 viser, at politiets produktivitet på landsplan nu er på niveau med resultatet i 2006. Tendensen gør sig dog kun gældende i halvdelen af kredsene.
- Den negative udvikling i resultater på straffesagsområdet afspejles i et fald i den gennemsnitlige tilfredshed blandt borgere, der har foretaget en politianmeldelse i perioden 2006-2008.
- Politiet er i gennemsnit blevet hurtigere til at komme frem til hasteopgaverne, og forekomsten af lange responstider er reduceret i perioden 2006-2008. Tal fra 1. kvartal 2009 tyder endvidere på, at den positive udvikling fortsætter.

Politiet har de seneste år arbejdet med mål- og resultatstyring, herunder udviklet styringsmæssige redskaber. Politiets mål- og resultatstyring er på et indledende stadie, og der udestår et betydeligt arbejde med at forankre dette i politiet. Det skyldes bl.a., at politidirektørkontrakterne ikke i tilstrækkelig grad bliver anvendt som styringsredskab, at udviklede ledelsesrapporteringsværktøjer ikke bliver anvendt fuldt ud i politikredsene, og at kun få kredse følger systematisk op på definerede mål.

- Politidirektørkontrakterne er overordnet ens, og temaerne, som målene i kontrakterne er formuleret inden for, afspejler ikke, at der er varierende kriminalitetsniveau i kredsene. Endvidere underskrives kontrakterne flere måneder inde i det år, de vedrører, hvilket svækker muligheden for at anvende dem som styringsredskab.
- I politikredsene er der tvivl om koncernledelsens funktion samt om informationsflowet og ansvaret i de øvrige netværk. Rigspolitiet vil arbejde på at skabe klarhed over netværkenes funktioner og opgaver.
- Ikke alle kredse har defineret mål for kredsens virksomhed med udgangspunkt i de mål, som er opstillet i politidirektørkontrakten, og de mål, som er defineret på baggrund af den lokale kriminalitetsudvikling. Ligeledes er der ikke i alle politikredse en systematisk opfølgning på de samlede mål. En del kredse har endnu ikke etableret rammen for, hvad der skal afrapporteres, hvor ofte og til hvem.
- Rigspolitiet har udviklet værktøjer for ledelsesrapportering i politikredsene. Rigspolitiet bør dog i højere grad sikre kendskabet til og anvendelsen af de udviklede værktøjer og standarder for afrapportering til øverste ledelse i politikredsene.

Politiets økonomistyring fungerer ikke tilfredsstillende og lever ikke op til Økonomistyrelsens krav til god økonomistyring i staten. Den basale økonomiske styring i politiet er mangelfuld, politikredsene har ikke de nødvendige kompetencer til at varetage den decentraliserede økonomistyring, og Rigspolitiet foretager ikke den nødvendige budgetopfølgning. Disse forhold har været medvirkende til, at politiet havde et akkumuleret underskud på 341 mio. kr. i 2008, samt at der bl.a. derfor i juni 2009 er indgået en politisk aftale om at bevilge 651 mio. kr. til politiet. Der var ikke viden om det akkumulerede underskud i Justitsministeriet før primo februar 2009.

Opgavefordeling

- Der er en klar overordnet opgavefordeling mellem Rigspolitiet og politikredsene i relation til økonomistyring.

Politiets bevilling og forbrug

- Ved fordelingen af driftsbevillingen er der ikke taget højde for forskellige driftsomkostninger i de enkelte kredse. Samtlige politikredse havde et merforbrug på driftsbevillingen og et mindreforbrug på lønbevillingen i 2008. Rigspolitiet bør derfor genoverveje fordelingen mellem driftsbevillingen og lønbevillingen til kredsene.
- Rigspolitiet stillede i 2008 ikke krav om, at kredsene skulle indsende et budget til Rigspolitiet, og gennemførte ikke den nødvendige budgetopfølgning. Rigspolitiet har i maj 2009 udviklet en ny model for finansiel styring, der bl.a. skal styrke budgetopfølgningen i politiet.

Tilsynet med politiet

- Justitsministeriet og Rigspolitiet har først ved regnskabsafslutningen identificeret politiets akkumulerede underskud på 341 mio. kr. i 2008. Ikke alle politiets udgifter for 2007 og 2008 er gennemgået og medtaget i regnskabet for 2008. Disse udgifter vil indgå i politiets regnskab for 2009. Havde politiet foretaget korrekt regnskabsafslutning og medtaget udgifterne i de år, de vedrører, ville det akkumulerede underskud for 2008 måske have været større. På den anden side er det efterfølgende konstateret, at 85 mio. kr. af underskuddet skyldes konteringsfejl, som vil blive rettet i 2009.
- I juni 2009 kunne det konstateres, at der til politiet var behov for en bevilling på 651 mio. kr. Den endelige kortlægning af politiets merforbrug på driftsområdet vil ske som led i en budgetanalyse, der gennemføres til efteråret, idet Justitsministeriet endnu ikke har fuld klarhed over merforbruget specificeret på udgiftsområder.
- Rigsrevisionen finder samlet, bl.a. på baggrund af politiets tradition for at overholde bevillingerne, at Justitsministeriets tilsyn med politiets økonomistyring har været hensigtsmæssigt. Justitsministeriet bør dog i den resterende reformperiode intensivere sit tilsyn med politiet, særligt i relation til om økonomiforvaltningen er effektiv, og om regnskabet er korrekt.
- Rigspolitiet vil i forbindelse med den nye model for finansiel styring bl.a. ændre proceduren for regnskabsaflæggelse. Rigspolitiet bør i den forbindelse sikre, at godkendte regnskaber fremsendes rettidigt, så de kan danne grundlag for Rigspolitiets månedlige regnskabsgodkendelser til Justitsministeriet, hvilket ikke er sket i 2008.

Understøttelsen af økonomistyringen i kredsene

- I politiets finansielle styring er der plads til forbedringer. Endvidere er der et behov for kompetenceudvikling i politikredsens økonomifunktioner. Rigspolitiet har oplyst, at det vil foretage en betydelig opstramning og omlægning af den overordnede økonomistyring.

- Rigspolitiet skal i højere grad understøtte kredsens opgavevaretagelse, herunder bistå med kompetenceudvikling, it-understøttelse og generel understøttelse i relation til økonomistyringen.

Justitsministeriets rapportering til Folketinget om politiets resultater og fremdriften i reformen i den undersøgte periode har været korrekt.

- Afrapporteringen på udmøntningsplanen fra Justitsministeriet til Folketinget er afgivet i marts 2008 og i april 2009. Dvs. med 1 års mellemrum. Afrapporteringen oplyser alene om, hvorvidt de forskellige projekter i forbindelse med reformen er implementeret til tiden. Justitsministeriet har oplyst, at der fremover vil blive afgivet en halvårlig status, der tillige vil indeholde oplysninger om, hvorvidt projekterne efterfølgende også fungerer i politikredsene.
- Kvaliteten af nøgletal om politiets resultater, som Justitsministeriet har rapporteret til Folketinget, er tilstrækkelig god til at give et retvisende billede af politiets resultater. Afrapporteringen må dog på visse områder forventes at være forbundet med en vis usikkerhed. Justitsministeriet har oplyst, at konkrete forbehold for datakvalitet fremover vil fremgå af nøgletal mv., hvor det er relevant.
- Politiets første svigtredegørelse gav ikke en udtømmende oversigt over alle svigtsager, men det var ifølge Justitsministeriet heller ikke hensigten. Politiet udarbejdede en anden svigtredegørelse, der medtog flere svigtsager.

II. Indledning

A. Baggrund

6. Denne beretning handler om, hvordan Justitsministeriet, Rigspolitiet og politikredsene har forberedt og (indtil videre) implementeret samt fulgt op på vanskeligheder i forbindelse med politireformen.

7. Formålet med politireformen er at skabe de bedst mulige rammer for et mere moderne og effektivt politi, der løser sine opgaver med ensartet, høj kvalitet overalt i landet og tilrettelægger arbejdet på en fleksibel, serviceorienteret og effektiv måde. Politireformen indeholder, som det fremgår af boks 1, flere forskellige reformer, herunder en reform af politikredsens organisering samt en reform af styringen af politiet.

BOKS 1. OVERSIGT OVER INDHOLDET I POLITIREFORMEN

Reform af politikredsens organisering

Sammenlægning af 54 kredse til 12 nye politikredse, ophævelse af opdelingen i ordens- og kriminalpoliti samt etablering af én vagtcentral i hver politikreds, som disponerer for hele kredsen.

Styringsreform

Etablering af en "direktoratsmodel" med sædvanligt over-/underordningsforhold mellem justitsministeren, rigspolitichefen og politidirektørerne, administrative styringsredskaber (fx mål- og resultatstyring), decentralisering af ansvar til kredsene (fx økonomi og personale) og "koncernledelse".

Uddannelsesreform

Etablering af en ny politiuddannelse for at styrke politiets uddannelse og kompetenceudvikling og for at tilnærme politiuddannelsen det almindelige uddannelsessystem.

It-reform

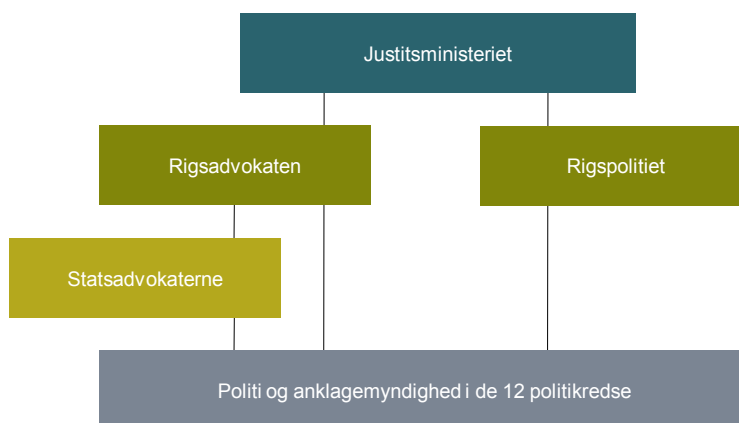
Forbedringer af og investeringer i it-systemer til politiet.

8. *Politikredsens organisering* er med reformen blevet grundlæggende ændret. Antallet af politikredse er reduceret fra 54 til 12, og der er gennemført såvel organisatoriske som styringsmæssige ændringer af politikredsene. Ændringerne har bl.a. medført, at opdelingen i ordens- og kriminalpoliti er ophævet, og at politikredsene i dag er organiseret med udgangspunkt i 3 søjler: en politisøjle, en administrativ søjle og anklagemyndighedens søjle.

9. *Den overordnede administrative styring og ledelse* af politiet er også ændret. Der er således blevet etableret en direktoratsmodel, hvor Rigspolitiet er almindelig overordnet myndighed i forhold til politikredsene. Hver politikreds ledes af en politidirektør, og de 12 politidirektører udgør sammen med rigspolitichefen og rigsadvokaten politiets koncernledelse. Koncernledelsens opgave er at drøfte og koordinere politiets samlede indsats i hele landet. Rigspolitichefen skal, under ansvar over for justitsministeren, sikre, at politiet i hele landet udfører de opgaver, det er pålagt, opfylder de politiske mål og krav, som fastlægges i poli-

tiets flerårssaftale mv. Den administrative styring af politikredsene sker bl.a. med udgangspunkt i en række direktørkontrakter mellem rigspolitichefen og politidirektørerne (mål- og resultatstyring), og med reformen har politidirektørerne overtaget opgaven med at styre kredsens økonomi og personale mv.

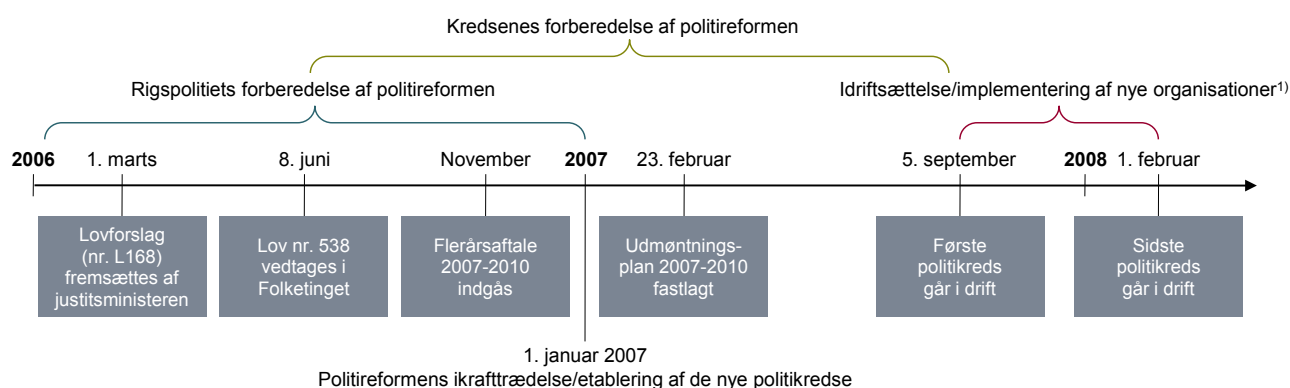
Figur 1. Politiets og anklagemyndighedens organisation



Kilde: Politiets og anklagemyndighedens årsrapport 2007.

10. Med politireformen er den modernisering af politiet, der havde været undervejs siden nedsættelsen af Visionsudvalget i sommeren 2003, blevet gennemført. De omfattende organisatoriske og styringsmæssige ændringer af politiet skulle gennemføres sideløbende med, at den daglige drift af politiet skulle opretholdes på et niveau, hvor borgerne mærkede det mindst muligt.

Figur 2. Tidslinjen for politireformen



¹⁾ Med undtagelse af Københavns Politi, der fulgte en anden tidskadence og gik i drift den 1. januar 2007.

11. Figur 2 indeholder en tidslinje med vigtige begivenheder i relation til reformens 2 første år. Det fremgår, at forslag til lov nr. L168 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (loven om politi- og domstolsreformen), herefter lovforslaget, blev vedtaget i juni 2006. Reformen trådte i kraft den 1. januar 2007, hvor de nye politikredse og den nye styringsform blev etableret. Decentraliseringen af økonomien skete dog først den 1. januar 2008. De nye politikredse overgik til drift i de nye organisationer mellem september 2007 og februar 2008. Dette gælder dog ikke Københavns Politi, der gik i drift den 1. januar 2007. På nuværende tidspunkt er den organisatoriske reform gennemført, mens arbejdet med at implementere

it-systemer og effektiviseringer vil fortsætte frem til 2011, hvor politireformen forventes at være fuldt implementeret.

12. Den politiske styring af politiet sker hovedsageligt med udgangspunkt i politiske flerårs-aftaler. I 2006 blev der således indgået en 4-årig aftale, hvor der blev tilført ca. 2 mia. kr. i perioden 2007-2010, hvoraf ca. 1,5 mia. kr. skulle bruges til at opretholde det nuværende aktivitetsniveau. Det fremgår af aftalen, at politireformen gradvist skal frigøre årsværk til operativt politiarbejde, så der ved udgangen af 2011 er frigjort 800 årsværk.

13. Mediernes interesse for politireformen har været stor. I foråret 2008 blev det bl.a. omtalt, at antallet af uopklarede sager er vokset siden 2006, og samtidig forlød det, at politiet rejser færre sigtelser, angiveligt på grund af politireformen. Statsrevisorerne bad den 17. september 2008 Rigsrevisionen om at undersøge forberedelsen og implementeringen af politireformen. Senere er der kommet supplerende ønsker til undersøgelsen fra både Statsrevisorerne og Finansudvalget. Rigsrevisor beskrev i et notat til Statsrevisorerne af 2. december 2008, hvordan undersøgelsen kunne tilrettelægges.

B. Formål, afgrænsning og metode

14. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, hvordan det går med at gennemføre politireformen. Formålet er undersøgt ved at besvare følgende 5 spørgsmål:

- Har forberedelsen og opfølgningen af politireformen indtil nu været tilfredsstillende?
- Har politiets resultater ændret sig i forhold til 2006?
- Har politiet implementeret mål- og resultatstyring?
- Fungerer politiets økonomistyring tilfredsstillende?
- Har informationen til Folketinget om implementeringen af politireformen været korrekt?

15. Boks 2 viser, i hvilke kapitler Rigsrevisionen behandler de emner, som Statsrevisorerne ønsker belyst.

BOKS 2. BESVARELSE AF STATSREVISORERNES EMNEOMRÅDER

Emneområder	Kap.
• Kvaliteten af politiets mål- og resultatstyring	V
• Udviklingen i ledelsestyngden i politiet	III
• Overensstemmelse mellem gennemførelsen af politireformen og loven om og intentionerne med reformen	
• Kvaliteten af politiets økonomistyring	VI
• It-understøttelsen af politiets opgavevaretagelse	
• Udviklingen i omfanget og resultaterne af politiets indsats, herunder graden af ensartethed på landsplan med hensyn til service, produktivitet og effektivitet i opgaveløsningen	IV
• Udviklingen i politiets responstider, herunder omfanget af sager, hvor borgere ikke er bistået i tide	IV og VII
• Om Folketinget er blevet informeret korrekt	VII

16. Bornholms Politi og Københavns Politi er ikke fuldt ud omfattet af de generelle bemærkninger til lovforslaget og har derfor delvist gennemført nogle andre og lidt mindre omfattende reformprocesser sammenlignet med de øvrige kredse. Denne undersøgelse omfatter dog samtlige 12 politikredse, og hvor Bornholms Politi og Københavns Politi ikke er medtaget i undersøgelsens resultater, er dette specifikt anført.

17. Rigsrevisionen har besøgt og gennemført interviews i samtlige 12 politikredse. Rigsrevisionen har bl.a. interviewet politikredsens øverste ledelser, økonomichefer, vagtchefer, mellemledere, repræsentanter fra afdelingen for operativ planlægning og analyse, ledelsessekretariatet, repræsentanter for projektorganisationerne (nedsat i forbindelse med reformarbejdet) og tillidsrepræsentanter. Derudover har Rigsrevisionen foretaget interviews i Rigspolitiet og Justitsministeriet. Rigsrevisionen har endvidere gennemgået en lang række dokumenter fra Justitsministeriet, Rigspolitiet og politikredsene i tilknytning til politireformen. Det gælder bl.a. lovgrundlag, samrådsspørgsmål samt almindelige folketingsspørgsmål, statistisk materiale, regnskaber, dagsordener, mødereferater, notater, orienteringsskrivelser, nyhedsbreve, projektrapporter og evalueringer.

18. Undersøgelsen vedrører perioden august 2006 - ultimo 2008. Dog er der på de områder, hvor det er relevant, inddraget materiale fra 1. halvår 2009. Rigsrevisionens undersøgelse omfatter som udgangspunkt ikke anklagemyndigheden. Udviklingen i politiets resultater, som er beskrevet i kap. IV, vedrører dog både politiet og anklagemyndigheden.

19. Beretningen har i udkast været forelagt Justitsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

III. Forberedelse og opfølgning af politireformen

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Rigspolitiet og politikredsene har forberedt reformen tilfredsstillende. Politikredsenes opfølgning af politireformen har været tilfredsstillende. Rigspolitiet har dog ikke i tilstrækkeligt omfang fulgt op på og bistået kredsene med at løse de udfordringer, der opstod med fx kompetencegab og organiseringen af politiet. Derudover er politireformen indtil nu blevet væsentligt dyrere end forventet, og der er ikke som planlagt frigjort 200 årsværk til operativt politiarbejde i 2008.

20. Rigsrevisionen har undersøgt, om Rigspolitiet og politikredsene har forberedt, implementeret og fulgt tilfredsstillende op på reformen af organiseringen af de politimæssige opgaver (dvs. fusionen af 54 politikredse til 12 kredse, reformen af politiets beredskab samt reformen af politiets ledelse).

21. For at vurdere dette har Rigsrevisionen undersøgt, om:

- Rigspolitiet og politikredsene har forberedt reformen, så det var klart, hvad der skulle komme ud af reformen, og hvordan reformprocessen skulle forløbe
- Rigspolitiet og politikredsene har gennemført rekruttering af ledere og placering af medarbejdere på en måde, der understøtter formålene med reformen og minimerer risikoen for væsentlige forstyrrelser af driften i politikredsene
- politikredsene har evalueret organiseringen efter overgangen til ny drift og planlagt eller gennemført initiativer til løsning af konstaterede implementeringsproblemer, og om Rigspolitiet har fulgt op herpå
- reformen har realiseret de forventede effektiviseringsgevinster indtil nu, herunder reduceret ledelsestygden i politiet.

A. Forberedelse af reformen

22. Rigsrevisionen har undersøgt, om Rigspolitiet og politikredsene har forberedt politireformen, så det var klart, hvad der skulle komme ud af reformen, og hvordan reformprocessen skulle forløbe. Rigsrevisionen har taget udgangspunkt i Finansministeriets anbefalinger til fusioner i staten.

Tabel 1 giver et overblik over henholdsvis Rigspolitiets og politikredsenes forberedelsesarbejde.

Tabel 1. Oversigt over forberedelsesarbejdet

	Rigspolitiet		Politikredsene	
Strategisk ramme	Vision og mål for reformen	✓	Vision og strategi for reformen	✓
	Analyse af effektiviseringsgevinster	✓	Mål for effekterne af reformen	÷
	Risikoanalyse	÷		
Proces	Implementeringsplan, Rigspolitiet (drejebog)	✓	Milepælsplaner ud fra drejebogen	✓
	Implementeringsplan, politikredsene (drejebog)	✓	Projektorganisering med inddragelse af medarbejdere	✓
	Overordnet kommunikationsplan	✓	Detaljerede kommunikationsplaner	✓
Organisering	Plan for organisering af politikredsene (modelpolitikredsnotater)	✓	Detaljerede organisationsplaner ud fra modelpolitikredsnotaterne	✓

23. Tabel 1 viser, at *Rigspolitiet* som led i forberedelsen af reformen har udarbejdet en række retningslinjer og redskaber til brug for politikredsene arbejde med at forberede sammenlægningen af politikredsene. Rigspolitiet har også analyseret mulighederne for effektiviseringsgevinster som følge af reformen og opstillet et overordnet mål om, at kredsreformen skal frigøre 800 årsværk til operativt politiarbejde. Rigspolitiet har ikke som led i forberedelsesarbejdet udarbejdet en *risikoanalyse* og dermed identificeret mulige risici, deres eventuelle konsekvenser samt handlinger, der kan iværksættes for at reducere sandsynligheden for, at risici indtræffer. Rigspolitiet kunne i højere grad have analyseret, hvilke risici der var forbundet med ønskerunden, og i forlængelse heraf have vejledt politikredsene i relation til rammerne for gennemførelsen af ønskerunden, fx informeret kredsene om muligheden for at fastholde udvalgte kompetencer til sikring af produktionen.

24. Rigspolitiets *drejebog* for politikredsene arbejde med kredsreformen har været et centralt redskab for politikredsene i reformarbejdet. Drejebogen udgør en samlet, overordnet plan for kredsene forberedelsesarbejde og indeholder en række projektbeskrivelser med bl.a. angivelser af tidsrammer. Det fremgår af drejebogen, hvilke opgaver der påhviler kredsene, og hvilke opgaver der skal løses af Rigspolitiet.

25. Rigspolitiet har også som led i forberedelsesarbejdet udarbejdet planer for organisering af politikredsene i form af 3 *modelpolitikredsnotater* – ét for hver af de 3 søjler i politikredsene (politisøjlen, den administrative søjle og anklagemyndighedens søjle). Notaterne skulle sikre, at politikredsene blev organiseret i overensstemmelse med formålet med reformen og organiseringsprincipperne i bemærkningerne til lovforslaget. Derudover var hensigten at sikre, at politikredsene i videst muligt omfang blev organiseret ens. Notaterne omfattede ikke Københavns Politi og Bornholms Politi, da deres størrelse og øvrige vilkår varierer meget fra de øvrige kredse. Som noget af det første efter koncernledelsen blev etableret, tilsluttede den sig i oktober 2006 modelpolitikredsnotaterne som organiseringsprincip for de 10 politikredse – med enkelte justeringer.

26. *Politikredsene* har som led i deres forberedelsesarbejde udarbejdet egne strategiske rammer og mål for de nye politikredse. Ingen af politikredsene har dog opstillet konkrete mål for effektiviseringsgevinster af reformen, og Rigspolitiet har oplyst, at det ikke var hensigten, at der skulle opstilles sådanne effektiviseringsmål på kreds niveau, og henviser til det overordnede effektiviseringsmål: 800 årsværk frigjort til operativt politiarbejde. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at politikredsene imidlertid ville have haft et bedre fundament for at bevare fokus på og styre efter dette effektiviseringsmål, hvis de havde nedbrudt det til mål på kreds niveau.

27. Alle politikredse har fulgt drejebogen og gennemført reformaktiviteterne som anbefalet i denne. Politikredsene har organiseret reformarbejdet med udgangspunkt i en projektorganisation og i vid udstrækning inddraget medarbejdere og medarbejderrepræsentanter i arbejdet med at organisere de nye politikredse. Arbejdet med at organisere politikredsene tog i alle de relevante kredse udgangspunkt i modelpolitikredsnotaterne. I drejebogen er fastsat konkrete tidsterminer for de enkelte reformaktiviteter, og alle politikredse har nogenlunde fulgt den samme tidsplan for forberedelsesarbejdet. Alle politikredse har løbende haft stort fokus på kommunikationen til medarbejderne.

Vurdering

28. Rigspolitiet og politikredsene har gennemført et stort og struktureret forberedelsesarbejde. Rigspolitiet har udarbejdet relevante drejebøger, retningslinjer og redskaber, som politikredsene har anvendt til at opbygge de nye kredse. Forberedelsesarbejdet indeholdt dog ikke en analyse af, hvilke eventuelle problemer der kunne opstå ved implementeringen, og derfor blev fx omfanget af kompetencegabet undervurderet.

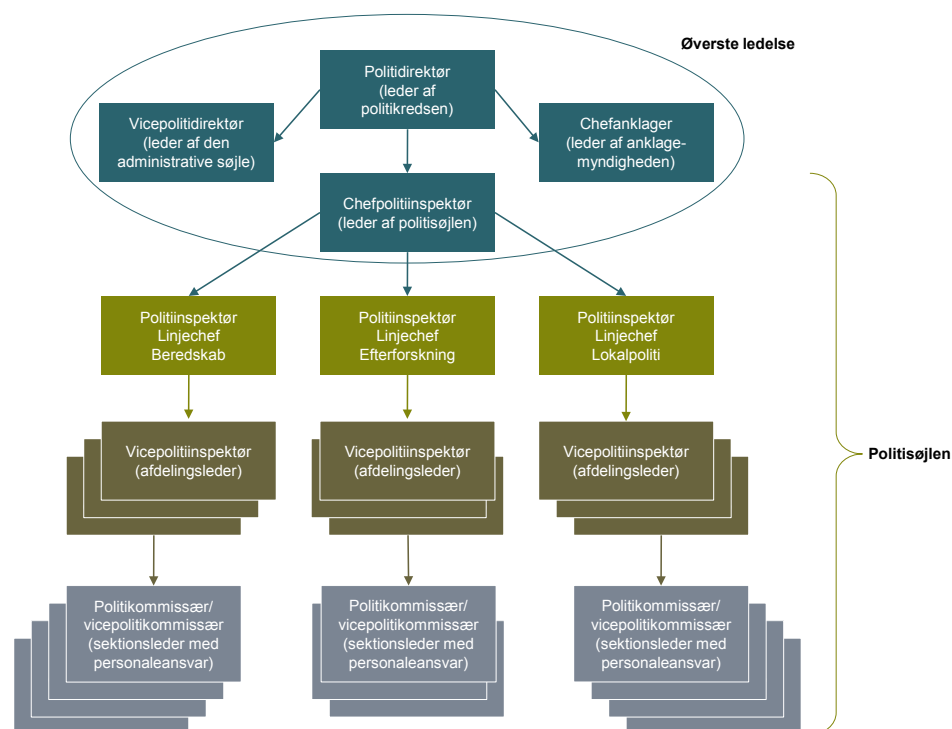
B. Bemanning af de nye politikredse

29. Som led i politireformen skulle samtlige ca. 12.000 ledere og medarbejdere i politikredsene have nyt job. Det var en omfattende proces med risiko for tab af kompetencer blandt både ledere og medarbejdere. Rigsrevisionen har undersøgt, om lederrekrutteringen og placeringen af medarbejdere har været tilrettelagt hensigtsmæssigt – dvs. på en måde, der understøtter reformen og minimerer risikoen for væsentlige driftsforstyrrelser i politikredsene, fx i form af kompetencegab.

Lederrekrutteringsprocessen

30. Såvel den overordnede ledelsesstruktur i politikredsene som lederrekrutteringen er reguleret af bemærkningerne til lovforslaget. Derudover fremgår det af bemærkningerne til lovforslaget, at der ved rekrutteringen af ledere til politiet skal lægges større vægt på generelle ledelseskompetencer end hidtil. Rekrutteringen af ledere er foregået i et samarbejde mellem Rigspolitiet, som har haft kompetencen til at udnævne ledere, og politikredsene, som har haft kompetencen til at indstille kandidater. Dog har justitsministeren udnævnt de øverste ledere af politikredsene. Boks 3 viser den typiske ledelsesstruktur i politikredsene for så vidt angår øverste ledelse og ledelse af den søjle af politikredsen, der varetager de politimæssige opgaver (politisøjlen). Anklagemyndigheden og den administrative søjle i politikredsene indgår ikke i boksen.

BOKS 3. LEDELSESSTRUKTUREN I EN TYPISK POLITIKREDS



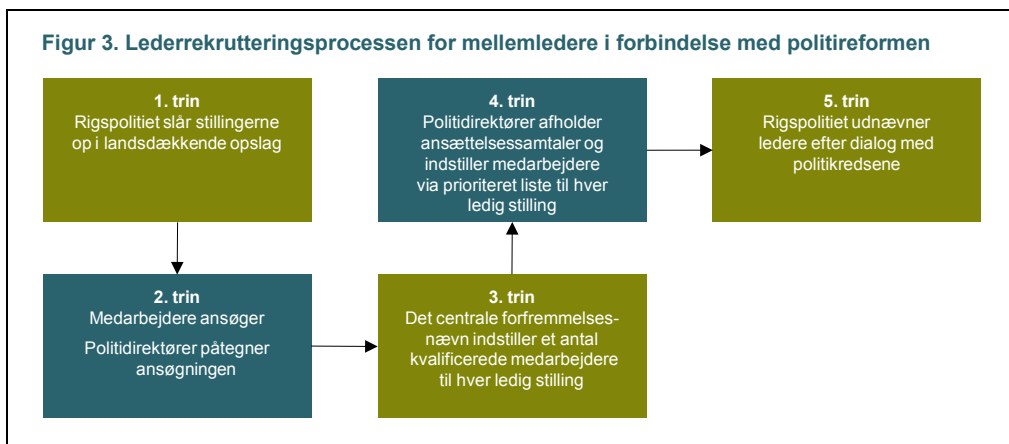
Politikredsene ledes af en politidirektør, en vicepolitidirektør (leder af den administrative søjle), en chefanklager (leder af anklagemyndigheden) og en chefpolitiinspektør (leder af politisøjlen). I politisøjlen er der typisk 3 ledelsesniveauer under chefpolitiinspektøren: linjechefer, afdelingsledere og sektionsledere. Ledelsesstrukturen på øverste ledelsesniveau (mørkegrøn i figuren) og linjechef-niveau (lysegrøn i figuren) er ens i alle politikredse med undtagelse af Københavns Politi og Bornholms Politi. Antallet af ledere under linjechefniveauet varierer fra kreds til kreds og mellem de enkelte ledelsesområder inden for den enkelte kreds.

31. Alle ledere i de tidligere politikredse skulle igennem en ansøgnings- og udnævnelsesproces, hvis de ønskede et lederjob i en af de nye politikredse. Rigspolitiet havde udstukket en generel job- og løngaranti, som også omfattede lederne, men lederne var ikke garanteret et lederjob (på et bestemt niveau) i de nye kredse. For at give lederne mulighed for at søge mere end én lederstilling blev lederrekrutteringsprocessen i vid udstrækning gennemført samtidigt i hele landet. Stillingerne blev slået op på samlede landsdækkende opslag i en række runder, først politidirektørstillingerne, derefter den øvrige øverste ledelse, derefter linjecheferne osv.

Rekruttering af mellemledere

32. Ansættelsen af mellemledere i politisøjlen var en omfattende proces med flere led, der involverede mange aktører og over 1.000 stillinger og kandidater. Processen er illustreret i figur 3.

Figur 3. Lederrekrutteringsprocessen for mellemledere i forbindelse med politireformen



33. Politikredsene skulle på relativt kort tid gennemføre en lang række bedømmelser, samtaler og indstillinger af egnede kandidater. Derefter blev den samlede lederstab for den enkelte politikreds udnævnt via forhandling mellem politikredsene og Rigs politiet. Kun få kredse anvendte et redskab ved vurdering af kandidater til lederstillingerne, som kunne sikre, at de mange involverede aktører havde et fælles grundlag at bedømme kandidater ud fra, samt at der blev lagt tilstrækkelig vægt på generelle ledelseskompetencer i vurderingen. Især vægten på generelle lederkompetencer er vigtigt, da det jo af lovforslaget fremgår, at der skulle lægges større vægt på generelle ledelseskompetencer end hidtil.

34. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at politikredsene i vid udstrækning fik udnævnt de ledere, de havde indstillet. Men der var også politikredse, som fik udnævnt ledere, de ikke havde indstillet, men som skulle placeres. Samtidig har hensynet til de mange tidligere ledere betydet, at politikredsene har haft vanskeligheder ved at finde stillinger til ledere, som havde forfremmelsespotentialer. Dette gælder også unge ledertalenter.

Placering af medarbejdere

35. Medarbejderne i politikredsene blev fordelt på de nye stillinger i politikredsene med afsæt i en ønskerunde, som blev gennemført i hver politikreds. Udgangspunktet for fordelingsprocessen var lovforslagets bemærkninger om, at der ved placeringen af medarbejdere:... *i størst muligt omfang [ville] blive taget hensyn til den enkelte medarbejders ønsker og til medarbejderens hidtidige arbejdsopgaver, bopæl og transportmuligheder mv.*

36. På denne baggrund og efter drøftelser i det centrale samarbejdsudvalg for politiet og anklagemyndigheden anbefalede Rigs politiet, at så mange medarbejdere som muligt fik deres ønske til tjenestested og hovedarbejdsområde opfyldt (under overskriften "Reform med et menneskeligt ansigt"). Rigs politiet fastlagde de overordnede rammer for afviklingen af ønskerunden og udarbejdede vejledninger, inspirationsmateriale og redskaber til brug for den praktiske afvikling af ønskerunden.

37. Politikredsene stod for afviklingen af ønskerunden og den efterfølgende placering af medarbejdere i stillingerne i de nye politikredse. Indplaceringen af medarbejdere varierede i politikredsene, men blev typisk foretaget af et fordelingsudvalg, som bestod af ledelses- og tillidsrepræsentanter. Politikredsene strakte sig vidt for at opfylde medarbejdernes ønsker, som i mange tilfælde vedrørte geografisk tjenestested frem for jobfunktion. Politikredsene tog kun i mindre grad udgangspunkt i kredsens behov for kompetencer ved fordelingen af medarbejdere. Dels fandt politikredsene, at de var forpligtet af Rigs politiets udmelding, dels var der i politikredsene en forventning om, at en mere tvungen placering ville afstedkomme mange opsigelser. Konsekvensen af denne fordelingsmetode blev et markant tab af kompetencer i politikredsene ved overgangen til drift i de nye organisationer. Fx var der et kompetencegap i vagtcentralerne.

38. Kun en enkelt kreds havde gennemført en systematisk opgørelse over medarbejdernes kompetencer til brug for fordelingsprocessen. De øvrige politikredse baserede i høj grad fordelingen af medarbejdere på fordelingsudvalgets personlige kendskab til de enkelte medarbejdere samt de oplysninger om egne kompetencer, som medarbejderne påførte deres ønskeseddel ved ønskerunden. Disse oplysninger var af meget forskellig karakter, og de var ikke kvalitetssikrede.

Vurdering

39. På trods af reformens krav til nye ledelseskompetencer havde kun 2 politikredse forud for rekrutteringsprocessen defineret kriterierne for, hvordan de ville udvælge deres ledere.

40. Fordelingen af medarbejdere skete hovedsageligt med udgangspunkt i medarbejdernes ønsker til geografisk placering frem for kredsens behov for kompetencer. Politikredsene burde have haft bedre overblik over medarbejdernes kompetencer og lagt større vægt på disse ved fordelingen af medarbejdere ved at sikre, at der fx var nok medarbejdere i vagtcentralerne, der havde kompetencen til at disponere og vejlede politipatruljerne, så problemerne med bemanding af vagtcentralerne kunne have været mindsket.

C. Implementeringsproblemer og justering

41. Rigsrevisionen har undersøgt, om politikredsene via evalueringsaktiviteter har fulgt op på eventuelle uhensigtsmæssigheder i organiseringen og opgaveløsningen efter overgangen til drift i de nye politikredse. Undersøgelsen viser, at 9 af 12 politikredse frem til marts 2009 (ca. 1-1½ år efter overgangen til drift i de nye politikredse) har gennemført evalueringsaktiviteter. En enkelt politikreds har evalueret en afgrænset problemstilling, mens de øvrige kredse har gennemført evalueringer, der omfatter hele den nye politikreds. Evalueringsmetoderne varierer, men organisationsevalueringerne kendetegner sig generelt ved, at en stor del af medarbejderne har været involveret i processen.

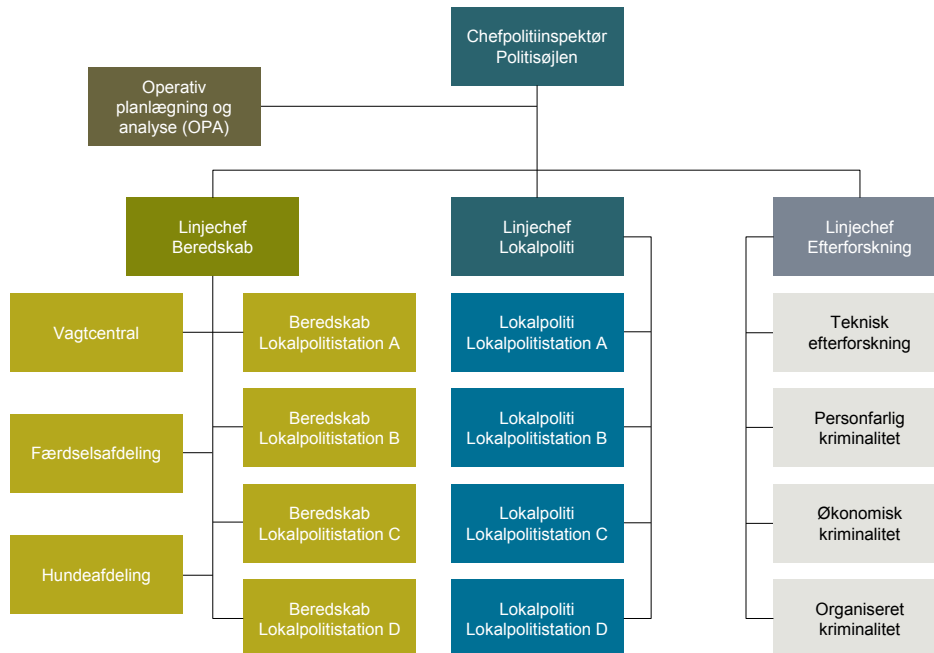
42. Rigsrevisionen har med udgangspunkt i evalueringerne, politikredsens bidrag til Rigspolitiets redegørelse "Et politi i forandring" og interviews med ledere og tillidsrepræsentanter i politikredsene undersøgt, hvilke implementeringsproblemer kredsene har haft, og hvordan de har løst problemerne. Undersøgelsen viser, at politikredsene gennemgående har haft 3 typer af problemer:

- problemer med organiseringen i politisøjlen
- kompetenceproblemer
- problemer med telefonbetjeningen.

Organiseringsproblemer i politisøjlen

43. Udgangspunktet for organiseringen af de politimæssige opgaver har været modelpolitikredsnotatet vedrørende organiseringen af de politimæssige opgaver. Modelpolitikredsnotatet ligger i forlængelse af bemærkningerne til lovforslaget. De grundlæggende organiseringsprincipper er anvendt i alle politikredse med undtagelse af Københavns Politi. Bornholms Politi har organiseret sig efter en tilføjelse af modelpolitikredsnotatet, der tager højde for, at kredsene er mindre end de øvrige.

BOKS 4. GRUNDLÆGGENDE ORGANISERINGSPRINCIPPER FOR POLITISØJLEN, JF. MODELPOLITIKREDSSEN



Hovedprincipper for organiseringen

- De politimæssige opgaver organiseres i 3 afdelinger – beredskab, lokalpoliti og efterforskning, der hver ledes af en linjechef placeret på hovedstationen.
- Medarbejdere, der primært varetager beredskabsmæssige opgaver, samles i en beredskabsafdeling, og medarbejdere, der primært varetager lokalpolitimæssige opgaver, samles i et lokalpoliti.
- Hovedstationerne og lokalstationerne vil være organiseret med et beredskab og et lokalpoliti med hver en leder, der refererer direkte til linjechefen på hovedstationen.
- Efterforskningsafdelingen er placeret på hovedstationen.

44. Politisøjlen ledes af en chefpolitiinspektør og er organiseret i 3 linjer (beredskab, lokalpoliti og efterforskning) under hver deres linjechef samt med en politifaglig analyseenhed som stabsfunktion. På hver station er der en selvstændig leder af stationens beredskabssektion, ligesom lokalpolitiet har selvstændig ledelse på hver station (tostrengt ledelse).

45. Rigsrevisionen har konstateret 2 gennemgående problemer i relation til organiseringen i politisøjlen: problemer som følge af ledelsesstrukturen på lokalstationerne og problemer med bemandingen af de forskellige enheder. Disse problemer har medvirket til sagsophobning og langsommere sagsbehandlingstid i forbindelse med overgangen til drift i de nye organisationer (jf. kap. IV).

Ledelsesstrukturen på lokalstationerne

46. Organiseringen i søjler (beredskab, lokalpoliti og efterforskning) medfører, at de lokale politistationer normalt har 2 ledere: en leder af beredskabet og en leder af lokalpolitiet. Disse ledere refererer til hver deres linjechef og er sideordnede ledelsesmæssigt. Denne opdeling i beredskab og lokalpoliti på de enkelte stationer opleves i mange politikredse som problematisk, da tostrengt ledelse hæmmer mulighederne for at bruge resurserne fleksibelt, og den giver problemer med snitflader og ansvarsfordeling mellem sagsbehandlingen i beredskabet og lokalpolitiet. Opdelingen i flere specialiserede sektioner inden for lokalpo-

litiet med hver deres leder udfordrer også en fleksibel opgaveløsning, da den enkelte sektion ofte bliver relativt lille, og da der derfor bruges for mange resurser på ledelse.

Bemandingen af enhederne

A/V-sektionen er en del af lokalpolitiet. Her tages imod telefonopkald (ikke 112) og anmeldelser fra borgere.

47. Bemandingen af beredskabet og andre døgnbetjente enheder som vagtcentralen og sektionen for anmeldelse og visitation (A/V-sektionen) har været en stor udfordring i alle politikredse, fordi opgavebelastningen ikke er ligeligt fordelt hen over ugen og døgnet. Politikrets arbejdstidsaftaler begrænser muligheden for at pålægge medarbejderne weekend- og natarbejde. Skal fx beredskabet være selvstående, vil det derfor medføre, at en meget stor del af politikredsens politiuddannede medarbejdere skal indgå i beredskabet. I modelpolitikredsen var det hensigten, at beredskabet ikke skulle være selvstående, men at medarbejdere fra lokalpolitiet skulle indgå i beredskabet med "sponsorvagter" for at opretholde den nødvendige beredskabsstyrke uden at tømme politikredsens øvrige afdelinger.

En sponsorvagt er en vagt, hvor en medarbejder, der normalt gør tjeneste i en enhed, møder på vagt i en anden enhed, fx i weekendvagt i beredskabet.

48. Sponsorvagter medfører fx, at medarbejdere fra lokalpolitiet i et antal weekender om året skal gøre tjeneste i beredskabet. Politikredsene har oplyst, at sponsorering lægger stort beslag på de afgivende enheder, som ikke kan løse opgaverne med samme kvalitet eller i samme tempo, som hvis de ikke havde skullet afgive sponsorvagter. Sponsorering er eller har været en problemstilling i alle politikredse, men omfanget varierer. Nogle politikredse anvender kun weekendsponsorering, mens andre kredse har tilrettelagt et langt mere omfattende sponsoreringssystem, der også indebærer sponsorering af enheder, der ikke er fuldt bemandet på hverdage. I nogle politikredse skal samtlige politiuddannede medarbejdere i kredsen deltage i sponsoreringen af hensyn til at få belastningen ved weekendarbejde delt ud på så mange medarbejdere som muligt. Andre kredse har valgt at begrænse sponsoreringen til lokalpolitiet.

A/V-sektionen i Midt- og Vestsjællands Politimåtte i en periode besætte op mod 50 % af hverdagsvagterne med sponsorer, fordi der ikke har været nok medarbejdere i den faste stab i sektionen.

49. En af årsagerne til behovet for hverdagssponsorering er, at de fleste politikredse har opbygget de nye organisationer ud fra forudsætninger, som har vist sig ikke at være realistiske. Dels var opgaverne i nogle tilfælde mere omfattende end beregnet, dels gav ønskerunden problemer, idet det viste sig at være svært at rekruttere medarbejdere til nogle af sektionerne. Endelig har det været vanskeligt for kredsene at få overblik over medarbejderantallet og få realistiske prognoser for udviklingen fra Rigspolitiet. Stort set alle kredse har fundet, at medarbejderantallet, særligt de politiuddannede, viste sig at være lavere end forudsat, da de konstruerede deres organisationsplaner mv. i vinteren 2006-2007.

Justeringer af organiseringen i politisøjlen

50. For at løse problemerne i forbindelse med implementeringen af reformen har mange af politikredsene foretaget større eller mindre justeringer af medarbejderantallet i de enkelte afdelinger og sektioner samt af sponsorordningerne. Der har særligt været fokus på at få reduceret hverdagssponsoreringen. Flere politikredse har desuden taget initiativer til at skabe bedre muligheder for at anvende kompetencerne målrettet, når der ydes sponsorvagter.

51. Ca. halvdelen af politikredsene er i gang med (eller planlægger) at justere organisationen i politisøjlen ved at lægge beredskabet ind under lokalpolitiet på de mindre stationer for at få større fleksibilitet i opgaveløsningen (enstrengt ledelse). Flere af kredsene har også valgt at reducere antallet af sektioner i lokalpolitiet, og enkelte kredse har valgt at reducere antallet af stationer med beredskab. Ingen kredse har endnu helt nedlagt stationer.

52. Både enstrengt ledelse og sammenlægning af sektioner i lokalpolitiet strider imidlertid mod principperne i modelpolitikredsnotatet. Særligt frarådes enstrengt ledelse af stationerne, idet stationsledelse giver uklare kommandoveje, da en stationsleder både vil skulle varetage beredskabsafdelingens interesser og lokalpolitiets interesser og referere til 2 forskellige chefer. Den fleksibilitet, som politikredsene søger at opnå med stationsledelse, er med andre ord en begrænsning for et slagkraftigt og selvstændigt beredskab ifølge modelpolitikredsnotatet. Det fremgår også af notatet, at organiseringen af lokalpolitiet skal være ens i hele landet af hensyn til genkendelighed og samarbejde inden for og mellem kredsene.

53. Rigsrevisionen kan konstatere, at Rigspolitiet ikke har meldt noget ud til politikredsene om, hvilke muligheder de har for at løse organiseringsproblemer i politisøjlen, og om hvorvidt modelpolitikredsnotatets status eller konklusioner er ændret. Der hersker derfor usikkerhed i politikredsenes øverste ledelse om, hvilke muligheder de enkelte politikredse har for at afvige principperne i notatet. Der er heller ikke fra centralt hold taget stilling til, hvordan politikredsene eventuelt kan imødegå de problemer, modelpolitikredsnotatet udpeger, fx ved enstrenget ledelse af stationerne. Rigspolitiet har oplyst, at politiets øverste ledelse i forlængelse af de igangsatte konsulentundersøgelser vil drøfte rammerne for kredsenes organisering.

54. Rigspolitiet har ikke bistået kredsene med løsninger på bemandingsproblemer og sponsorvagter, selv om dette er tværgående problemer. I forbindelse med redegørelsen "Et politi i forandring" har Rigspolitiet dog taget initiativ til at analysere den eksisterende bemanding og effektiviteten af patruljetjenesten. Det fremgår også af redegørelsen, at Rigspolitiet vil sætte fokus på ledelsesstrukturen i politikredsene.

Kompetenceproblemer

55. Et af de gennemgående problemer i forbindelse med implementering af politireformen har været at have tilstrækkelige kompetencer til at løse opgaverne i de nye politikredse professionelt og effektivt. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at kredsenes kompetenceproblemer typisk har været i lokalpolitiet, i vagtcentralerne, hos lederne og hos de administrative medarbejdere.

- Mange afdelinger af lokalpolitiet har manglet medarbejdere med brede efterforskningsmæssige og sagsbehandlingskompetencer samt mere specialiserede kompetencer, fx på særlovsområdet.
- Vagtcentralerne har generelt manglet kompetencer inden for disponering og vejledning af patruljer. Problemerne i vagtcentralerne skyldes dels, at opgaven var ny (fx styring af mange patruljer og ny teknologi), dels at en række af de tidligere vagthavende, der havde de rette kompetencer, havde søgt stillinger andetsteds i forbindelse med ønskerunden og lederrekrutteringen.
- Politikredsene har i større eller mindre omfang haft kompetenceproblemer på ledelsesniveau. Politireformen stiller øgede krav til personaleledelse (bl.a. at skabe motivation, forandringsvillighed mv.) og til "ledelse gennem ledere". Derudover har mange personaleledere fået en række nye administrative opgaver som fx kvalitetssikring og tjenestetidsplanlægning, ligesom ledere på afdelings- og linjeniveau har fået nye roller og opgaver.
- Stort set alle politikredse har haft kompetenceproblemer i nogle af de administrative funktioner, særligt økonomi- og personalefunktionerne, dels på grund af ønskerunden, dels fordi politikredsene overtog en række nye arbejdsopgaver fra Rigspolitiet og den overordnede anklagemyndighed.

Vagtcentralen er politikredsens operationscenter, som bl.a. styrer beredskabet og løbende disponerer over kredsens patruljer.

Initiativer i relation til kompetenceproblemer

56. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der har været og fortsat er stort fokus på at få løst kompetenceproblemerne i politikredsene. Politikredsene har søgt at løse problemerne via sidemandsoplæring og intern kursusvirksomhed. Men det har været vanskeligt at afse resurser til brug for oplæring og anden kompetenceudvikling, især i lokalpolitiet, bl.a. på grund af den hyppige brug af sponsoring.

57. Sideløbende har Rigspolitiet fokuseret på at udvikle ledernes kompetencer undervejs i reformprocessen. Rigspolitiet har tilbudt kredsens ledere kurser, der har haft fokus på personalelederrollen og ledelse af forandringsprocesser. Rigsrevisionen kan konstatere, at alle politikredse har anvendt Rigspolitiets tilbud om lederkurser, og at de deltagende ledere generelt har udtrykt tilfredshed med lederkurserne – om end personalelederne er mindre tilfredse end de øvrige ledere.

58. Som det fremgår, er kompetenceproblemerne resultatet af en kombination af nye arbejdsopgaver og ønskerunden, hvor mange medarbejdere valgte efter tjenestested frem for jobfunktion. Rigspolitiet har oplyst, at det ikke havde forudset, at kompetencegabet i en periode blev så markant, som det blev.

59. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at politikredsene var bevidste om de uhensigtsmæssigheder, som ønskerunden ville medføre, bl.a. risikoen for, at man ikke havde de fornødne kompetencer til stede ved overgangen til drift i de nye organisationer. Alligevel strakte alle politikredse sig meget langt for at opfylde medarbejdernes ønsker til placering og jobfunktion.

60. Rigsrevisionen vurderer, at Rigspolitiet i forbindelse med planlægningen af reformprocessen i højere grad burde have overvejet, hvilke konsekvenser valget af en reform med et menneskeligt ansigt ville få for besættelse af stillingerne i politikredsene og driften af politiet. Rigspolitiet burde især i relation til politikredse med stor geografisk spredning have forudset og taget højde for risikoen for, at medarbejderne ville vælge efter tjenestested og ikke efter jobfunktion, og at kredsene dermed ikke ville have de fornødne kompetencer på rette sted. Udarbejdelse af en risikoanalyse i forberedelsesfasen kunne formentlig have afdækket problemstillingen. Rigspolitiet kunne så have været mere forberedt på kompetenceproblemerne og overvejet tiltag til at imødegå dem.

61. Som nævnt tidligere kunne lederrekrutteringsprocessen have været tilrettelagt på en måde, der i højere grad sikrede, at lederne havde de nødvendige kompetencer i forhold til ledelsesopgaverne i de nye politikredse. Derfor er lederrekrutteringsprocessen efter Rigsrevisionens opfattelse en medvirkende årsag til de konstaterede kompetenceproblemer hos nogle af politiets ledere. Rigsrevisionen kan dog samtidig konstatere, at kompetenceproblemerne også skyldes de nye krav til ledernes kompetencer, som følger af reformprocessen.

62. Som opfølgning på personale- og ledelsespolitikken har Rigspolitiet i 2008 i samarbejde med bl.a. personaleorganisationerne udarbejdet en plan med 16 projekter, der skal sætte fokus på det psykiske arbejdsmiljø, kompetence- og karriereudvikling, mangfoldighed og alsidighed, dialog og samarbejde, etik og moral samt ledelse.

63. Derudover er Rigspolitiet i færd med at gennemføre en reform af politiets uddannelser. Grunduddannelsen bliver fra 2010 en professionsbacheloruddannelse, og i fremtiden bliver en større del af politiets lederuddannelse gennemført i et samarbejde med det almindelige uddannelsessystem, fx som diplom- og masteruddannelser.

64. Det er Rigspolitiets forventning, at initiativerne kan medvirke til at imødegå nogle af de udfordringer, som reformimplementeringen har haft for politiets kompetencer og arbejdsmiljø.

Problemer med telefoner og telefonbetjeningen

65. Sammenlægningen af politikredsene medførte, at der skulle foretages en omlægning af politiets telefonsystem. Endvidere blev det nye landsdækkende tlf.nr. 114 introduceret nogenlunde samtidig med reformens implementering. Rigspolitiet har identificeret 3 generelle problemer i tilknytning til telefonbetjeningen: tekniske fejl, mangel på kompetencer og bemanning af telefonerne.

66. Alle på nær en enkelt politikreds har taget initiativer i relation til telefonsystemer og/eller telefonbetjening. De fleste kredse har styrket telefonomstillingen med flere personaleresurser og/eller ændret organiseringen af telefonbetjeningen. En enkelt kreds har iværksat et tast selv-system (voice response), hvor borgerne via tast selv-systemet bliver ledt igennem til rette sted. Derudover har enkelte kredse udformet en telefonpolitik. Flere kredse har udleveret mobiltelefoner til medarbejderne, så det derved er lettere at få fat i de rette medarbejdere.

67. Rigspolitiet har løbende indsamlet oplysninger fra kredsene vedrørende eventuelle problemer med telefonbetjeningen i de første 2 år af reformperioden, bl.a. via koncernledelsen. Således blev problemstillingen drøftet ved flere møder i både 2007 og 2008.

68. Rigspolitiet har identificeret konkrete tekniske problemer i relation til telefonbetjeningen, som er blevet løst. Problemerne med telefonbetjeningen har derudover betydet, at Rigspolitiet i efteråret 2008 traf beslutning om, at der skal oprettes et centralt servicecenter i hver politikreds, som skal behandle alle telefoniske henvendelser fra borgerne – bortset fra henvendelser via 112, som går til alarmcentralen. Centrene skal fortrinsvis bestå af administrativt personale, og opgaveløsningen skal understøttes af et voice response-system, hvor borgerne visiteres via nogle få valg til den rette afdeling i politiet. På finansloven for 2009 er der afsat midler til at etablere servicecentrene.

Vurdering

69. Politikredsene har kort tid efter kredsenes overgang til ny drift gennemført evalueringsaktiviteter og haft fokus på at få indsamlet viden om opståede problemer. Politikredsene har søgt at løse disse problemer. Rigspolitiet kunne i højere grad have indsamlet information fra kredsene om problemerne og bidraget med løsninger, hvor det var relevant.

70. Politikredsenes løsninger på de problemer, der er opstået i forbindelse med omorganiseringen, har medført, at kredsene ikke længere er organiseret så ensartet som oprindeligt tilsigtet. Dermed fraviger de Rigspolitiets oprindelige ramme, som bl.a. havde til hensigt at undgå autonome ledelser på lokalstationerne. Rigspolitiet har ikke taget stilling til eller informeret politikredsene om, hvorvidt disse afvigelser er hensigtsmæssige. Rigspolitiet har oplyst, at det har igangsat konsulentundersøgelser, og i forlængelse heraf vil politiets øverste ledelse drøfte rammerne for kredsenes organisering.

D. Effektiviseringsgevinsterne ved reformen

71. Rigsrevisionen har undersøgt, om politireformen indtil nu har realiseret de forventede effektiviseringsgevinster, herunder reduceret ledelsestygden i politiet.

72. Af flerårsaftalen for politiet og anklagemyndigheden for 2007-2010 forudsættes det, at der skal frigøres 200 årsværk til øget politibetjening i 2008, stigende med ca. 200 årsværk i hvert af de kommende år til i alt ca. 800 årsværk ved udgangen af 2011. Denne forudsætning bygger på en analyse af effektiviseringsgevinsterne ved reformen, som Rigspolitiet udarbejdede som led i det lovforberedende arbejde.

Forudsætninger bag målene for effektiviseringsgevinster er gengivet i boks 5.

BOKS 5. FORUDSÆTNINGER BAG MÅLENE FOR EFFEKTIVISERINGSGEVINSTER

Rigspolitiets analyse af effektiviseringsgevinsterne ved politireformen tager udgangspunkt i den analyse, som et konsulentfirma fremlagde i forbindelse med Visionsudvalgets arbejde i 2005. Rigspolitiet har senere i forbindelse med det lovforberedende arbejde nedjusteret forventningerne til effektiviseringsgevinsterne som følge af ledelsesreformen og beredskabsreformen og opjusteret forventningerne til gevinsterne ved effektiviseringer af sagsbehandlingen og it-investeringer.

Rigspolitiets og konsulentfirmaets opgørelse af effektiviseringsgevinster (Årsværk)

	Rigspolitiet	Konsulentfirma
Ledelsesreformen	75	130-150
Beredskabsreformen	200-300	400-500
Administrative effektiviseringer	100-150	130-200
Effektiviseringer af sagsbehandlingen og it-effektiviseringer	300-350	200
I alt	675-875	860-1.050

Kilde: Rigspolitiet.

73. Boks 5 viser, at Rigspolitiet har baseret sin analyse af de potentielle effektiviseringsgevinster ved politireformen på de beregninger, som konsulentfirmaet fremlagde i implementeringsoplægget til politireformen i 2005, idet Rigspolitiet dog har nedjusteret konsulentfirmaets beregninger. Rigsrevisionen kan konstatere, at der er en vis usikkerhed forbundet med Rigspolitiets beregninger, da Rigspolitiets estimat af effektiviseringsgevinsterne ligger i intervallet 675-875 årsværk. Dette giver en usikkerhedsmargen på 200 årsværk.

74. Det er Rigspolitiets forventning, at gevinsterne som følge af effektiviseringer af sagsbehandlingen og it-effektiviseringer først vil realiseres, når "it-reformen" er fuldt implementeret i 2011. Dette er baggrunden for den gradvise frigørelse af årsværk. Rigspolitiet oplyser i sin årsrapport fra 2008, at en væsentlig udfordring i 2009 ligger i de nye store og komplicerede it-projekter. For 2 af projekterne er der allerede nu konstateret problemer for leverandørerne med at sikre rettidige leverancer og den fornødne kvalitet af leverancerne i projekterne.

Udviklingen i politiansatte ledere

75. Som det fremgår af boks 5, har Rigspolitiet beregnet, at 75 af de frigjorte årsværk skal komme fra ledelsesreformen i form af færre ledere og færre resurser brugt på ledelse.

76. Rigspolitiet har oplyst, at den samlede reduktion i antallet af lederstillinger (politiansatte) er 541, når antallet af stillinger i 2006 sammenlignes med 2009. Fordelingen på de forskellige lønrammer fremgår af tabel 2.

**Tabel 2. Politiansatte ledere i 2006 og 2009
(Antal lederstillinger)**

	Lønramme				
	38	36-37	33-35	29-32	I alt
2006-normativ	0	40	258	1.458	1.756
2009-normativ	13	50	159	993	1.215
Ændring	13	10	÷99	÷465	÷541

Kilde: Rigspolitiets opgørelse den 5. februar 2009.

77. Tabel 2 viser, at der med reformen er blevet 13 flere politiansatte ledere i den højeste lønramme (38) og 10 flere i de næsthøjeste lønrammer (36-37). Lederstillingerne på mellemniveauet (33-35) er reduceret med 99 stillinger. Den største reduktion i lederstillinger (465) er sket i lønrammerne 29-32, som bl.a. omfatter den hidtidige vagthavendegruppe. Der er dog væsentlige metodemæssige problemer med at sammenligne antallet af lederstillingerne i lønrammerne 29-32 i 2006 med de tilsvarende stillinger i 2009, da ledelsesindholdet i de laveste lederstillinger ikke kan sammenlignes. I dag er der ikke lederstillinger i lønrammerne 29 og 30. Disse stillinger er blevet til specialiststillinger eller "funktionslederstillinger" og indgår ikke i opgørelsen. Denne type af stillinger indgik dog i tidligere opgørelser over politiansatte ledere.

78. Rigsrevisionen kan derfor konstatere, at antallet af politiansatte ledere i politiet er faldet med 76 stillinger, svarende til 76 årsværk, hvilket betyder, at antallet af lederstillinger i lønrammerne 33-38 er reduceret. Dette svarer til Rigspolitiets egen forventning til ledelsesreformen, jf. boks 5. Rigsrevisionen kan også konstatere, at de forudsætninger, som politikredsene har organiseret sig ud fra – dvs. lovgivningens bemærkninger, principperne i modelpolitikredsnotaterne samt de politiske forudsætninger om at bevare politistationer i byer, der havde stationer før reformen – begrænser muligheden for at foretage yderligere reduktioner af antallet af ledere i politiet. Etablering af mange selvstændige afdelinger og sektioner medfører ligeledes, at mange ledelsesniveauer opretholdes.

Realisering af effektiviseringsgevinsterne

79. Rigspolitiet har i årsrapporten for 2008 gennemført en analyse af, om målet med en effektiviseringsgevinst svarende til 200 årsværk frigjort til operativt politiarbejde i 2008 er nået. Konklusionen er, at Rigspolitiet ikke kan godtgøre, at der er frigjort 200 årsværk til operativt politiarbejde i 2008. Endvidere fremgår det af årsrapporten, at der anvendes færre medarbejdere i beredskabet (ca. 100 årsværk) til at løse de opgaver, der er bundet til stationerne, fx at disponere patruljerne, og at ledelsesreformen har medført en reduktion i antallet af lederstillinger på 75-100 årsværk, dvs. samlet 175-200 årsværk færre. Men tidsforbruget registreret på politiets kerneopgaver (dvs. operativt politiarbejde) er reduceret lidt i 2008 i forhold til 2006, mens tidsforbruget til ledelse, administration og hjælpefunktioner er steget.

80. Rigspolitiet konstaterer i årsrapporten for 2008, at resultaterne kan skyldes ændret praksis for tidsregistrering. Samtidig kan Rigsrevisionen dog konstatere, at politikredsene af Rigspolitiet løbende er blevet gjort opmærksomme på, at reformens effektiviseringsgevinster i form af frigørelse af årsværk til operativt politiarbejde skal kunne dokumenteres, og at dokumentationen skal fremgå af tidsregistreringen.

81. Der er i politikredsene skepsis over for, om reformen vil kunne frigøre den mængde ressourcer, der er forudsat af Rigspolitiet. Rigsrevisionen vurderer, at politikredsene ville have haft større fokus på at styre efter effektiviseringsmålene, hvis det landsdækkende mål på 800 årsværk var klart nedbrudt til mål på kredsniveau.

Resursetilførsler

82. Politiet har på finansloven for 2009 og i forbindelse med bandepakken i foråret 2009 fået tilført resurser. Finanslovsaftalen giver specifikt øgede bevillinger til at udvide politistyrken samt ansætte administrativt personale, der skal medvirke til, at der frigøres betjente. Hovedindholdet i finanslovsaftalen er gengivet i boks 6.

BOKS 6. FINANSLOVSAFTALE OM STYRKELSE AF POLITIET

Regeringen indgik den 6. november 2008 i forbindelse med finanslovsforhandlingerne en aftale med Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti om gennemførelse af politireformen og styrkelse af politiindsatsen med begrundelse i, at der havde været flere vanskeligheder ved implementeringen af reformen end forventet. Med aftalen blev der tilført i alt 843,3 mio. kr. i perioden 2008-2012. Udmøntningen af denne aftale er vist i nedenstående tabel.

Styrkelse af politiet i perioden 2008-2012
(Mio. kr.)

	2008	2009	2010	2011	2012	I alt
Resursetilførsel til frigørelse af 200 politiårsværk	-	125,0	125,0	75,0	0,0	325,0
Varig styrkelse med i alt 300 politibetjente	-	43,5	123,8	160,5	160,5	488,3
Vidensopsamling og undervisning vedrørende bandekriminalitet	-	2,5	2,5	-	-	5,0
Udbetaling af overarbejde	25,0	-	-	-	-	25,0
Styrkelse af politiet i alt	25,0	171,0	251,3	235,5	160,5	843,3

Note: Den grå markering viser reformårene.

Kilde: Aftale mellem regeringen, Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti: "Aftale om gennemførelse af politireformen og styrkelse af politiindsatsen" af 6. november 2008.

83. Boks 6 viser, at der på finansloven for 2009 er tilført i alt 325 mio. kr. til frigivelse af politiårsværk i perioden 2009-2011. Derudover er der tilført 488,3 mio. kr. som en varig styrkelse af politiindsatsen med 300 politibetjente i perioden 2009-2012. Rigsrevisionen kan konstatere, at politireformen er blevet mindst 325 mio. kr. dyrere end oprindeligt forventet. Rigspolitiet har oplyst, at politikredsene i forbindelse med merbevillingen til frigivelse af 200 årsværk (etablering af servicecentre) er blevet anmodet om at udarbejde en plan for, hvordan ansættelsen af administrative medarbejdere vil frigøre 200 politiansatte fra administrative funktioner til operativt politiarbejde.

Vurdering

84. Ledelsestyngden i politiet er reduceret med 76 årsværk, men tidsforbruget til ledelsesopgaver er ikke nedbragt fra 2006 til 2008. Rigspolitiet kan heller ikke godtgøre, at politiet har levet op til målet for 2008 om at frigøre 200 årsværk til operativt politiarbejde.

85. Politiet har både med finansloven for 2009 og i forbindelse med bandepakken i foråret 2009 fået bevillinger til at udvide politistyrken og til at ansætte administrativt personale, der skal medvirke til at frigøre betjente. Politireformen er dermed blevet væsentligt dyrere end oprindeligt forventet.

IV. Udviklingen i politiets resultater

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Overordnet har der været en større nedgang i politiets produktion end forventet, når resultaterne fra reformårene 2007 og 2008 sammenholdes med resultaterne fra 2006, som var det sidste år inden politireformen. Tal fra 1. kvartal 2009 tyder dog på en positiv udvikling. Rigspolitiet kunne have begrænset nedgangen i produktionen ved, på et tidligere tidspunkt, at have iværksat initiativer i relation til fx kompetencegabet. I reformperioden er politiets responstider faldet, dvs. at politiet kommer hurtigere frem til borgeren ved hastesager.

86. De organisatoriske omlægninger i forbindelse med kredsreformen har, som beskrevet i kap. III, medført et forløb med omfattende forandringer i perioden 2007-2008. Det er efter Rigsrevisionens opfattelse forventeligt, at en reform af denne størrelse vil medføre nedgang i produktionen. I udmøntningsplanen til flerårsaftalen 2007-2010 havde politiet imidlertid sat sig som mål, at "den betydelige omstillingsproces gennemføres således, at borgerne mærker det mindst muligt". Det har med andre ord været politiets mål at implementere reformen uden omkostninger for løsningen af de opgaver, der har betydning for borgerne.

87. Med det formål at vurdere, hvordan opgaveløsningen indtil nu har udviklet sig under reformen, har Rigsrevisionen undersøgt, om politiets resultater har ændret sig i perioden 2007-2008 i forhold til 2006. For at vurdere dette har Rigsrevisionen gennemgået:

- udviklingen i politiets resultater i perioden 2006-2008 målt på udvalgte indikatorer for borgerservice i form af sagsproduktion sagsbehandlingstid, borgertilfredshed samt responstid
- udviklingen i politiets produktivitet målt på timeforbrug pr. afgørelse
- om der er forskelle mellem de enkelte kredse i forhold til resultaterne.

Politiets resultater vedrører både politi og anklagemyndigheden i politikredsene (herefter politiet).

A. Politiets opgaveløsning under politireformen

88. Rigsrevisionen har undersøgt udviklingen i resultater på straffesagsområdet og set på politiets sagsproduktion og sagsbehandlingstider i perioden 2006-2008. Desuden har Rigsrevisionen undersøgt udviklingen i responstider og borgertilfredshed i samme periode samt udviklingen i produktiviteten. For hvert emne har Rigsrevisionen gennemgået de enkelte kredsers resultater for at kunne identificere eventuelle forskelle kredsene imellem. Hvor det er muligt, har Rigsrevisionen desuden sammenlignet resultaterne fra perioden 2006-2008 med tal fra 1. kvartal 2009.

Straffesagsområdet

Straffesagsområdet omfatter sager på straffelovsområdet (fx drab, vold osv.) og særlovsområdet (fx færdselsloven).

Anmeldelserne på færdselslovsområdet udgør mere end halvdelen af anmeldelserne på straffesagsområdet.

Rigspolitiets nøgletal til Folketinget følger flerårsaftalens fokus på borgervendt kriminalitet. De omfatter derfor kun straffelovsområdet og er ikke direkte sammenlignelige med tal for straffesagsområdet gengivet i denne beretning.

Anmeldelser er lov-overtrædelser, der er anmeldt til politiet, eller hvor politiet selv har indgivet anmeldelsen, fx i forbindelse med færdselsbøder.

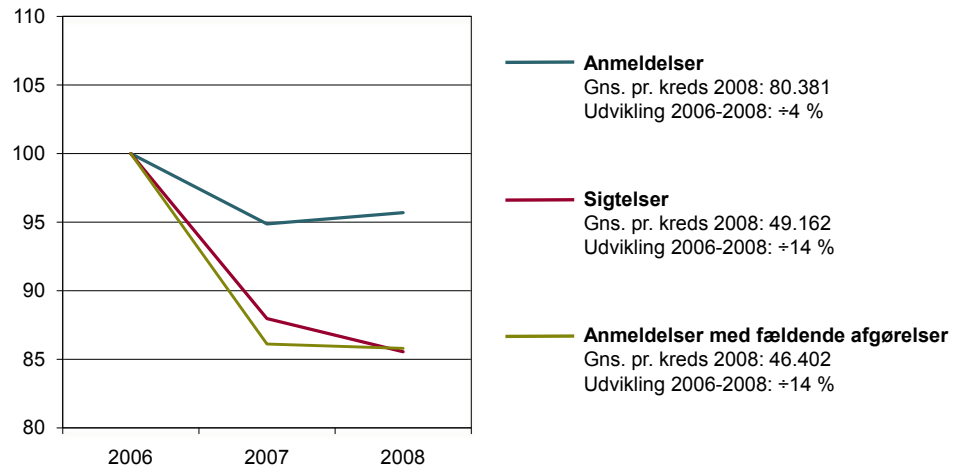
Sigtelser rejses, hvis der er mistanke til en person eller et selskab. Der kan rejses flere sigtelser på samme anmeldelse.

Fældende afgørelser er afgørelser, der resulterer i sanktion eller straf.

Sagsproduktionen

89. Mens antallet af anmeldelser illustrerer politiets opgavemængde, er sigtelser og afgørelser udtryk for politiets resultater. For at undersøge resultaterne af opgaveløsningen på straffesagsområdet har Rigsrevisionen derfor gennemgået udviklingen i sigtelser og anmeldelser, der har resulteret i en fældende afgørelse, sammenlignet med antallet af anmeldelser. Udviklingen i perioden 2006-2008 fremgår af figur 4.

Figur 4. Udviklingen i anmeldelser, sigtelser og fældende afgørelser på det samlede straffesagsområde i perioden 2006-2008. Indekstal, 2006 = 100



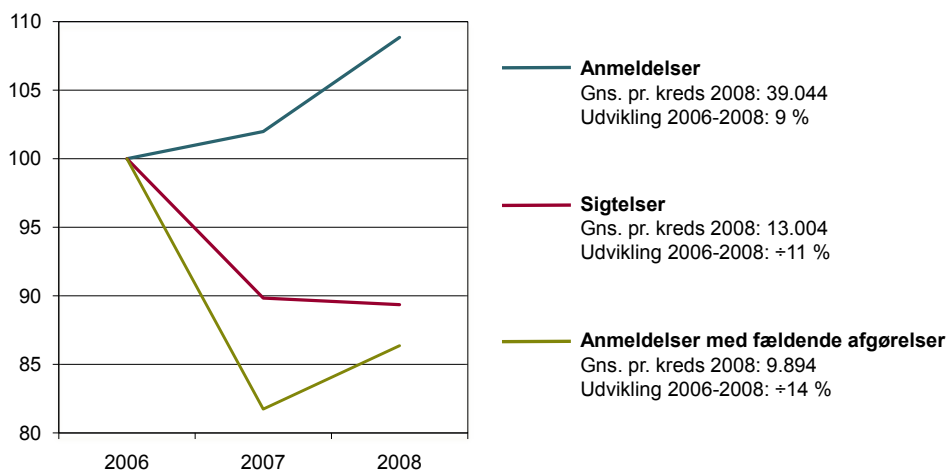
Kilde: Rigspolitiet.

Afgørelsesprocenten er antallet af anmeldelser med fældende afgørelser i forhold til antallet af anmeldelser i alt.

90. Figur 4 viser, at antallet af sigtelser, anmeldelser med fældende afgørelser og antallet af anmeldelser faldt fra 2006 til 2008 på straffesagsområdet. Faldet på resultatsiden er dog større end faldet i antallet af anmeldelser, idet antallet af sigtelser og anmeldelser med fældende afgørelser faldt med 14 % fra 2006 til 2008, mens antallet af anmeldelser faldt med 4 %, idet antallet af anmeldelser steg fra 2007 til 2008.

91. Da sagerne på færdselslovsområdet udgør over halvdelen af det samlede straffesagsområde, har Rigsrevisionen også undersøgt udviklingen, når straffesagsområdet opgøres uden færdselslovsområdet. Figur 5 illustrerer dette.

Figur 5. Udviklingen i anmeldelser, sigtelser og fældende afgørelser på straffesagsområdet uden færdselslovsområdet i perioden 2006-2008. Indekstal, 2006 = 100



Kilde: Rigspolitiet.

92. Som det fremgår af figur 5, er der også sket et fald på resultatsiden fra 2006 til 2008, når straffesagsområdet opgøres uden færdselslovsområdet, om end antallet af anmeldelser med fældende afgørelser er steget fra 2007 til 2008. Samtidig er antallet af anmeldelser steget, både fra 2006 til 2007 og fra 2007 til 2008. Udviklingen i resultater følger altså ikke udviklingen i opgaver, heller ikke når der ses bort fra færdselslovsområdet.

93. Poliitiets afgørelsesprocent angiver, hvor mange anmeldelser der har resulteret i en fældende afgørelse ud af det totale antal anmeldelser. I tabel 3 er vist udviklingen i afgørelsesprocenten.

Tabel 3. Afgørelsesprocenten i perioden 2006-2008 samt 1. kvartal 2009 (%)

	2006	2007	2008	1. kvartal 2009
Straffesagsområdet	69	62	61	80
Straffesagsområdet undtaget færdselslovsområdet	32	26	25	29

Note: Afgørelsesprocenten er antallet af anmeldelser med fældende afgørelser i forhold til antallet af anmeldelser.

Kilde: Rigspolitiet.

94. Tabel 3 viser, at afgørelsesprocenten er faldet fra 69 % i 2006 til 62 % i 2007 og 61 % i 2008. Der har således været et fald i poliitiets sagsproduktion i perioden 2007-2008, hvor de store omlægninger i kredsene har fundet sted. Tendensen er den samme, når straffesagsområdet opgøres uden færdselslovsområdet. Tal fra 1. kvartal 2009 antyder dog en positiv udvikling, idet afgørelsesprocenten for det samlede straffesagsområde her var på 80 %. Opgjort uden færdselslovsområdet var afgørelsesprocenten 29 % i 1. kvartal 2009. Tabel 4 viser afgørelsesprocenten i de 12 kredse.

Tabel 4. Afgørelsesprocent fordelt på kredse for straffesagsområder i alt i perioden 2006-2008 samt 1. kvartal 2009 (%)

	2006	2007	2008	1. kvartal 2009
Danmark i alt	69	62	61	80
Nordjyllands Politi	74	70	66	90
Østjyllands Politi	62	52	51	69
Midt- og Vestjyllands Politi	69	65	63	96
Sydøstjyllands Politi	60	57	60	75
Syd- og Sønderjyllands Politi	56	58	60	73
Fyns Politi	73	65	62	80
Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi	74	69	68	84
Midt- og Vestsjællands Politi	73	66	62	79
Nordsjællands Politi	60	59	61	71
Københavns Vestegns Politi	63	57	52	69
Københavns Politi	74	63	65	85
Bornholms Politi	81	67	65	88

Note: De grå felter markerer, at afgørelsesprocenten er under 2006-niveau.

Kilde: Rigspolitiet.

95. Som det fremgår af tabel 4, var de 12 kredse forskellige både med hensyn til det resultatmæssige udgangspunkt i 2006 og i forhold til udviklingen i afgørelsesprocenten i årene med politireformen. Afgørelsesprocenten var lavere i 2008 end i 2006 i 9 ud af 12 kredse, mens 3 kredse bevarede eller forbedrede resultatet fra 2006 til 2008. Det skal bemærkes, at resultaterne i disse 3 kredse lå under landsgennemsnittet i 2006. Det fremgår endvidere, at tallene fra 1. kvartal 2009 antyder en positiv udvikling i afgørelsesprocenten i samtlige 12 kredse set i forhold til såvel 2006 som 2008. I tabel 5 er opgjort, hvordan udviklingen ser ud, når straffesagsområdet opgøres uden færdselslovsområdet.

Tabel 5. Afgørelsesprocent fordelt på kredse for straffesagsområdet uden færdselslovsområdet i perioden 2006-2008 samt 1. kvartal 2009 (%)

	2006	2007	2008	1. kvartal 2009
Danmark i alt	32	26	25	29
Nordjyllands Politi	32	28	26	32
Østjyllands Politi	26	22	21	26
Midt- og Vestjyllands Politi	33	29	30	40
Syddøstjyllands Politi	26	24	23	26
Syd- og Sønderjyllands Politi	32	27	26	32
Fyns Politi	33	28	26	29
Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi	34	25	22	23
Midt- og Vestsjællands Politi	28	23	19	19
Nordsjællands Politi	26	21	22	22
Københavns Vestegns Politi	31	21	22	25
Københavns Politi	39	29	32	35
Bornholms Politi	58	47	47	67

Note: De grå felter markerer, at afgørelsesprocenten er under 2006-niveau.

Kilde: Rigspolitiet.

96. Tabel 5 viser, at afgørelsesprocenten for 1. kvartal 2009 ligger under 2006-niveau i 7 ud af 12 kredse, når straffesagsområdet opgøres uden færdselslovsområdet. I forhold til 2007 og 2008 indikerer resultaterne fra 1. kvartal 2009 dog en positiv udvikling i afgørelsesprocenten i kredsene, om end fremgangen ikke er så markant som for det samlede straffesagsområde.

Sagsbehandlingstid

97. Rigspolitiet vurderer politiets sagsbehandlingstid ved at se på, hvor mange anmeldelser der har ført til fældende afgørelser inden for 5 måneder fra anmeldelsestidspunktet. Rigsrevisionens gennemgang viser, at færre fældende afgørelser blev truffet inden for 5 måneder i 2008 end i 2006, idet andelen heraf faldt fra 86 % i 2006 til 80 % i 2008. Landsresultatet dækker over et fald i samtlige 12 politikredse. Udviklingen i sagsbehandlingstiden har således været negativ, efter reformen trådte i kraft.

98. Rigsrevisionen er vidende om, at anklagemyndigheden i flere kredse har iværksat et større arbejde for at nedbringe sagspukler. Rigspolitiet har oplyst, at der i forbindelse med en indsats for at nedbringe antallet af ældre verserende sager og sigtelser naturligt i en periode vil ske et fald i andelen af fældende afgørelser truffet inden for 5 måneder.

99. Tal fra 1. kvartal 2009 tyder på en positiv udvikling i sagsbehandlingstiden, idet andelen af fældende afgørelser truffet inden for 5 måneder er 86 % og altså på 2006-niveau. Udviklingen i forhold til 2008 er ligeledes positiv i 11 ud af 12 kredse, når andelen fra 1. kvartal 2009 sammenlignes med resultatet fra 2008. I 8 ud af 12 kredse er resultatet dog stadig under 2006-niveau.

Sagsbehandlingstid
måles som andelen af
fældende afgørelser
truffet inden for 5 må-
neder efter anmeldel-
sen.

Produktivitet

100. Rigsrevisionen har gennemgået udviklingen i politiets produktivitet ved at se på, hvor mange timer politiet i gennemsnit var om at sagsbehandle en anmeldelse med fældende afgørelse i perioden 2006-2008. Gennemgangen viser, at det gennemsnitlige timeforbrug steg med 19 % på landsplan, fra 7 timer i 2006 til 8,3 timer i 2008. Billedet er det samme, når færdselslovsområdet udtages af beregningen, idet der så er sket en stigning på 18 %, fra 27,6 timer i 2006 til 32,6 timer i 2008 pr. anmeldelse med fældende afgørelse.

101. Udviklingen på landsplan dækker over stigninger i det gennemsnitlige timeforbrug i 10 ud af 12 kredse. Rigsrevisionen kan dog konstatere en vis forskel kredsene imellem, idet kredsens gennemsnitlige timeforbrug i 2008 varierede fra 6 til 14 timer pr. anmeldelse med fældende afgørelse.

102. Politiet var således gennemsnitligt flere timer om at behandle en anmeldelse med fældende afgørelse i 2008 end i 2006. Dette er udtryk for et fald i produktiviteten. Rigsrevisionen er dog opmærksom på, at variation i sagernes kompleksitet kan have stor betydning for udviklingen i timeforbruget.

103. I 1. kvartal 2009 var tidsforbruget pr. anmeldelse med fældende afgørelse gennemsnitligt 6,9 timer for det samlede straffesagsområde, dvs. på niveau med årsresultatet for 2006. Opgøres straffesagsområdet uden færdselslovsområdet, var det gennemsnitlige tidsforbrug 32,7 timer. Dette svarer til resultatet fra 2008 og indikerer i forhold til 2006 et større timeforbrug og en lavere produktivitet.

104. 10 ud af 12 kredse brugte i gennemsnit færre timer pr. anmeldelse med fældende afgørelse i 1. kvartal 2009 end i 2008 på det samlede straffesagsområde. I 6 ud af 12 kredse var tidsforbruget dog steget i forhold til 2006-niveauet. Opgøres resultatet uden færdselslovsområdet, var det gennemsnitlige timeforbrug i 1. kvartal 2009 større end i 2008 i 5 ud af 12 kredse og var vokset i forhold til 2006 i 10 ud af 12 kredse. Resultaterne fra 1. kvartal 2009 indikerer således ikke entydigt en positiv udvikling i politiets produktivitet.

Anmeldertilfredshed

105. Rigspolitiet foretager årligt en brugertilfredshedsundersøgelse blandt borgere, der har anmeldt en forbrydelse til politiet. Rigspolitiets undersøgelser viser, at anmelderne generelt er tilfredse med politiets indsats. Deres svar ligger typisk i den øvre ende af politiets tilfredshedsskala.

106. Anmeldernes tilfredshed er imidlertid faldet i perioden 2006-2008 i forhold til den samlede tilfredshed og på alle underområder. Det største fald i tilfredshed vedrører "ventetiden i forbindelse med anmeldelse". Den negative udvikling i politiets resultater på straffesagsområdet modsvares således af en faldende tilfredshed hos de borgere, der har været i kontakt med politiet i forbindelse med, at de har foretaget en anmeldelse.

Responstid

107. Responstid angiver den tid, der går, fra et alarmopkald modtages af politiet, til politiet er fremme på gerningsstedet. Politiet er forpligtet til at måle på hastende politiopgaver, der kommer via alarm 112. Det betyder dog, at målingerne ikke omfatter alle politiets hasteopgaver, idet der ikke måles responstid på nødopkald foretaget gennem andre kanaler, fx via overfaldsalarmer eller 114-nummeret.

108. I Rigspolitiets årlige resultatopgørelser bliver kredsene målt på dels den gennemsnitlige responstid, dels andelen af såkaldt lange responstider, dvs. responstider over 20 min. Udviklingen i responstider i kredsene fremgår af tabel 6.

Anmeldertilfredshed

Rigspolitiet spørger årligt et antal tilfældigt udvalgte anmeldere om deres tilfredshed med politiet. For hvert spørgsmål angiver de deres tilfredshed på en skala fra 1-4:

- 1 = Meget utilfreds
- 2 = Utilfreds
- 3 = Tilfreds
- 4 = Meget tilfreds

Tabel 6. Udvikling i gennemsnitlige responstider og lange responstider i perioden 2006-2008 samt 1. kvartal 2009

	4. kvartal 2006		2007		2008		1. kvartal 2009	
	Gnsntl. responstid (min:sek)	Over 20 min. (%)	Gnsntl. responstid (min:sek)	Over 20 min. (%)	Gnsntl. responstid (min:sek)	Over 20 min. (%)	Gnsntl. responstid (min:sek)	Over 20 min. (%)
Danmark i alt	10:56	12	10:29	9	09:38	7	09:32	7
Nordjyllands Politi	10:45	16	12:17	18	11:02	14	09:41	8
Østjyllands Politi	07:56	2	08:25	1	07:57	2	08:12	4
Midt- og Vestjyllands Politi	13:26	24	10:53	10	10:49	11	10:37	10
Sydøstjyllands Politi	08:56	6	08:14	5	08:31	5	07:43	3
Syd- og Sønderjyllands Politi	12:21	16	10:30	10	09:35	9	07:49	5
Fyns Politi	10:07	10	10:51	10	10:02	10	13:03	19
Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi	11:41	11	11:48	13	11:25	12	10:07	7
Midt- og Vestsjællands Politi	12:23	17	11:01	10	09:58	6	10:04	8
Nordsjællands Politi	10:45	6	10:04	6	08:10	2	08:40	4
Københavns Vestegns Politi ¹⁾	-	-	-	-	08:42	3	09:12	3
Københavns Politi ¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-
Bornholms Politi	07:19	0	11:55	18	10:12	3	11:07	0

¹⁾ Af tekniske årsager er responstiden ikke målt i Københavns Politi i perioden 2006-2008 og i Københavns Vestegns Politi i perioden 2006-2007, da det er Københavns Brandvæsen, der modtager alarmopkald i disse kredse. Fra 4. kvartal 2008 er det blevet muligt at måle responstid i Københavns Vestegns Politi. Responstiden for Københavns Vestegns Politi i 2008 er således et kvartalstal.

Note: De grå felter markerer, at responstiden er længere/der er flere lange responstider end i 2006.

Kilde: Rigspolitiet.

109. Tabel 6 viser, at den gennemsnitlige responstid på landsplan faldt fra 2006 til 2008 med 1 min. og 18 sek., så politiet i 2008 gennemsnitligt var 9 min. og 38 sek. om at komme frem til en hasteopgave. Samtidig er forekomsten af lange responstider på mere end 20 min. blevet reduceret. Politiet er altså i gennemsnit blevet hurtigere til at komme frem til hastende opgaver. Tabellen viser videre, at den gennemsnitlige responstid faldt fra 2006 til 2008 i 7 ud af de 10 kredse, hvor der er foretaget målinger af responstider i hele perioden. Responstiden steg dog fra 2006 til 2007 i 5 af disse 10 kredse.

Responstid angiver den tid, der går, fra et alarm 112-opkald modtages af politiet, til en politipatrulje er fremme på gerningsstedet.

110. Tal fra 1. kvartal 2009 tyder endvidere på en positiv udvikling. Således var den gennemsnitlige responstid i 1. kvartal 2009 kortere end i 2006 på landsplan og i 7 ud af de 10 kredse, der målte responstid i 2006. I forhold til 2008 er den gennemsnitlige responstid kortere på landsplan og i 5 ud af 11 kredse, der målte responstid i 2008.

Vurdering

111. Der har været et fald i politiets sagsproduktion på straffesagsområdet i 2007 og 2008 i forhold til 2006. Der er nogen variation i resultaterne mellem de 12 kredse, men generelt har udviklingen i resultaterne ikke fulgt udviklingen i opgavemængden. Således er andelen af anmeldelser, der har resulteret i en fældende afgørelse, faldet fra 2006 til 2008. Tal fra 1. kvartal 2009 indikerer dog en positiv udvikling.

112. Udviklingen i politiets sagsbehandlingstid har været negativ, idet færre fældende afgørelser blev truffet inden for 5 måneder i 2008 end i 2006. Tal fra 1. kvartal 2009 tyder dog på en positiv udvikling i politiets sagsbehandlingstid.

113. Produktiviteten er også faldet, da politiet i gennemsnit var flere timer om at behandle en anmeldelse med fældende afgørelse i 2008 end i 2006. Tal fra 1. kvartal 2009 viser, at politiets produktivitet på landsplan nu er på niveau med resultatet i 2006. Tendensen gør sig dog kun gældende i halvdelen af kredsene.

114. Den negative udvikling i resultater på straffesagsområdet afspejles i et fald i den gennemsnitlige tilfredshed blandt borgere, der har foretaget en politianmeldelse i perioden 2006-2008.

115. Politiet er i gennemsnit blevet hurtigere til at komme frem til hasteopgaverne, og forekomsten af lange responstider er reduceret i perioden 2006-2008. Tal fra 1. kvartal 2009 tyder endvidere på, at den positive udvikling fortsætter.

V. Politiets mål- og resultatstyring

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Politiets har de seneste år arbejdet med mål- og resultatstyring, herunder udviklet styringsmæssige redskaber. Politiets mål- og resultatstyring er på et indledende stadie, og der udestår et betydeligt arbejde med at forankre dette i politiet. Det skyldes bl.a., at politidirektørkontrakterne ikke i tilstrækkelig grad bliver anvendt som styringsredskab, at udviklede ledelsesrapporteringsværktøjer ikke bliver anvendt fuldt ud i politikredsene, og at kun få kredse følger systematisk op på definerede mål.

116. For at sikre en effektiv udmøntning af målene med politireformen har Justitsministeriet udviklet et samlet styringskoncept for politiet. Gennem flere år er der indgået direktørkontrakter mellem Justitsministeriets departementschef og rigspolitichefen. For at styrke mål- og resultatstyringen blev der således fra og med 2007, som noget nyt, indgået kontrakter mellem rigspolitichefen og politidirektørerne for de 12 politikredse.

117. Styringskonceptet definerer rammen for Rigspolitiets og politikredsens arbejde med politireformen. Konceptet fastlægger politiske mål, fokusområder og udviklingsinitiativer for politikredsens arbejde med henblik på, at borgerne mærker implementeringen af politireformen mindst muligt, og at serviceniveauet opretholdes. Rigsrevisionen har undersøgt, om politiet har implementeret mål- og resultatstyring. For at vurdere dette har Rigsrevisionen undersøgt, om:

- der er tilrettelagt et hensigtsmæssigt styringskoncept
- beslutningsstrukturen i politiet er klart defineret
- der er implementeret mål- og resultatstyring i politikredsene.

A. Styringskonceptet

118. Rigsrevisionen har undersøgt, om politiets styringskoncept er tilrettelagt hensigtsmæssigt, da styringskonceptet definerer rammen for politiets implementering af politireformen. Rigsrevisionen har ved vurderingen taget udgangspunkt i, om politidirektørkontrakterne underskrives ved årets begyndelse, og om målene i kontrakterne afspejler forskelle mellem politikredsene.

119. For politiets virksomhed er der etableret en mål- og resultatstyringsmodel, der tager udgangspunkt i en udviklingsplan for politiet, en flerårsaftale for politiet, en udmøntningsplan af flerårsaftalen, en direktørkontrakt mellem Justitsministeriets departementschef og rigspolitichefen samt direktørkontrakter mellem rigspolitichefen og de 12 politidirektører. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at udarbejdelsen af politidirektørkontrakter i udgangspunktet fastlægges af Rigspolitiet.

Styringskonceptet omfatter også en kontrakt mellem Justitsministeriets departementschef og rigsadvokaten.

Politidirektørkontrakterne omfatter også mål for anklagemyndighedens arbejde.

120. Målene for politiet indarbejdes i direktørkontrakten for rigspolitichefen og kontrakterne med hver enkelt politidirektør. Direktørkontrakterne indeholder drifts- og resultatmål samt udviklingsmål. Målene i kontrakterne for 2007 og 2008 er baseret på de væsentligste mål i politiets og anklagemyndighedens flerårsaftale og udmøntningsplan for 2007-2010 for at sikre, at de politisk fastsatte mål bliver forankret lokalt i politikredsene.

121. For 2008 var målene i politidirektørkontrakterne (for politiets virksomhed):

Drifts- og resultatmål:

- uændret borgerbetjening
- effektiv økonomi- og resursestyring
- mere færdselspoliti på vejene
- fastholdelse af hurtige responstider.

Udviklingsmål:

- styrkelse af kontakten med lokalsamfundet
- forbedret trivsel og øget motivation.

122. Politidirektørkontrakterne er yderligere operationaliseret. Målet om uændret borgerbetjening er således nedbrudt i bl.a. særlige indsatsområder, fx kriminelle bander og prostitutionens bagmænd, i overensstemmelse med flerårsaftalen.

123. Undersøgelsen viser, at drifts- og resultatmål samt udviklingsmål for 8 af de 12 kredse er identiske for 2007 og 2008. Endelig viser gennemgangen, at hovedparten af de særlige indsatsområder går igen i alle politidirektørkontrakter. Rigspolitiet har oplyst, at selv om målene umiddelbart synes at være ens, er der opstillet kreds-specifikke måltal for nogle af målene for at sikre, at målene understøtter de lokale forhold. Rigspolitiet har endvidere oplyst, at det som udgangspunkt er enig i, at målene i politidirektørkontrakterne bør fastlægges efter forhandling, så de afspejler variationer i kredsens kriminalitetsniveau. Men da ambitionsniveauet for målene i kontrakterne er politisk fastsat med relativ høj detaljeringsgrad i flerårsaftalen, har der kun i begrænset omfang været et egentligt forhandlingsrum for opstillingen af disse mål.

124. Rigspolitiet har oplyst, at politikredsene har mulighed for at nedbryde kontraktens bredt formulerede mål i lokale mål med udgangspunkt i kriminalitetsudviklingen i kredsen. Rigsrevisionen finder dog, at de temaer, der formuleres mål inden for i kontrakten, med fordel i højere grad kunne tage udgangspunkt i kredsens variationer i relation til kriminalitetsniveau, fx prostitutionens bagmænd.

125. Kontrakterne mellem rigspolitichefen og politidirektørerne er for 2007 og 2008 underskrevet i henholdsvis slutningen af marts og midten af april. Kontrakterne med rigspolitichefen og politidirektørerne for 2009 er i maj 2009 endnu ikke underskrevet. Pr. 19. juni er politidirektørkontrakterne stadig ikke underskrevet. Rigspolitiet oplyser, at den endelige indgåelse af kontrakter har afventet rigspolitichefens tiltræden den 1. februar 2009.

126. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet er opmærksom på de svagheder, der i reformens opstartsfase har været omkring tidspunktet for kontraktens indgåelse og individualiseringen heraf i forhold til de enkelte politikredse. Ligeledes har ministeriet oplyst, at det er opmærksom på, at styringen løbende skal udbygges og forbedres, i takt med at politireformen indkøres. Resultatstyringen er fortsat under udvikling og indgår i den analyse, som er igangsat af politiet, Justitsministeriet og Finansministeriet vedrørende modernisering af Rigspolitiets organisation og styringsmodel. Rigspolitiet har oplyst, at der i samarbejde med Rigsadvokaten er udarbejdet en strategiproces, der skal understøtte, at kontrakterne for 2010 og fremover kan underskrives primo året, ligesom processen skal forbedre dialogen om målfastsættelsen i kontrakterne og dermed styrke den lokale forankring af målene.

Vurdering

127. Politidirektørkontrakterne er overordnet ens, og temaerne, som målene i kontrakterne er formuleret inden for, afspejler ikke, at der er varierende kriminalitetsniveau i kredsene. Endvidere underskrives kontrakterne flere måneder inde i det år, de vedrører, hvilket svækker muligheden for at anvende dem som styringsredskab.

B. Beslutningsstrukturen i politiet

128. Rigsrevisionen har undersøgt, om den nye beslutningsstruktur i politiet er klart defineret, da en klar beslutningsstruktur er en forudsætning for en velfungerende mål- og resultatstyring.

129. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at der oprettes en koncernledelse i politiet, som skal drøfte og koordinere politiets samlede indsats. Koncernledelsesmøderne ledes af rigspolitichefen, og alle 12 politidirektører og rigsadvokaten deltager i møderne. Det første koncernledelsesmøde blev afholdt i september 2006. Der er ligeledes etableret andre netværk i politiet, fx chefpolitiinspektørforum, vicepolitidirektørforum, personalechefforum og økonomichefforum, hvis medlemmer mødes månedligt. Koncernledelsen og de øvrige netværk er drøftelsesfora og ikke beslutningsorganer.

130. Rigsrevisionens interviews i kredsene viste, at der var usikkerhed om koncernledelsens funktion, om informationsflowet og om de tværgående netværks mandat og ansvar. Usikkerheden opstår fx som følge af, at emner, som har været drøftet i koncernledelsen, ikke altid følges op af udmeldte beslutninger fra Rigspolitiet. Usikkerheden om de øvrige netværk opstår fx i kraft af, at det ikke altid er klart, hvilke emneområder der behandles hvor. Mens koncernledelsens funktion er beskrevet i bemærkningerne til lovforslaget, er funktionen af de øvrige fora endnu ikke defineret af Rigspolitiet. Rigspolitiet har i marts 2009 udarbejdet notatet "Organisering af og arbejdet i politiets fora og netværk". Af notatet fremgår det, at der er behov for at skabe klarhed over de forskellige foras og netværks funktioner og opgaver, bl.a. i forbindelse med den samlede beslutningsstrategi i politiet.

Vurdering

131. I politikredsene er der tvivl om koncernledelsens funktion samt om informationsflowet og ansvaret i de øvrige netværk. Rigspolitiet vil arbejde på at skabe klarhed over netværkenes funktioner og opgaver.

C. Politikredsens mål- og resultatstyring

132. Politiet har implementeret flere styringsmæssige tiltag i de seneste år, herunder PRES og POLIS, som ifølge Rigspolitiet har forbedret datagrundlaget og styrket mål- og resultatstyringen i politiet. Rigsrevisionen har for at vurdere, om der er implementeret mål- og resultatstyring i politikredsene, taget udgangspunkt i, om kredsene har defineret mål, og om de følger op på disse og afrapporterer på målopfyldelsen.

Definition af mål

133. Næsten alle kredse har udarbejdet en virksomhedsplan e.l., som beskriver kredsens mål udledt af flerårsaftalen, udmøntningsplanen og politidirektørens resultatkontrakt. Rigsrevisionens undersøgelse viser imidlertid, at flere kredse ikke har defineret lokale mål på baggrund af OPA-afdelingens analyser af kriminalitetsudviklingen. Enkelte kredse har defineret mål i 2007, men har ikke fastholdt denne praksis i 2008 og 2009. Nationale og lokale mål er i nogle kredse endvidere nedbrudt i operationsplaner og handleplaner for enkeltområder.

134. Rigsrevisionen finder, at der årligt bør defineres mål for politikredsens virksomhed. Ligeledes finder Rigsrevisionen, at den strategiske planlægning, analyse og definition af relevante mål for kredsene (lokale såvel som nationale mål) kunne styrkes ved at inddrage OPA-afdelingens analyser af kriminalitetsudviklingen.

OPA-afdelingen

Samtlige politikredse har en afdeling for operativ planlægning og analyse. Politikredsens OPA-afdelinger foretager en løbende og systematisk indsamling af lokalt definerede mål som fx røverier. Disse anvendes som led i planlægningen og udførelsen af den operationelle politimæssige indsats. Oplysningerne anvendes således fx som grundlag for målrettede efterforskninger.

PRES: Politiets Resultat-Evaluerings-System

PRES danner baggrund for den løbende opfølgning på politiets resultater i henhold til udmøntningsplanen.

PRES-modellen rummer en indsatside (omfattende temaerne ledelse, strategi og planlægning, medarbejdere, samarbejder og resurser samt arbejds gange) og en resultatside (omfattende temaerne brugere og borgere, medarbejderresultater, samfund og nøgleresultater).

PRES-målinger og -indrapporteringer til øverste ledelse foretages af ledelsessekretariatet i de enkelte politikredse.

POLIS (Politiets Ledelsesinformations-system) omfatter opgørelser over opgaver og resurser i politikredse i form af nøgletal for produktivitet, kvalitet, service mv.

POLIS opdateres af Rigspolitiet, hvorefter informationen er tilgængelig for kredse som ledelses- og styringsredskab, fx i form af statistik for sagsbehandling, gennemsnitlige sagsbehandlingstider, brugertilfredshed mv.

Resultatopfølgning

135. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at det er "væsentligt, at Rigspolitiet stiller moderne måle- og analyseværktøjer til rådighed for politikredse til brug for mål- og resultatstyring i kredse".

136. Til brug for den løbende opfølgning på politiets resultater i henhold til udmøntningsplanen har Rigspolitiet i forbindelse med flerårsaftalen for politiet og anklagemyndigheden 2007-2010 udviklet resultatevalueringssystemet PRES. PRES-modellen er bygget op med en indsatside, hvor kredse foretager en årlig selvevaluering, og en resultatside, hvor der gives point på baggrund af målinger fra politiets it-systemer. Rigspolitiet fremlægger PRES-resultaterne i politiets og anklagemyndighedens årsrapport.

137. For så vidt angår den lokale afrapporteringsstruktur viser Rigsrevisionens undersøgelse, at ikke alle politikredse systematisk følger op på de mål, som er fastsat i flerårsaftalen og udmøntningsplanen, og på de lokalt definerede mål ud over den opfølgning, Rigspolitiet foretager i PRES. En del kredse har ikke etableret rammen for, hvad der skal afrapporteres, hvor ofte og til hvem. De kredse, der har etableret et formelt afrapporteringssystem, har sat dette i værk i slutningen af 2008 og begyndelsen af 2009. Det er således endnu ikke fastlagt af politikredsenes øverste ledelse, hvilke primære informationer og mål der bør følges jævnlige. I nogle kredse er rapportering til ledelsen sparsom, mens der i andre kredse er en overflod af information. Dette bevirker fx, at det først i december 2008 for nogle kredse blev klart, at det var nødvendigt at gennemføre en ekstra indsats på færdelsesområdet for at opfylde det fastsatte mål.

138. Som redskab til mål- og resultatstyring har Rigspolitiet udviklet ledelsesinformations-systemet POLIS i forbindelse med flerårsaftalen for politiet og anklagemyndigheden 2000-2003. Formålet med systemet er at bidrage med ensartede opgørelser over opgaver og resurser i politikredse ved at samle målinger, som afspejler produktivitet, kvalitet og service i politiets opgavevaretagelse, fx anmeldelsestid, sagsbehandlingstid, brugertilfredshed mv.

139. Rigspolitiet har oplyst, at POLIS anvendes som kilde til ledelsesinformation i politikredse, hvor systemet leverer informationer til afrapportering af politikredsenes nøgleresultater og sagsproduktion. Bl.a. vil politikredse løbende kunne følge de resultatmålinger, som indgår i PRES. For at understøtte opfølgningen på øverste ledelsesniveau i kredse har Rigspolitiet udviklet afrapporteringsfaciliteter, der gør det muligt for kredsenes øverste ledelse at få et samlet overblik over politikredsenes resultater.

140. Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist, at flere kredse finder, at POLIS opdateres for sent. Medio 2008 besluttede Rigspolitiet derfor at opdatere systemet månedligt. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at der stadig er problemer med rettidig opdatering af POLIS, bl.a. som følge af forsinkelser i kredsenes indtastninger, og fordi der er tale om store datamængder. Rigspolitiet har oplyst, at det primo 2009 har optimeret systemet for at imødekomme kredsenes behov for hurtig opdatering og mere detaljerede oplysninger.

141. Rigsrevisionens undersøgelse viste endvidere, at afrapporteringsfaciliteterne udviklet af Rigspolitiet kun i mindre omfang blev anvendt i politikredse. Rigspolitiet har oplyst, at det vil fokusere på at sikre anvendelsen af afrapporteringsfaciliteterne i kredse. Rigsrevisionen finder, at Rigspolitiet i højere grad kunne sikre kendskabet til og anvendelsen af udviklede værktøjer og standarder for afrapportering til øverste ledelse i kredse.

Vurdering

142. Ikke alle kredse har defineret mål for kredsens virksomhed med udgangspunkt i de mål, som er opstillet i politidirektørkontrakten, og de mål, som er defineret på baggrund af den lokale kriminalitetsudvikling. Ligeledes er der ikke i alle politikredse en systematisk opfølgning på de samlede mål. En del kredse har endnu ikke etableret rammen for, hvad der skal afrapporteres, hvor ofte og til hvem.

143. Rigspolitiet har udviklet værktøjer for ledelsesrapportering i politikredsene. Rigspolitiet bør dog i højere grad sikre kendskabet til og anvendelsen af de udviklede værktøjer og standarder for afrapportering til øverste ledelse i politikredsene.

VI. Politiets økonomistyring

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Politiets økonomistyring fungerer ikke tilfredsstillende og lever ikke op til Økonomistyrelsens krav til god økonomistyring i staten. Den basale økonomiske styring i politiet er mangelfuld, politikredsene har ikke de nødvendige kompetencer til at varetage den decentraliserede økonomistyring, og Rigspolitiet foretager ikke den nødvendige budgetopfølgning. Disse forhold har været medvirkende til, at politiet havde et akkumuleret underskud på 341 mio. kr. i 2008, samt at der bl.a. derfor i juni 2009 er indgået en politisk aftale om at bevilge 651 mio. kr. til politiet. Der var ikke viden om det akkumulerede underskud i Justitsministeriet før primo februar 2009.

144. Rigsrevisionen har undersøgt, om politiets økonomistyring fungerer tilfredsstillende. For at vurdere dette har Rigsrevisionen undersøgt, om:

- opgavefordeling mellem Rigspolitiet og politikredsene er klar
- politiets bevilling og forbrug er forvaltet hensigtsmæssigt
- tilsynet med politiets økonomistyring er hensigtsmæssigt
- understøttelsen af økonomistyringen i politikredsene er hensigtsmæssig.

145. Rigsrevisionens gennemgang og vurdering af politiets økonomistyring er udarbejdet på grundlag af materiale og observationer i det første år efter omlægningen og decentraliseringen af økonomistyringen, dvs. 2008 samt foråret 2009. Rigspolitiet har oplyst, at genopbygningen og videreudviklingen af politiets og anklagemyndighedens økonomistyring er en proces, der strækker sig over flere år. Dette er Rigsrevisionen enig i.

A. Opgavefordeling

146. Rigsrevisionen har undersøgt, om opgavefordelingen mellem Rigspolitiet og politikredsene er klar i relation til økonomiforvaltning. Rigsrevisionen har ved vurderingen af opgavefordelingen taget udgangspunkt i, om opgaver og ansvar er defineret i bemærkningerne til lovforslaget eller i andet tilgængeligt materiale, og om der skelnes klart mellem opgaver decentraliseret til politikredsene og opgaver forvaltet centralt af Rigspolitiet.

147. Rigspolitichefen og rigsadvokaten har ifølge bemærkningerne til lovforslaget ansvaret for fordeling, styring og anvendelse af politiets og anklagemyndighedens bevilling. Ligeledes fremgår det, at rigspolitichefen har det overordnede ansvar for den samlede opgavevaretagelse af politiopgaverne samt for udvikling og drift af den samlede it-understøttelse.

148. Hovedparten af de bevillinger, som tidligere blev administreret af Rigspolitiet, blev pr. 1. januar 2008 decentraliseret til politikredsene. Målet med decentraliseringen var at over-

føre opgaven med at disponere de udgifter, der vedrørte politikredsene, til politidirektørerne. Opgaven med økonomistyring er således ny for kredse.

149. Før reformen var Rigspolitiet ansvarlig for budgetlægning af politiets og anklagemyndighedens samlede udgifter og havde det fulde regnskabsmæssige ansvar for opfølgningen på både politikredsene og anklagemyndighedens resurseforbrug. Med reformen blev opgaven med budgetlægning og regnskabsopfølgning i de enkelte kredse decentraliseret til politidirektøren.

150. Opgavefordelingen mellem Rigspolitiet og politikredsene i relation til økonomistyring blev pr. 1. januar 2008 følgende:

Rigspolitiet:

- fordeling af bevillingen til politikredsene
- administration af løn- og administrationssystemer
- administration af it-systemer
- administration af kommunikationssystemer.

Politikredsene:

- disponering af samlet lønsum til kredsens personale
- disponering af øvrige driftsbevilling, dvs. almindelige løbende udgifter og større anskaffelser i kredsen
- administration af husleje og øvrige udgifter til drift af ejendomme.

151. Rigsrevisionen finder, at trods ændringen af opgavefordelingen mellem Rigspolitiet og politikredsene, er det alene opgaverne, der kan decentraliseres. Rigspolitiet har dermed fortsat det overordnede ansvar for den økonomiske styring af politiets bevilling.

Vurdering

152. Der er en klar overordnet opgavefordeling mellem Rigspolitiet og politikredsene i relation til økonomistyring.

B. Politiets bevilling og forbrug

153. Rigsrevisionen har undersøgt, om politiets bevilling og forbrug er forvaltet hensigtsmæssigt. Rigsrevisionen har ved vurderingen taget udgangspunkt i, om der er en hensigtsmæssig fordeling af bevillingerne til kredse, om fordelte løn- og driftsbevillinger til politikredsene er overholdt, om der er klarhed over ansvaret for afholdelse af alle udgiftsposter, samt om der er en fyldestgørende budgetopfølgning.

154. Politiets samlede budget og udgifter i perioden 2006-2009 (løbende priser) er vist i tabel 7.

Tabel 7. Politiets samlede budget og udgifter (løbende priser)
(Mio. kr.)

	2006 (R) ¹⁾	2007 (R) ²⁾	2008 (R) ³⁾	2009 (F) ²⁾
Nettoudgiftsbevilling	7.262,5	7.753,5	7.931,9	8.256,7
Indtægter	61,1	46,8	116,7	62,2
Udgifter	7.323,5	7.847,9	7.876,7	8.318,9

¹⁾ Finansloven for 2008.

²⁾ Finansloven for 2009.

³⁾ Årsrapport for politiet og anklagemyndigheden 2008.

Lønbevillingen er i perioden 2008-2010 baseret på en gennemsnitsløn pr. medarbejderkategori pr. politikreds.

Den **øvrige driftsbevilling** er beregnet på grundlag af det gennemsnitlige forbrug i politikredsene i 2005, 2006 og delvist i 2007 og fordelt mellem kredse som overhead efter lønsum.

Huslejebevillingen udmeldes særskilt efter "krone til krone"-princippet, dvs. alle udgifter dækkes. Administrationen af politiets bygninger blev pr. 1. januar 2007 overført til SEA-ordningen (Statens Ejendoms-Administration).

Nivelleringsplanen erstatter "krone til krone"-bevillinger. Implementeringen af nivelleringsplanen vil medføre en udfasning af budgetansvaret, så det som forudsat uddelegeres til politikredsene.

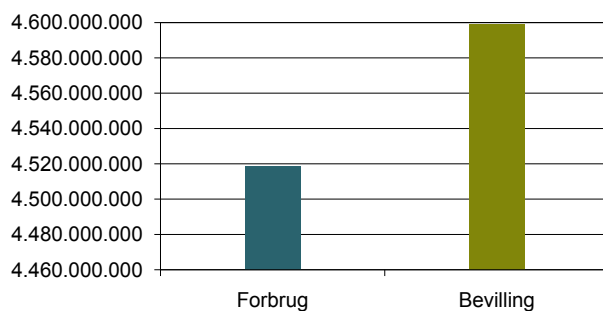
155. Det fremgår af tabel 7, at den samlede nettoudgiftsbevilling steg fra 7,3 mia. kr. i 2006 til 7,8 mia. kr. i 2007 og 7,9 mia. kr. i 2008. På finansloven for 2009 er der bevilget 8,1 mia. kr.

156. Den samlede bevilling til kredsene udmeldes på 3 hovedkategorier: løn og andre personaleomkostninger, øvrig drift (herunder renter og afskrivninger) og husleje. Et eventuelt mindreforbrug på lønbudgettet kan overføres til driftsbudgettet, hvorimod et mindre forbrug på driftsbudgettet ikke kan overføres til lønbudgettet.

157. Ved fordelingen af driftsbevillingen blev der ikke taget højde for varierende driftsomkostninger i de enkelte kredse som følge af specialindsatser o.l., fx indsatser på Christiania i Københavns Politi. Rigspolitiet har bekræftet, at bevillingsmodellen som udgangspunkt ikke tager hensyn til individuelle forhold i den enkelte kreds, men at modellen overordnet stiller kredsene nogenlunde ens, og at der med samlede bevillinger på 300-400 mio. kr. pr. politikreds er god mulighed for at tilpasse økonomien til kredsens individuelle forhold. Rigspolitiet har endvidere oplyst, at modellen kun har været i anvendelse i 1 år, og at Rigspolitiet i samarbejde med politikredsene løbende vil vurdere, om der er grundlag for at justere den.

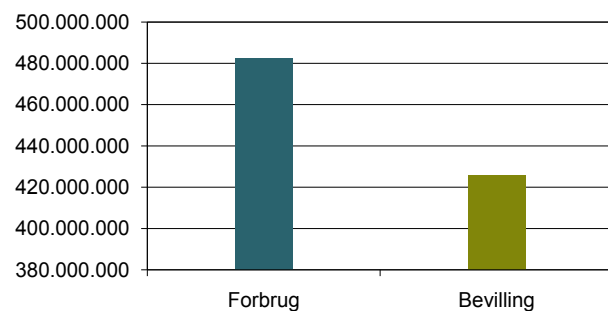
158. Rigsrevisionen har gennemgået kredsens forbrug i forhold til lønbevilling og øvrige driftsbevilling for 2008. Kredsens totale forbrug (på nær Bornholms Politi, som ikke har decentral økonomistyring) fordelt på henholdsvis løn og drift er vist i figur 6 og 7.

Figur 6. Lønbevilling og forbrug i 2008 i 11 politikredse (Kr.)



Kilde: Rigspolitiet.

Figur 7. Driftsbevilling og forbrug i 2008 i 11 politikredse (Kr.)



159. Det fremgår af figur 6, at politikredsene samlet har overholdt lønbevillingen, idet lønforbruget er 80,4 mio. kr. mindre end bevillingen. Af figur 7 fremgår det imidlertid, at politikredsene samlet havde et merforbrug på 56,4 mio. kr., svarende til 13 % af driftsbevillingen for 2008. Samtlige kredse havde et merforbrug på driftsbevillingen i 2008, og i 2 kredse oversteg merforbruget 20 %. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at kredsene overførte resurser fra lønbudgettet til driftsbudgettet for at finansiere driften af kredsene. Dette medførte, at kredsene var tilbageholdende med at besætte vakante stillinger. Rigspolitiet har bekræftet dette. Rigsrevisionen finder derfor, at Rigspolitiet bør genoverveje fordelingen mellem løn- og driftsbevillingen til kredsene. Rigspolitiet har oplyst, at det vil revurdere såvel størrelsen som sammensætningen af politikredsens bevillinger, så der skabes en bedre sammenhæng mellem de enkelte elementer i den samlede bevilling og det faktiske forbrug af disse.

160. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der siden decentraliseringen af økonomistyringen har været usikkerhed om enkelte udgiftsposter, herunder hvorvidt disse skulle afholdes af kredsene eller af Rigspolitiet, fx startpakken til politiskoleelever og vedligeholdelse af biler og bygninger. Rigsrevisionen finder, at Rigspolitiet bør afklare usikkerheden om ind-

holdet af kredsene budget. Rigspolitiet har oplyst, at der løbende har været og vil blive taget initiativ til afklaring af usikkerhederne om økonomiansvaret.

161. Undersøgelsen har endvidere vist, at Rigspolitiet i 2008 ikke stillede krav om, at kredse skulle indsende et budget til Rigspolitiet. Rigspolitiet gennemfører ligeledes ikke en fyldestgørende budgetkontrol. Justitsministeren har i besvarelsen af et samrådsspørgsmål oplyst, at den løbende budgetopfølgning i Rigspolitiet stort set alene baserede sig på skønsmæssige fremskrivninger på baggrund af de månedlige regnskaber. Rigspolitiet har oplyst, at det som led i implementeringen af den nye model for politiets finansielle styring (KLAPS) nu vil indkalde detaljerede budgetter fra politikredsene, så det er muligt at foretage løbende og fyldestgørende budgetopfølgning, og så den samlede budgetoverholdelse sikres.

KLAPS

Koordinering
Ledelsesmæssig
forankring
Ansvarliggørelse
Prioritering
Synlighed

Vurdering

162. Ved fordelingen af driftsbevillingen er der ikke taget højde for forskellige driftsomkostninger i de enkelte kredse. Samtlige politikredse havde et merforbrug på driftsbevillingen og et mindreforbrug på lønbevillingen i 2008. Rigspolitiet bør derfor genoverveje fordelingen mellem driftsbevillingen og lønbevillingen til kredsene.

163. Rigspolitiet stillede i 2008 ikke krav om, at kredse skulle indsende et budget til Rigspolitiet, og gennemførte ikke den nødvendige budgetopfølgning. Rigspolitiet har i maj 2009 udviklet en ny model for finansiell styring, der bl.a. skal styrke budgetopfølgningen i politiet.

C. Tilsynet med politiets økonomiske styring

164. Rigsrevisionen har undersøgt, om tilsynet med politiets økonomistyring er hensigtsmæssigt. Rigsrevisionen har ved vurderingen lagt vægt på, om Justitsministeriet har ført tilsyn med politiet, herunder har tilrettelagt regnskabsopfølgningen i overensstemmelse med regnskabsbekendtgørelsen, og om politikredsene månedsregnskaber godkendes og fremsendes rettidigt til Rigspolitiet.

165. Den 23. februar 2009 afgav justitsministeren en redegørelse for politiets akkumulerede underskud på 340,8 mio. kr. i 2008 til Finansudvalget.

166. Det fremgår af Justitsministeriets notat af 23. februar 2009 (Akt 109 23/2 2009), at underskuddet skyldes, at en række udgifter ikke i tilstrækkelig grad blev forudset og imødegået i budgetteringen, hvilket først blev konstateret i forbindelse med regnskabsafslutningen. Udgifterne er følgende:

- omkostninger til ejendomme
- konsulentonorarer i Rigspolitiet
- omkostninger til biometriske pas
- mindreindtægter på lønrefusionsområdet.

167. Det fremgår videre af notatet, at ovennævnte forhold (varetaget af Rigspolitiet) ikke er imødegået i politiets budgettering for 2008, da Rigspolitiets overordnede budgettering har været forbundet med usikkerhed, bl.a. som følge af omlægninger af budgetansvaret for politiet og anklagemyndighedens bevillinger i forbindelse med politireformen. Endvidere fremgår det af notatet, at det ikke på et tidligere tidspunkt har været muligt at tilvejebringe et retvisende budgetteringsgrundlag. Dette skyldes mangel på den nødvendige overordnede strategiske styring, tværgående koordinering og prioritering i Rigspolitiet.

168. Endelig fremgår det af notatet, at indtægter på refusionsområdet ikke kan opgøres endeligt, da nogle af de mindre indtægter muligvis skyldes forkert regnskabsmæssig periodisering i politikredsene og derfor først vil blive bogført i 2009.

Regnskabsbekendtgørelse nr. 1693 af 19. december 2006 er udstedt med hjemmel i regnskabsloven, og bekendtgørelsens formål er:

- at bidrage til en effektiv styring og planlægning
- at skabe grundlag for den periodiske regnskabsaflæggelse og den årlige udfærdigelse af statsregnskabet
- at bidrage med oplysninger til brug for revisionen af regnskaberne.

§ 1. Regnskabsvæsenet skal bidrage til en sikker og effektiv økonomiforvaltning på alle niveauer i statsforvaltningen og skal i størst muligt omfang foregå digitalt med brug af færrest mulige resurser og størst mulig automatisering.

Stk. 2. Gennem regnskabsvæsenet skal tilvejebringes de fornødne oplysninger til brug for den løbende interne regnskabsopfølgning, den periodiske regnskabsaflæggelse samt den årlige udfærdigelse af statsregnskabet. Endvidere skal regnskabsvæsenet bidrage til udarbejdelsen af **årsrapporter**.

Stk. 3. Regnskabsvæsenet skal bidrage med oplysninger til revisionen af regnskaberne i henhold til gældende lovgivning herom.

169. Som det konkluderes i notatet, resulterer dette i, at Rigspolitiet først kunne skabe et fuldstændigt overblik over årets endelige regnskabsresultat ved den endelige konsolidering og kvalitetssikring af de regnskabsmæssige omlægninger, som er foretaget i forbindelse med regnskabsafslutningen.

170. Rigspolitiet har oplyst, at det endelige regnskabstal for 2008 viser et merforbrug på 266,5 mio. kr., hvilket sammen med tidligere års underskud på i alt 74,3 mio. kr. medfører et akkumuleret underskud på 340,8 mio. kr. I 2009 forventer Rigspolitiet regnskabsmæssige korrektioner, der vil påvirke politiets egenkapital, dels grundet tilpasningen af balancen, dels som følge af en fuldstændig gennemgang af finansieringen i 2007 og 2008 af udgifter i forbindelse med ændringer i politiets bygningsmasse. Rigspolitiet har oplyst, at Rigsrevisionen vil blive orienteret om korrektionerne, når den tilpassede balance er godkendt af Økonomistyrelsen, og når resultatet af gennemgangen af bygningsmassen foreligger. Rigspolitiet har igangsat en konsulentundersøgelse af den samlede organisation og styringsmodel, som forventes afsluttet medio 2009.

171. Den 10. juni 2009 blev partierne bag finansloven for 2009 enige om at tilføre politiet og anklagemyndigheden 651 mio. kr. Årsagen var det akkumulerede underskud i 2008 samt en gennemgang af politiets og anklagemyndighedens økonomiske situation i begyndelsen af 2009. Af den politiske aftaletekst fremgår det, at gennemgangen har vist, at 85 mio. kr. af det samlede underskud skyldes fejl i konteringen af udgifter, som forudsættes rettet i regnskabet for 2009. Den resterende del af underskuddet har vist sig ikke at skyldes engangsdispositioner, men et merforbrug i politiet og anklagemyndigheden på flere områder i forhold til bevillingen. En uændret videreførelse af driften må derfor også forventes at føre til større underskud i 2009 og 2010. Udgifterne fordeler sig som følger:

- digital radiokommunikation, SINE, som oprindeligt forudsattes afholdt inden for politiets rammer, merbevilling i alt 80 mio. kr.
- husleje, Færøerne og Grønland, en kompensation for højere husleje end forudsat, i alt 24 mio. kr.
- fremrykning af restbevilling til investeringer, ændret periodisering af bevillinger afsat til politireformen (modregnes med 16 mio. kr. årligt i perioden 2011-2013), i alt 48 mio. kr.
- merbevilling i 2009, i alt 499 mio. kr. (til dækning af det akkumulerede underskud på 340,8 mio. kr. i 2008 samt merforbrug i 2009 og 2010 ved uændret aktivitetsniveau i politiet).

Den endelige kortlægning af politiets merforbrug på driftsområdet vil ske som led i en budgetanalyse, der gennemføres til efteråret, idet Justitsministeriet endnu ikke har fuld klarhed over merforbruget specificeret på udgiftsområder.

172. Den budgetanalyse af politiet og anklagemyndigheden, som Justitsministeriet og Finansministeriet i fællesskab gennemfører til efteråret, vil indgå i grundlaget for en ny flerårs-aftale for politiet for 2011 og frem. Rigsrevisionen finder, at Justitsministeriet senest med udarbejdelsen af budgetanalysen i efteråret 2009 bør skabe fuld klarhed over politiets driftsområde. Uafhængigt af analysen skal der desuden i 2010 ske udgiftsreduktion for i alt 80 mio. kr. i Rigspolitiet og på andre områder, hvor det ikke forringer politibetjeningen.

173. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriets regnskabsopfølgning er tilrettelagt i overensstemmelse med regnskabsbekendtgørelsen og udmøntet i ministerieinstruksen. Ifølge Justitsministeriets ministerieinstruks skal underliggende institutioner (heriblandt Rigspolitiet) månedligt indsende en erklæring, hvori det samlede regnskab for den forløbne måned godkendes. Herudover anmoder ministeriet 3 gange årligt institutionerne om, i bidrag til rammeredegørelser, at oplyse om det forventede regnskabsresultat for institutionens hovedkonti på finansloven. Af justitsministerens redegørelse til Finansudvalget fremgår det imidlertid, at hverken den månedlige regnskabsgodkendelse eller de 3 årlige bidrag til rammeredegørelser fra Rigspolitiet til Justitsministeriet i løbet af 2008 indeholdt nogen indikation af, at politiet kunne få problemer med at overholde bevillingen i 2008. Rigsrevisionens

sagsgennemgang i Justitsministeriet vedrørende politiets økonomistyring frem til og med juni 2009 bekræfter, at hverken de månedlige regnskabsgodkendelser eller rammeredegørelserne fremsendt af Rigspolitiet til ministeriet vedrørende 2008 indikerede, at politiet ville overskride bevillingen for 2008. Politiets bidrag til rammeredegørelse II for finansåret 2008 indeholdt omtale af enkelte bevillingssager, fx klimatopmødet. De nævnte bevillingssager vedrører dog ifølge de oplysninger, som Rigsrevisionen har modtaget, ikke direkte politiets akkumulerede underskud i 2008. Budgetoverskridelsen kom først til ministeriets kendskab den 5. februar 2009. Justitsministeriet har oplyst, at Finansudvalget derfor først blev orienteret med ministerens redegørelse af 23. februar 2009.

174. Ved vurderingen af, om ministeriet burde have foretaget sig yderligere, indgår flere hensyn. På den ene side kan Rigsrevisionen konstatere, at der i politiet er tradition for at overholde bevillingerne, og at ministeriet derfor havde gode grunde til at basere sig på de indberetninger, som månedligt kom fra Rigspolitiet. På den anden side finder Rigsrevisionen, at der var tale om en omfattende reform med decentralisering af økonomien til politikredsene (ca. 70 % af den totale bevilling blev udlagt til kredsene), som stillede en række nye krav til politiet. Justitsministeriet kunne derfor have styrket tilsynet i en overgangsperiode, men der var ikke indikationer på nødvendigheden heraf.

175. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriets tilsyn var tilrettelagt i overensstemmelse med den direktoratsmodel, der er et centralt element i politireformen, og som bl.a. indebærer, at rigspolitichefen sammen med rigsadvokaten har det bevillingsmæssige ansvar for politiet og anklagemyndigheden, og at den nærmere udformning af økonomistyringsmodeller mv. i forbindelse med politireformens decentralisering af økonomistyringen skulle foregå i politiets koncernledelse. Rigsrevisionen finder samlet, bl.a. på baggrund af politiets tradition for at overholde bevillingerne, at Justitsministeriets tilsyn med politiets økonomistyring har været hensigtsmæssigt.

176. Justitsministeriet har endvidere oplyst, at man i lyset af det negative regnskabsresultat for 2008 overvejer, hvordan tilsynet med politiet kan styrkes i den resterende del af reformperioden. Der er i rigspolitichefens direktørkontrakt for 2009, ud over skærpede økonomiske krav til Rigspolitiets finansielle styring i 2009, bl.a. aftalt en række tiltag i forhold til den fremadrettede økonomistyring i politiet. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt og nødvendigt, at Justitsministeriet styrker tilsynet med politiet i den resterende reformperiode.

177. Rigspolitiet er ansvarlig for revisionen af og tilsynet med den økonomiske styring og forvaltning af politiets og anklagemyndighedens samlede bevillinger samt for fastsættelsen af regler for administrative forretningsgange og kontroller. Såvel rigsadvokaten som rigspolitichefen skal tilrettelægge og udføre løbende tilsyn og resultatopfølgning inden for de respektive fagområder i politikredsen.

178. Tilsynet med og overvågningen af kredsenes godkendelse af månedsregnskaber varetages af politiets interne revision. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at månedsregnskaberne (inkl. politikredsenes godkendelse samt tilkendegivelse af, at interne økonomiske kontroller er gennemført) i 2007 og 2008 i flere tilfælde blev fremsendt for sent – med op til 6 måneders forsinkelse i 2007 og 11 måneders forsinkelse i 2008. Endvidere var 27 månedsregnskaber for regnskabsåret 2008 (16 %) fordelt på 10 kredse ikke afgivet pr. 26. februar 2009. Pr. 4. maj 2009 var dette antal dog reduceret til 8 månedsregnskaber (4,5 %) fordelt på 2 kredse. Rigspolitiet har oplyst, at forretningsgangen for regnskabsaflæggelsen vil blive ændret med virkning for regnskaberne for april 2009 som led i den nye model for finansiell styring. Godkendte og underskrevne regnskaber samt erklæringer om foretagne afstemninger og regnskabskontroller skal herefter fremsendes til Rigspolitiets budgetafdeling månedligt. De skal derved tjene som formelt grundlag for Rigspolitiets godkendelse af politiets og anklagemyndighedens samlede regnskab. Rigsrevisionen finder det positivt, at Rigspolitiet har ændret regnskabsaflæggelsesproceduren.

Rigspolitiets interne revision har ansvaret for den samlede interne revisionsindsats i politiet og anklagemyndigheden.

Revisionssektionen er placeret som en selvstændig enhed under rigspolitichefen og ledes af en revisionschef.

Politiets interne revision gennemføres i overensstemmelse med aftale af 1. april 2005 mellem rigsrevisor og justitsministeren om politiets interne revision (§ 9-aftalen) af politiets regnskab og forvaltning, herunder politikredsenes, anklagemyndighedens og Rigspolitiets samlede regnskab.

Vurdering

179. Justitsministeriet og Rigspolitiet har først ved regnskabsafslutningen identificeret politiets akkumulerede underskud på 341 mio. kr. i 2008. Ikke alle politiets udgifter for 2007 og 2008 er gennemgået og medtaget i regnskabet for 2008. Disse udgifter vil indgå i politiets regnskab for 2009. Havde politiet foretaget korrekt regnskabsafslutning og medtaget udgifterne i de år, de vedrører, ville det akkumulerede underskud for 2008 måske have været større. På den anden side er det efterfølgende konstateret, at 85 mio. kr. af underskuddet skyldes konteringsfejl, som vil blive rettet i 2009.

180. I juni 2009 kunne det konstateres, at der til politiet var behov for en bevilling på 651 mio. kr. Den endelige kortlægning af politiets merforbrug på driftsområdet vil ske som led i en budgetanalyse, der gennemføres til efteråret, idet Justitsministeriet endnu ikke har fuld klarhed over merforbruget specificeret på udgiftsområder.

181. Rigsrevisionen finder samlet, bl.a. på baggrund af politiets tradition for at overholde bevillingerne, at Justitsministeriets tilsyn med politiets økonomistyring har været hensigtsmæssigt. Justitsministeriet bør dog i den resterende reformperiode intensivere sit tilsyn med politiet, særligt i relation til om økonomiforvaltningen er effektiv, og om regnskabet er korrekt.

182. Rigspolitiet vil i forbindelse med den nye model for finansiell styring bl.a. ændre proceduren for regnskabsaflæggelse. Rigspolitiet bør i den forbindelse sikre, at godkendte regnskaber fremsendes rettidigt, så de kan danne grundlag for Rigspolitiets månedlige regnskabsgodkendelser til Justitsministeriet, hvilket ikke er sket i 2008.

D. Understøttelse af økonomistyringen i kredsene

183. Rigsrevisionen har undersøgt, om Rigspolitiets understøttelse af økonomistyringen i kredsene er hensigtsmæssig. I vurderingen har Rigsrevisionen lagt til grund, at politiet og især politikredsene i et vist omfang opfylder Økonomistyrelsens krav til god økonomistyring. Det kan ikke forventes, at alle krav til god økonomistyring er opfyldt i kredsene kun 1 år efter decentraliseringen af økonomistyringen, men krav til finansiell styring burde efter Rigsrevisionens vurdering være opfyldt på nuværende tidspunkt. Endvidere har Rigsrevisionen vurderet Rigspolitiets understøttelse af kredsene i relation til it og kompetencer.

184. Af direktørkontrakten mellem rigspolitichefen og departementschefen i Justitsministeriet (2007) fremgår det, at forudsætningen for, at politidirektørerne kan løfte opgaven vedrørende økonomistyring, er, at Rigspolitiet i forbindelse med uddelegeringen fastlægger en ny overordnet regnskabsstruktur for hele politiet. Endvidere skal Rigspolitiet stille den nødvendige it-understøttelse, såvel til løsning af de regnskabsmæssige opgaver som til lokal budgettering og opfølgning, til rådighed for politikredsene. Endelig skal der være ansat personer med de fornødne specialistkompetencer inden for økonomistyring.

185. Af justitsministeriets redegørelse til Finansudvalget af 23. februar 2009 fremgår det, at Rigspolitiet for at nedbringe politiets samlede underskud i 2008 på 340,8 mio. kr. vil foretage en betydelig opstramning og omlægning af den overordnede økonomistyring, så der etableres de fornødne retningslinjer for og klarhed i de økonomiske beslutningsprocesser. Endvidere vil rigspolitichefen på de løbende møder med forligskredsene bag politiets flerårssaf-tale orientere om forløbet med at genoprette økonomistyringen. Rigsrevisionen er enig i, at disse tiltag er nødvendige.

186. Økonomistyrelsen har i februar 2009 udviklet et koncept for god økonomistyring. Økonomistyringen kan ifølge konceptet opdeles i 3 overordnede økonomistyringsområder: finansiell styring, aktivitets- og resursestyring samt mål- og resultatstyring. Disse er beskrevet i tabel 8.

Tabel 8. Økonomistyrelsens koncept for god økonomistyring

Økonomistyrings- område	Beskrivelse af krav og centrale opgaver	Politiets opfyldelse	Begrundelse for manglende opfyldelse
Finansiell styring	Effektiv finansiell styring indebærer, at finansielle midler udnyttes optimalt, og at den finansielle ramme ikke overskrides. - Virksomheder skal løbende følge op på bevilling, budget og regnskab. - Virksomheder skal planlægge den finansielle udvikling i et flerårigt og strategisk perspektiv. Det gælder flerårig budgettering, planlægning af opgaver og investeringer og udarbejdelse af likviditetsbudgetter og risikostyring.	÷ (✓)	Svagheder i budget- og regnskabsopfølgningen. Ingen risikostyring.
Aktivitets- og resursestyring	Tilrettelæggelse af aktiviteter og udnyttelse af resurser for at nå de bedst mulige resultater. Målet er, at opgaver tilrettelægges effektivt ved at have gode arbejdsgange, de rigtige resurser og bruge resurserne bedst muligt. - Virksomheden skal sikre, at arbejdsprocesser (aktiviteter) er tilrettelagt, så de sikrer en effektiv opgavevaretagelse og undgår fx spild i form af flaskehalse, tunge arbejdsprocesser m.m. - Virksomheden skal sikre, at resurser udnyttes optimalt. Det kræver, at virksomheden har overblik over sine resurser og sine omkostninger. Fx skal virksomheden vide, hvilke resurser der er behov for, og hvad de forskellige aktiviteter i virksomheden koster.	✓ ÷	Manglende viden om, hvad aktiviteter koster i kredsene.
Mål- og resultat- styring	Vedrører den øverste del af opgavehierarkiet, dvs. ydelser, produkter og effekter. Her skal økonomistyringen følge op på sammenhængen mellem resurseforbrug og institutionens mål for at sikre, at virksomheden prioriterer sine opgaver strategisk. - På kort sigt skal virksomheden følge op på resultatkontrakten, eventuelle interne kontrakter og sammenholde resurseforbruget med målopfyldelsen. - På lang sigt skal økonomistyringen levere bidrag til, hvordan opgaver og målsætninger kan planlægges og udvikles strategisk. En væsentlig opgave er i den forbindelse at analysere resultater og effekter i forhold til resurseforbrug.	(✓) ÷	Svagheder i sammenholdelsen af resurseforbrug og målopfyldelse. Manglende analyse af effekter og resultater i forhold til resurseforbrug.

Kilde: Økonomistyrelsen, februar 2009.

187. Tabel 8 viser, at der er svagheder i relation til politiets økonomistyring. Politiet opfylder således ikke alle krav til god økonomistyring, herunder finansiell kontrol, aktivitets- og resursestyring samt mål- og resultatstyring. Rigsrevisionen finder, at den finansielle styring burde have været opfyldt på nuværende tidspunkt. Det drejer sig om budgetkontrollen, der ikke er fyldestgørende, og den løbende regnskabsgodkendelse, som ikke er tilfredsstillende. Ligeledes vurderer Rigsrevisionen, at Økonomistyrelsens krav til aktivitets- og resursestyring burde have været opfyldt på nuværende tidspunkt for politiets virksomhed. Der er imidlertid ikke i politikredsen implementeret aktivitets- og resursestyring, så der er et klart overblik over, hvad aktiviteter og indsatser i kredsen koster. Dette kan ikke forventes fuldt ud, da økonomien alene har været decentraliseret til kredsen i 1 år.

188. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at politilederne (ledere i politisøjlen) i 2008 ikke i tilstrækkeligt omfang inddrog økonomi som en parameter i den operative planlægning, og at der i nogle kredse ikke var overblik over, hvorvidt der var midler til det ønskede aktivitets-

niveau. Aktivitetsstyring kræver ud over decentralisering af økonomiopgaven, at institutionen (herunder kredsene) løbende følger op på sit aktivitetsniveau, så kapaciteten kan justeres i overensstemmelse med aktiviteten. Endvidere bør budgetafvigelser rapporteres i så god tid, at der kan etableres effektive korrigerende foranstaltninger. Ligeledes bør det sikres, at de aktivitetsansvarlige har de fornødne økonomiske kompetencer. Dette grundlag er efter Rigsrevisionens vurdering ikke til stede.

189. Rigspolitiet har oplyst, at der i 2008 har været fokus på en modernisering af politiets økonomistyring. I rigspolitichefens direktørkontrakt for 2007 blev der stillet krav om, at der skulle udvikles en detailspecificeret model for fordeling af bevillingerne, at der blev udviklet et aktivitetsbaseret budget- og regnskabssystem, samt at it-understøttelsen af budget- og regnskabsområdet var udviklet og klar til implementeringen i politikredsene primo 2008. Rigspolitiet har oplyst, at disse krav vurderes at være opfyldt, men har ligeledes tilkendegivet, at der er et betydeligt potentiale for videreudvikling af såvel systemunderstøttelsen som af økonomistyringen generelt i de kommende år. Videreudviklingen i 2009 vil bestå i:

- styrkelse af den basale økonomiske styring i politiet med henblik på at sikre den fornødne kvalitet i regnskabsaflæggelsen, forbedre den interne kontrol og sikre løbende og fyldestgørende budgetopfølgning
- at sikre, at der på det øverste strategiske niveau i politiet og anklagemyndigheden sker den fornødne prioritering og koordinering, så der skabes et reelt ejerskab til ansvaret og indflydelsen på aktiviteter og resurseanvendelse
- at skabe grundlaget for en sammenhængende styringsmodel, der for politikredsene og Rigspolitiet synliggør sammenhængen mellem resurseindsats og resultater.

190. Rigsrevisionen er enig i, at der er et betydeligt potentiale for videreudvikling af systemunderstøttelsen og budget- og regnskabssystemet, og finder, at Rigspolitiets initiativer i 2009 er nødvendige for en styrkelse af økonomistyringen i politiet.

It-understøttelse

191. Implementeringen af Navision Stat samt Gatetrade, som er de 2 primære økonomistyringssystemer, der anvendes i politiet, fandt sted meget sent på året i 2007 og var sammenfaldende med årsregnskabsafslutningen i kredsene.

192. Der var overordnet følgende it-mæssige udfordringer i relation til økonomistyringen i kredsene:

- Løndatafiler (Excel) blev udsendt første gang den 14. april 2008 (for januar, februar og marts 2008) og er herefter fremsendt hver måned. Filene for november og december 2008 blev først fremsendt den 12. februar 2009 som følge af komplikationer i forbindelse med overgangen fra politiets lønsystem til standard SLS (Statens Lønsystem) den 1. november 2008.
- Driften af Navision Stat og Gatetrade var i perioder ikke tilfredsstillende. Problemerne var fx, at ordrer ikke kom frem til leverandørerne, at fakturaer fra leverandører til Gate-trade ikke kom frem, samt at fakturaer fra Gatetrade til Navision Stat ikke kom frem. Dette resulterede i, at regninger ikke blev betalt, og at benzinkort, telefoner og tv blev lukket.

193. Rigspolitiet har oplyst, at tidspunktet for implementeringen af Gatetrade og Navision Stat efter de givne omstændigheder var mindre belastende for politikredsene end de mulige alternativer. Rigsrevisionen er opmærksom på, at det var en forudsætning for opfyldelse af bemærkningerne til lovforslaget om decentraliseringen af økonomifunktionen, at de eksisterende it-systemer blev udskiftet, inden kredsene overtog økonomistyringsopgaven den 1. januar 2008. Rigsrevisionen vurderer imidlertid, at tidspunktet for implementeringen af Gate-trade og Navision Stat var mindre hensigtsmæssigt.

It-systemer

Politikredsene anvender:

Navision Stat som økonomisystem til alle regnskabsregistreringer.

Kassebogføringssystemet, som er udviklet af Rigspolitiet til bogføring af poster. Data overføres fra kassebogføringssystemet til Navision Stat på summeringsniveau.

Business Intelligence er et værktøj med en særlig database til at foretage analyse og afrapportering af styrkeopgørelse, tjenestetilrettelæggelse, POLTID og SLS (løndata).

Gatetrade er et system til behandling af e-faktura og e-indkøb.

Bødesystemet behandler administrationen af bøder.

POLTID er et tidsregistreringssystem integreret i politiets personaleadministrative system POLPAI.

Kompetencer

194. Det fremgår af kommissoriet for arbejdsgruppen vedrørende kompetenceudvikling af det administrative personale (2006), udarbejdet af Rigspolitiet, at for at kunne leve op til de fremtidige krav og for at kunne løse opgaverne vil der være behov for, at en række medarbejdere opkvalificeres. Af politiets og anklagemyndighedens årsrapport for 2007 fremgår det, at forudsætningerne for uddelegering af et betydeligt øget ansvar for økonomien til politikredsene er blevet etableret, så politikredsene fra og med 2008 kunne overtage ansvaret for deres egen økonomi. Rigsrevisionens undersøgelse viser dog, at kredsene finder, at der er behov for kompetenceudvikling i økonomifunktionerne i politikredsene. Rigspolitiet har bekræftet, at en del politikredse i forbindelse med implementeringen af politireformen mistede væsentlige regnskabsmæssige kompetencer, som tidligere var til rådighed i kredsene. Rigspolitiet har oplyst, at ansvaret for den konkrete kompetenceudvikling af medarbejderne i politikredsene i første række påhviler politikredsenes ledelser, dog således at Rigspolitiet har en pligt til at gribe ind, såfremt manglende kompetencer medfører eller indebærer en risiko for svigt i økonomistyringen. Rigsrevisionen er enig i dette.

195. Rigspolitiet har oplyst, at der i 2008 blev ydet den understøttelse, som der med de resurser, der var til rådighed i Rigspolitiets centrale økonomifunktioner, var mulighed for. Rigspolitiet har endvidere oplyst, at deres bistand til kredsene består i support på anvendelsen af de leverede it-systemer, hvorimod generel rådgivning på regnskabsområdet, herunder af mere historisk karakter, primært bør søges internt i kredsene, fx hos de tidligere bogholdere. Rigspolitiet har endvidere oplyst, at det ikke kan påtage sig en generel undervisningsforpligtelse i forhold til de generelle statslige regnskabsprincipper og -regler, men anbefaler, at man benytter Økonomistyrelsens kurser. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget bør rigspolitichefen varetage de fælles servicefunktioner inden for økonomiadministration, it og data. Rigspolitichefens opgaver på dette område bør generelt være at understøtte kredsene med service og fastlægge fælles standarder og retningslinjer.

196. Rigsrevisionen finder, at Rigspolitiet således har et ansvar for at understøtte kredsens opgavevaretagelse, herunder bistå med kompetenceudvikling, it-understøttelse og generel understøttelse i relation til økonomistyringsfunktionen. Efter Rigsrevisionens opfattelse kunne Rigspolitiet i højere grad have understøttet kredsene. Rigspolitiet har oplyst, at de har igangsat en konsulentundersøgelse, der skal fremkomme med ændringer til organisering af Rigspolitiet samt vurdere kompetence- og resursebehovet i økonomifunktionerne. Rigsrevisionen finder dette positivt.

Vurdering

197. I politiets finansielle styring er der plads til forbedringer. Endvidere er der et behov for kompetenceudvikling i politikredsens økonomifunktioner. Rigspolitiet har oplyst, at det vil foretage en betydelig opstramning og omlægning af den overordnede økonomistyring.

198. Rigspolitiet skal i højere grad understøtte kredsens opgavevaretagelse, herunder bistå med kompetenceudvikling, it-understøttelse og generel understøttelse i relation til økonomistyringen.

VII. Information til Folketinget

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Justitsministeriets rapportering til Folketinget om politiets resultater og fremdriften i reformen i den undersøgte periode har været korrekt.

199. Rigsrevisionen har undersøgt, om Justitsministeriets rapportering til Folketinget om politiets resultater og fremdriften i reformen i den undersøgte periode har været korrekt. For at vurdere dette har Rigsrevisionen undersøgt, om:

- informationen dækker både resultater og fremdrift, herunder politiets kvalitetssikring af data
- Justitsministeriet har sikret sig, at informationerne til Folketinget om "klager over politibetjeningen" (politisvigt) var dækkende.

A. Information til Folketinget om udvikling i resultater og fremdrift

200. Rigsrevisionen har undersøgt, om informationen til Folketinget dækker både resultater og fremdrift i politireformen. Rigsrevisionen har derudover undersøgt, om politiet foretager en kvalitetssikring af data.

201. Folketinget får informationer om politiets resultater og fremdriften i politireformen gennem politiets årsrapporter. Derudover følges politireformen af forligskredsen bag politiets og anklagemyndighedens flerårsaftale og af en politisk følgegruppe til politi- og domstolsreformen.

202. Til brug for møderne i følgegruppen udarbejder Rigspolitiet opfølgningsskemaet "Opfølgning på flerårsaftalen for politiet og anklagemyndigheden 2007-2010", der giver en status på målkravene i udmøntningsplanen. Informationen i opfølgningsskemaet er tilvejebragt fra møder i forskellige mødefora, gennemgang af POLNET samt faste eller ad hoc-baserede indberetninger fra kredsene.

203. Rigsrevisionens gennemgang af opfølgningsskemaet viser, at udmøntningsplanens projekter blev implementeret til tiden. Rigspolitiet oplyser dog i årsrapporten fra 2008, at der er problemer med at sikre rettidige leverancer og den fornødne kvalitet af leverancerne i relation til 2 it-projekter.

204. Rigsrevisionen kan konstatere, at opfølgningsskemaet ikke oplyser om, hvorvidt de forskellige projekter i skemaet efterfølgende fungerer i politikredsene. Dette kunne efter Rigsrevisionens opfattelse nuancere informationen til den politiske følgegruppe. Gennemgangen viser derudover, at opfølgningsskemaet blev afgivet i marts 2008 og i april 2009.

Der er status på følgende i opfølgningsskemaet:

- investeringer i fremtidens politi og anklagemyndighed
- styrket indsats mod terror
- det internationale politiberedskab
- særligt prioriterede indsatsområder
- anklagemyndighedens organisation og styring
- politiklagenævn
- anklagemyndighedens indsats mod større økonomisk kriminalitet
- mål- og resultatstyring.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at opfølgningsskemaet burde have været forelagt den politiske følgegruppe hyppigere, da det i en reformproces er vigtigt, at der afgives oplysninger med rimelig hyppighed. I bilag 2 er vist en oversigt over møderækker samt tilgået materiale til forligskreds og følgegruppe.

205. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning og fremover i opfølgningsskemaet vil oplyse, om de iværksatte projekter fungerer i politikredsene. Derudover vil ministeriet sikre, at der fremover vil være en halvårlig opfølgning på opfølgningsskemaet.

206. Foruden et opfølgningsskema fremsendes der tillige en nøgletaloversigt til den politiske følgegruppe. Nøgletaloversigten har til formål at vise, hvordan udviklingen i politiets resultater er inden for forskellige områder, fx efterforskning, beredskab og personale. Justitsministeriet har oplyst, at formålet med nøgletaloversigten er at supplere oversigtsskemaet med få relevante indikatorer på, hvordan det går med produktionen. Nøgletallene afspejler tillige de væsentligste outputmål i PRES. Den politiske følgegruppe modtager nøgletallene som supplement til PRES-afrapporteringen.

207. For at kunne følge udviklingen i politiets resultater gennem hele flerårsaftaleperioden og reformprocessen opgør Rigspolitiet nøgletallene i forhold til 2006. Nøgletallene indsamles fra politiets it-systemer. Det er derfor vigtigt, at der er fastlagt retningslinjer for dataregistrering og fastlagt retningslinjer for kvalitetssikring af data.

208. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Rigspolitiet i vid udstrækning har udarbejdet overordnede retningslinjer for sagsregistrering, tidsregistrering, responstidsmåling og kvalitetssikring af data. Ligeledes har Rigspolitiet etableret interne kontroller i relation til overholdelse af fastlagte retningslinjer, bl.a. med henblik på reduktion af forekomsten af fejl i registrering og rapportering vedrørende sagsbehandling og tidsregistrering. Politikredsene har i varierende omfang udarbejdet lokale retningslinjer og fastlagt procedurer for interne kontroller med datakvaliteten. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at kontrollen kunne være mere systematisk og fyldestgørende i flere kredse i forhold til sagsregistreringen og særligt i forhold til tidsregistreringen.

209. Politikredsene har i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse påpeget flere mulige fejlkilder i forhold til sagsregistrering, tidsregistrering og responstidsmålinger. Det er ikke muligt at vurdere udbredelsen af alle disse fejlkilder, men Rigsrevisionen kan konstatere, at der er en risiko for fejl, især i data fra tidsregistreringssystemet, POLTID. Det må derfor forventes, at afrapporteringerne af politiets nøgletal må være forbundet med en vis usikkerhed, ikke mindst i relation til kvaliteten af politiets tidsregistrering. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at politiets arbejde med kvalitetssikring af data medfører, at datakvaliteten er tilstrækkelig god til at give et retvisende billede af politiets resultater.

210. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at risikoen for fejl i tidsregistreringssystemet, POLTID, især skyldes 3 forhold:

- 5 ud af 12 kredse har ikke nedskrevne procedurer for kvalitetssikring af tidsregistreringen. I de kredse, hvor der foretages kontrol, er denne primært rettet mod kontrol med manglende registreringer, ikke mod selve kvaliteten eller rigtigheden af registreringerne.
- Politikredsene har over for Rigsrevisionen oplyst, at de finder, at de mange konti i tidsregistreringssystemet gør det unødigt detaljeret og uoverskueligt for medarbejderne. Kontienes indhold er heller ikke logisk for alle medarbejdere, hvilket øger risikoen for fejlregistreringer. Efter Rigsrevisionens opfattelse vil det gøre sig særligt gældende i en reformperiode, hvor mange medarbejdere har skullet indtræde i nye funktioner.

PRES: Politiets Resultat-Evaluerings-System

PRES danner baggrund for den løbende opfølgning på politiets resultater i henhold til udmøntningsplanen.

PRES-modellen rummer en indsatside (omfattende temaerne ledelse, strategi og planlægning, medarbejdere, samarbejder og resurser samt arbejds gange) og en resultatside (omfattende temaerne brugere og borgere, medarbejderresultater, samfund og nøgleresultater).

Data for indsatsiden hentes fra kredsenes årlige selvevalueringer. Data vedrørende resultatsiden hentes i politiets datasystemer.

Resultatopgørelserne for så vidt angår sagsbehandlingen omfatter straffelovsområdet.

- Datadisciplinen i relation til tidsregistreringen er ikke lige god hos alle medarbejdere. Politikredsene begrundet bl.a. dette med, at medarbejderne ikke har tilstrækkeligt incitament til at sørge for, at deres tidsregistrering er korrekt, og at der ikke er blevet tilbudt medarbejderne den fornødne uddannelse og oplæring.

211. POLTID blev implementeret i 2004 og blev i 2007 opdateret og integreret med politiets personaleadministrative system, POLPAI. Rigspolitiet har oplyst, at det i forbindelse med implementeringen i 2004 har udarbejdet vejledningsmateriale til kredsene, gennemført undervisning og afholdt informationsmøder om, hvordan der kan foretages kvalitetssikring i kredsene, ligesom det blev meldt ud, at kvalitetssikringen er et ledelsesmæssigt ansvar. Valget af kontrolform skulle være op til kredsene selv. Rigspolitiet oplyser videre, at tidsregistreringssystemet indeholder flere automatiske kontrolfunktioner, fx sendes der automatisk en mail, hvis en tidsregistrering mangler. Endelig fremhæver Rigspolitiet, at introduktionen til anvendelsen af POLTID er en integreret del af undervisningen på politiskolen.

212. Rigspolitiet har oplyst, at Rigsrevisionens undersøgelse vedrørende kvalitetssikring af tidsregistrering har medført, at Rigspolitiet vil opdatere de generelle retningslinjer på området. Hertil kommer, at der i politidirektørkontrakterne for 2009 vil blive opstillet mål for udarbejdelse af lokale retningslinjer for medarbejdernes tidsregistreringer, ligesom der løbende og systematisk skal følges op på kvaliteten af registreringerne.

Vurdering

213. Afrapporteringen på udmøntningsplanen fra Justitsministeriet til Folketinget er afgivet i marts 2008 og i april 2009. Dvs. med 1 års mellemrum. Afrapporteringen oplyser alene om, hvorvidt de forskellige projekter i forbindelse med reformen er implementeret til tiden. Justitsministeriet har oplyst, at der fremover vil blive afgivet en halvårlig status, der tillige vil indeholde oplysninger om, hvorvidt projekterne efterfølgende også fungerer i politikredsene.

214. Kvaliteten af nøgletal om politiets resultater, som Justitsministeriet har rapporteret til Folketinget, er tilstrækkelig god til at give et retvisende billede af politiets resultater. Afrapporteringen må dog på visse områder forventes at være forbundet med en vis usikkerhed. Justitsministeriet har oplyst, at konkrete forbehold for datakvalitet fremover vil fremgå af nøgletal mv., hvor det er relevant.

B. Information til Folketinget om politisvigtredøgørelsen

215. Rigsrevisionen har undersøgt, om den information, som Folketinget modtog om "klager over politibetjeningen" (politisvigt), var dækkende.

216. Rigspolitiet har gennemført 2 undersøgelser af klager over politibetjeningen (politisvigt). Den første undersøgelse blev offentliggjort den 5. september 2008, og den anden undersøgelse, der var et supplement til den første, blev offentliggjort den 16. marts 2009.

217. Baggrunden for den første undersøgelse var, at medierne i foråret 2008 omtalte en række sager, hvor borgere havde klaget over, at det ikke havde været muligt at komme i kontakt med politiet, eller at politiet ikke var kommet frem i situationer, hvor borgeren havde følt behov herfor. Justitsministeren iværksatte derfor i juni 2008 en undersøgelse af klager over politibetjeningen. Alle politikredse blev ved brev af 22. juni 2008 bedt om at udarbejde en redegørelse til brug for en landsdækkende analyse. Justitsministeren underrettede mundtligt forligskredsen om den iværksatte undersøgelse, herunder opgavens udformning.

218. Justitsministeriet har oplyst, at analysens primære formål var at skabe et struktureret overblik over klagerne. Overblikket skulle bruges til at vurdere, om der var mønstre i klagerne over politibetjeningen, der kunne danne grundlag for at foretage justeringer i forhold til politireformen. Ministeriet har videre oplyst, at analysen således ikke havde til formål at give en udtømmende oversigt, dvs. afdække *alle* sager.

219. Det fremgår af Rigspolitiets landsdækkende analyse, at der blev identificeret 298 sager. De identificerede sager kunne rubriceres i 2 temaer. Henholdsvis tilgængelighed via telefonerne, der udgjorde ca. 63 sager, og politiets reaktion på borgerens henvendelser, der udgjorde ca. 189 sager. For ca. 46 sager har det ikke været muligt for Rigspolitiet at rubricere disse.

220. Det fremgår tillige af analysen, at "det kan således ikke udelukkes, at andre sager end de sager, som er omfattet af kredsens redegørelser, falder inden for analysetemaet. Det vurderes dog ikke at have betydning for resultatet af analysen".

221. Derudover fremgår det, at det ikke har været muligt at kortlægge antallet af klager over politibetjeningen før politireformen. Dermed har der ikke været grundlag for at afgøre, om antallet af denne type klager er steget, efter reformen trådte i kraft.

222. I efteråret 2008 fremgik det i medierne, at politisvigtredøgørelsen ikke havde omfattet alle sager. Justitsministeren orienterede på et møde den 17. december 2008 forligskredsen om, at ministeren ville bede Rigspolitiet om at iværksætte en supplerende redegørelse. Rigspolitiet bad derfor politikredsene ved brev af 18. december 2008 om at udarbejde en supplerende redegørelse. Opgaven blev ikke ændret, men som noget nyt i forhold til den første redegørelse skulle alle medarbejdere orienteres om skrivelsen med henblik på at afdække, om de havde kendskab til svigtsager.

223. Justitsministeriet har oplyst, at det efter arbejdet med den første undersøgelse blev klart, at forligskredsen ønskede en mere udtømmende liste over sager. Derfor skulle det tilstræbes, at alle svigtsager indgik i den anden undersøgelse. Der var derfor behov for at udforme en mere præcis opgaveformulering til kredsene. Rigspolitiet supplerede derfor skrivelsen af 18. december 2008 med en mere præcis opgavebeskrivelse, der blev sendt til politikredsene den 26. januar 2009.

224. Det fremgår af Rigspolitiets anden svigtredøgørelse, "Supplement til Landsdækkende analyse af klager over politibetjeningen af 5. september 2008 (politisvigt)", at der blev fundet 120 sager, hvoraf 43 sager var omfattet af temaet for den første svigtredøgørelse. De 43 sager fordelte sig ved, at der var 39 klagesager, der var indgivet før 1. august 2008, og 4 klagesager, der var omtalt i medierne før 1. august 2008. 33 klagesager fordelte sig på kun 3 politikredse. Den supplerende redegørelse medførte ikke en ændring af konklusionerne i forhold til redegørelsen af 5. september 2008.

Vurdering

225. Politiets første svigtredøgørelse gav ikke en udtømmende oversigt over alle svigtsager, men det var ifølge Justitsministeriet heller ikke hensigten. Politiet udarbejdede en anden svigtredøgørelse, der medtog flere svigtsager.

Rigsrevisionen, den 12. august 2009

Henrik Otbo

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning og spørgsmål

Statsrevisoranmodning den 17. september 2008

I hvilket omfang lever politireformen op til formålene? Herunder hvad reformen har betydet for politiets resurseanvendelse, opgavevaretagelse og service over for borgerne. I den forbindelse ønskes følgende forhold undersøgt:

- kvaliteten af politiets mål- og resultatstyring
- udviklingen i omfanget og resultaterne af politiets indsats, herunder graden af ensartethed på landsplan med hensyn til service, produktivitet og effektivitet i opgaveløsningen
- udviklingen i politiets responstider, herunder omfanget af sager hvor borgere ikke er bistået i tide
- it-understøttelsen af politiets opgavevaretagelse
- udviklingen i ledelsestyngden i politiet.

Notat fra Finansudvalget til statsrevisormøde den 24. november 2008

- Er Folketinget blevet korrekt informeret?
- Hvordan stemmer afrapportering til Finansudvalget og forligskredsen overens med virkeligheden/hvordan kan man rapportere så forkert?
- Går det som Rigspolitiet/ministeren redegør for – og hvordan kan det så pludselig ramle sammen?
- Hvordan stemmer gennemførelsen af politireformen med loven om og intentionerne med reformen?
- Er kredsene blevet styrket og selvstændiggjort i forhold til Rigspolitiet?
- Hvordan er ledelseskompetencen fordelt centralt og decentralt? Er det i overensstemmelse med forligskredsens forudsætninger?
- Der skulle nu være 11 stærke politikredse – hvordan er samspillet mellem dem og Rigspolitiet?
- Hvordan vurderes kvaliteten af politiets økonomistyring generelt?

Fra Statsrevisorerne den 17. december 2008

- Indgår politisvigt og manglende indberetning til Rigspolitiet i den aftalte undersøgelse af politireformen?

Fra Statsrevisorerne den 26. februar 2009

- På hvilken måde har Rigsrevisionen tænkt sig at følge op på sagen vedrørende politiets budgetoverskridelse?

Bilag 2. Møderække og materiale til forligskreds og følgegruppe

I tabellen er vist en oversigt over møderækker samt tilgået materiale til forligskreds og følgegruppe.

Oversigt over møder i forligskreds og følgegruppe samt fremsendt materiale

Møde	Forum	Fremsendt materiale ¹⁾
22. januar 2007	Følgegruppe	-
23. februar 2007	Forligskreds	Udmøntningsplan for politiets og anklagemyndighedens flerårs-aftale.
20. august 2007	Forligskreds	Opfølgningsskema (status på målkravene i politiets udmøntningsplan).
5. december 2007	Følgegruppe	Opfølgningsskema (status på målkravene i politiets udmøntningsplan) og nøgletalsskema (oversigt over udviklingen i politiets resultater på udvalgte nøgletal).
12. marts 2008	Følgegruppe	Opfølgningsskema (status på målkravene i politiets udmøntningsplan) og nøgletalsskema (oversigt over udviklingen i politiets resultater på udvalgte nøgletal).
20. juni 2008	Forligskreds	Orientering om politisvigtsundersøgelsen.
22. august 2008	Følgegruppe	Ikke opfølgningsskema, men nøgletalsskema (oversigt over udviklingen i politiets resultater på udvalgte nøgletal).
24. september 2008	Forligskreds	Redegørelsen om politisvigt.
28. oktober 2008	Forligskreds	Redegørelse om et politi i forandring – et borgernært politi.
31. oktober - 6. november 2008	Forligskreds	Forhandlingsmøder om finansloven, i alt 6 møder. Der blev udarbejdet temapapirer og baggrundsnotitser til brug for drøftelserne.
17. december 2008	Forligskreds	Orientering om politisvigtsundersøgelse nr. 2.
11. marts 2009	Følgegruppe	Ikke opfølgningsskema, men nøgletalsskema (oversigt over udviklingen i politiets resultater på udvalgte nøgletal).

¹⁾ Oversigten giver ikke en udtømmende liste over udleveret materiale.

Kilde: Justitsministeriet.

Det fremgår af tabel 1, at der har været afholdt en række møder i henholdsvis forligskreds og følgegruppe, siden politireformen trådte i kraft. Møderækken viser, at der til møder i følgegruppen gives halvårslige oplysninger på nøgletallene, hvorimod opfølgningsskema sidst blev afgivet i marts 2008, dvs. for knap 1 år siden.