



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

December 2023

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

**indsatsen for at
opkræve og inddrive
politibøder og -krav**

Opfølgning i sagen om indsatsen for at opkræve og inddrive politibøder og -krav (beretning nr. 19/2018)

14. november 2023

RN 1122/23

I. Baggrund og konklusion

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om indsatsen for at opkræve og inddrive politibøder og -krav, som blev indledt med en beretning i 2019. Opfølgningen sker med henblik på at vurdere, om Justitsministeriets og Skatteministeriets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorerne bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 26. november 2019 og 5. september 2022.

2. Beretningen handlede om, hvorvidt Justitsministeriets og Skatteministeriets indsats for at opkræve og inddrive politibøder og -krav var tilfredsstillende.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det meget utilfredsstillende, at Skatteministeriet og Gældsstyrelsen ikke i alle tilfælde havde prioriteret inddrivelse af Rigspolitiets fordringer i overensstemmelse med inddrivelsesloven. Inddrivelsen havde været helt utilstrækkelig, til trods for at 55-69 % af Rigspolitiets fordringer var parate til inddrivelse, dvs. uden tvivl om retskraft og uden dataproblemer.



Konklusion

Rigsrevisionens opfølgning viser, at den samlede nominelle værdi af Rigspolitiets fordringer under inddrivelse ultimo juni 2023 var 13,7 mia. kr. Skatteministeriet finder, at det ikke nødvendigvis vil føre til et øget provenu at intensivere indsatsen for at inddrive politibøder og -krav. Det er således ministeriets vurdering, at det ikke er muligt at prioritere inddrivelse af politibøder højere i de automatiserede processer. Ministeriet finder det samtidig ikke hensigtsmæssigt at omprioritere yderligere resurser til manuelle indsatser på området på bekostning af andre inddrivelsesområder, hvor inddrivelsen ifølge ministeriet kan føre til et højere provenu. Rigsrevisionen konstaterer desuden, at Skatteministeriet ikke har planlagt at konvertere flere af Rigspolitiets resterende fordringer fra DMI til PSRM. Ministeriet forventer i stedet, at Rigspolitiets resterende fordringer i DMI bl.a. kan håndteres via et nyt lønindeholdelsesmodul i DMI fra medio 2024. Ministeriet finder desuden, at ny lovgivning for bl.a. lønindeholdelse, som trådte i kraft pr. 1. oktober 2023, vil medføre udvidede muligheder for at inddrive på Rigspolitiets fordringer, herunder politibøder.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

DMI og PSRM

DMI er Skatteforvaltningens midlertidige inddrivelsessystem, der siden 2015 har modtaget fordringer og varetaget en begrænset inddrivelse, mens et nyt inddrivelsessystem blev udviklet. Det nye inddrivelsessystem PSRM er løbende taget i brug fra 2019.

Skatteministeriet vurderer ikke, at det er muligt at intensivere den automatiserede indsats og har ikke til hensigt at omprioritere manuelle indsatser for at inddrive politibøder og -krav. Da ministeriet samtidig ikke forventer at konvertere flere af Rigspolitiets fordringer fra DMI til PSRM, finder Rigsrevisionen ikke grundlag for at følge sagen yderligere. Rigsrevisionen vurderer derfor, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen vil fortsat følge Skatteministeriets generelle inddrivelsesindsats i både DMI og PSRM i forbindelse med den årlige revision, som behandles i vores beretninger om revisionen af statsregnskabet og revisionen af statens forvaltning.

II. Status på sagen

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgningspunkt	Status
1. Justitsministeriets initiativer til at sikre, at opkrævning og oversendelse af fordringer til inddrivelse fremover vil ske i overensstemmelse med gældende love og bekendtgørelser på området.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 26. november 2019.
2. Skatteministeriets initiativer i forhold til at intensivere indsatsen for at inddrive politibøder og -krav.	Behandles og afsluttes i dette notat.
3. Justitsministeriets og Skatteministeriets indsats for at rydde op i og berige fordringer med yderligere oplysninger, der er nødvendige for, at fordringerne kan inddrives i PSRM.	Behandles og afsluttes i dette notat.
4. Justitsministeriets og Skatteministeriets arbejde med at sikre, at tvangsbøder og forvandlingsstraf anvendes som tiltænkt.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 5. september 2022.

III. Ministeriernes initiativer

5. Vi gennemgår i det følgende Justitsministeriets og Skatteministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningspunkter.

6. Vores seneste opfølgning i september 2022 viste, at Skatteministeriet havde igangsat en række initiativer vedrørende inddrivelsen af politibøder siden 2019, men at tilgangen af nye fordringer (inkl. renter) fra Rigspolitiet var mere end 3 gange så stor som det provenu, ministeriet inddrev. Derudover var der ultimo maj 2022 fortsat fordringer fra Rigspolitiet til en nominel værdi af 7 mia. kr. i DMI, hvor inddrivelsen er meget begrænset.

Statsrevisorerne konstaterede på den baggrund, at Justitsministeriets og Skatteministeriets opfølgning på beretningen havde været utilstrækkelig, og at udviklingen havde været negativ. Statsrevisorerne gav udtryk for, at de ser med stor alvor på sagen, der både har negative konsekvenser for samfundsøkonomien og for borgernes retsfølelse. Statsrevisorerne bad på den baggrund skatteministeren og justitsministeren om at komme med en ny redegørelse for, hvilke initiativer der er blevet og vil blive iværksat for at imødegå den negative udvikling i Rigspolitiets fordringer under inddrivelse. De 2 ministres redegørelser, som begge er afgivet den 15. februar 2023, er inddraget i vores opfølgning nedenfor.

7. Ud over de 2 ministerreddegørelser fra februar 2023 er denne opfølgning baseret på løbende redegørelser fra Justitsministeriet og Skatteministeriet, som vi har indhentet årligt siden beretningens afgivelse, samt tilhørende dokumentation for udviklingen i gælden, der stammer fra politibøder og -krav. I forbindelse med den seneste opfølgning har vi også holdt møde med Skatteministeriet og Gældsstyrelsen.

Skatteministeriets initiativer i forhold til at intensivere indsatsen for at inddrive politibøder og -krav

Skatteministeriet har ikke intensiveret indsatsen for at inddrive politibøder og -krav, idet ministeriet ikke finder, at det nødvendigvis vil føre til et øget provenu. Det skyldes ifølge ministeriet, at mange skyldnere med politigæld har manglende eller lav betalings-eve. Skatteministeriet forventer derfor, at mulighederne for at inddrive gæld hos disse skyldnere i høj grad vil være udnyttet. Den nominelle værdi af Rigspolitiets fordringer under inddrivelse var 13,7 mia. kr. ultimo juni 2023. Ministeriet finder det ikke hensigtsmæssigt at omprioritere yderligere resurser til manuelle indsatser på området på bekostning af andre inddrivelsesområder. Ministeriet oplyser, at politibøder er øverst i dækningsrækkefølgen og som udgangspunkt dækkes forud for al anden gæld, som den pågældende skyldner måtte have. Ministeriet finder endvidere, at ikrafttrædelsen af ny lovgivning for bl.a. lønindeholdelse pr. 1. oktober 2023 vil medføre udvidede muligheder for at inddrive på Rigspolitiets fordringer, herunder politibøder.

Da Skatteministeriet ikke har til hensigt at intensivere indsatsen for at inddrive politibøder og -krav, finder Rigsrevisionen ikke grundlag for at følge sagen yderligere. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

8. Statsrevisorerne bemærkede, at Skatteministeriets begrænsede indsats har bidraget til, at Rigspolitiets fordringsmasse under inddrivelse er vokset i perioden 2015-2018.

9. Rigspolitiet har siden 1. januar 2020 været tilsluttet Gældsstyrelsens nye inddrivelsessystem PSRM, og der er ikke siden denne dato blevet oversendt fordringer fra Rigspolitiet til det gamle system DMI. I PSRM kan fordringerne underlægges mere effektive inddrivelsesindsatser som lønindeholdelse, hvilket ikke har været en mulighed i DMI.

Dækningsrækkefølge

Ifølge inddrivelseslovens § 4 skal et beløb, der inddrives fra en skyldner og kun delvist dækker fordringer under inddrivelse, dække fordringer i følgende rækkefølge:

- 1) bøder
- 2) underholdsbidrag omfattet af lov om opkrævning af underholdsbidrag, idet private krav dog dækkes før offentlige krav
- 3) andre fordringer.

10. Skatteministeren oplyste den 15. februar 2023 på anmodning fra Statsrevisorerne, at ministeren fandt det væsentligt at tage højde for, at mange skyldnere med politigæld har manglende eller lav betalingsevne. Det betyder ifølge ministeren, at mulighederne for at inddrive hos disse skyldnere i høj grad forventes at være udnyttet, hvorfor det ikke nødvendigvis vil føre til et øget provenu at intensivere indsatsen. Ministeren oplyste videre, at politibøder har forrang i dækningsrækkefølgen og derfor som udgangspunkt inddrives før anden gæld, som den konkrete skyldner måtte have. På baggrund af disse forudsætninger for inddrivelsen af politibøder vurderede ministeren, at det ikke er hensigtsmæssigt at omprioritere yderligere resurser til området på bekostning af andre inddrivelsesområder. Skatteministeriet oplyser hertil, at de af ministeriets resurser, der kan prioriteres til manuelle indsatser, er prioriteret efter højeste forventede provenu. Ministeriet vurderer derfor, at en eventuel særlig målretning af resurser mod politibøder vil medføre et samlet set lavere provenu.

11. Vores opfølgning viser, at værdien af Rigspolitiets fordringer ultimo juni 2023 udgjorde 13,7 mia. kr. Målt i faste priser er dette på niveau med 2022, men knap 1 mia. kr. over niveauet for 2018, som var det seneste år, der var med i beretningen. Tabel 1 viser udviklingen i Rigspolitiets fordringsmasse under inddrivelse i perioden ultimo 2018 - ultimo juni 2023.

Tabel 1

Rigspolitiets fordringsmasse under inddrivelse hos Gældsstyrelsen ultimo 2018 - ultimo juni 2023 opgjort i faste priser (2023-priser)

(Mio. kr.)	2018	2019	2020	2021	2022	Ultimo juni 2023
Fordringer tilgået	1.569	1.555	1.304	1.526	1.109	621
Tilskrevne inddrivelsesrenter	465	488	511	503	448	56 ¹⁾
Inddrevet eller indbetalt af skyldner (provenu)	÷341	÷386	÷531	÷690	÷598	÷356
Korrekationer, indbetalinger hos Rigspolitiet m.m.	÷22	÷15	÷15	÷29	÷56	÷39
Afskrevet	÷125	÷278	÷173	÷48	÷610	÷527
heraf som følge af forældelse, død m.m.	÷125	÷278	÷173	÷48	÷224	÷88
heraf som følge af inddrivelseslovens § 16	-	-	-	-	÷386	÷440
Fordringer under inddrivelse ultimo året	12.826	13.870	14.889	15.078	13.788	13.740

¹⁾ Årsagen til, at der i 1. halvår 2023 kun er tilskrevet renter for 56 mio. kr., er, at der er tilbageført tidligere års tilskrevne renter for fordringstypen erstatningskrav som følge af korrekationer i forbindelse med konverteringen til PSRM.

Note: Tabellen er opgjort i faste priser. Faste priser bruges til at gengive værdier fra forskellige år til samme prisniveau, så tallene renses for, at fx inflation mindsker værdien af gæld og opsparing. Som følge af opgørelsen i faste priser kan saldoen ultimo ét år ikke direkte overføres til det efterfølgende år, idet alle data før 2023 er korigeret for inflation ved hjælp af deflatoren fra Finansministeriets publikation "Økonomisk Redegørelse", maj 2023. Tallene viser den samlede fordringsmasse, som er oversendt til DMI og PSRM. Som følge af afrunding summerer de enkelte års handlinger ikke til totalen ultimo året.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af tabel 1, at Gældsstyrelsen inddrev eller modtog indbetalinger på gæld for 598 mio. kr. i 2022, mens Gældsstyrelsen modtog nye fordringer fra Rigspolitiet til en værdi af 1,1 mia. kr. i 2022, hvilket er næsten dobbelt så meget, som styrelsen inddrev. Den årlige tilgang af nye fordringer fra Rigspolitiet overstiger således fortsat det inddrevne eller indbetalte beløb.

Det fremgår desuden at tabellen, at Gældsstyrelsen i 2022 igen begyndte at anvende inddrivelseslovens § 16, der foreskriver, at styrelsen må afskrive gæld, hvis det må anses for åbenbart formålsløst eller forbundet med uforholdsmæssige omkostninger af fortsætte inddrivelsen. Gældsstyrelsen har siden 2022 samlet set afskrevet fordringer fra Rigspolitiet til en værdi af 826 mio. kr. med henvisning til inddrivelseslovens § 16.

12. Skatteministeriet har over for Rigsrevisionen redegjort for forskellige forhold, som ministeriet finder har betydning for, i hvilket omfang der er behov for en intensiveret indsats rettet mod politibøder og -krav. Ministeriet oplyser således, at der ultimo juni 2023 var registreret fordringer fra Rigspolitiet til en værdi af 8,4 mia. kr. i PSRM. De 8,4 mia. kr. udgør 60,9 % af værdien af Rigspolitiets fordringer under inddrivelse. I PSRM kan Gældsstyrelsen anvende lønindeholdelse, hvilket er en af de mest effektive inddrivelsesindsatser over for skyldnere, der har betalingsevne. Ifølge ministeriet vil det dog ikke nødvendigvis føre til et øget provenu at intensivere indsatsen, da ca. $\frac{2}{3}$ af skyldnerne med gæld i PSRM ikke havde betalingsevne ultimo juni 2023. Herudover oplyser ministeriet, at der er fordringer fra Rigspolitiet til en værdi af 5,4 mia. kr. (39,1 % af værdien af Rigspolitiets fordringer) i DMI. Ministeriet kan ikke opgøre, hvor mange af skyldnerne i DMI der har betalingsevne.

Skatteministeriet oplyser endvidere, at den politiske aftale fra juni 2022 om *nedbringelse af danskernes gæld til det offentlige* og den efterfølgende vedtagelse af lov nr. 331 af 28. marts 2023 giver udvidede muligheder for at inddrive gæld, herunder politibøder. Ifølge ministeriet indføres der bl.a. et nyt regelsæt for lønindeholdelse, der vil gøre det muligt at inddrive gæld fra skyldnere under lavindkomstgrænsen. Afdragsprocentens øvre grænse for skyldnere over lavindkomstgrænsen øges desuden fra 40 % til 60 %. De nye regler træder i kraft pr. 1. oktober 2023 og vil ifølge ministeriet forventeligt betyde, at skyldnere hurtigere vil afdrage den del af deres gæld, herunder politibøder, som ligger først i dækningsrækkefølgen. Endelig oplyser ministeriet, at ministeriet har igangsat et arbejde med at udvikle et modul, der vil gøre det muligt at foretage lønindeholdelse i DMI fra forventeligt medio 2024.

Justitsministeriets og Skatteministeriets indsats for at rydde op i og berige fordringer med yderligere oplysninger, der er nødvendige for, at fordringerne kan inddrives i PSRM

Skatteministeriet og Justitsministeriet har siden januar 2020, hvor deres fælles indsats startede, konverteret fordringer til en værdi af 5,6 mia. kr. fra DMI til PSRM. I PSRM kan fordringerne underlægges flere inddrivelsesindsatser. Rigspolitiets resterende fordringer i DMI havde ultimo juni 2023 en værdi af 5,4 mia. kr. Skatteministeriet har ikke planlagt at konvertere flere af fordringerne i DMI til PSRM. Skatteministeriet forventer i stedet, at Rigspolitiets fordringer i DMI bl.a. kan håndteres via et nyt lønindeholdelsesmodul i DMI fra medio 2024 og udvidede muligheder for at afskrive ikke-inddrivelsesparat gæld på op til 2.000 kr. fra medio 2024.

Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at der ikke er grundlag for, at Rigsrevisionen kan følge indsatsen for at berige fordringerne med yderligere oplysninger, der er nødvendige for, at fordringerne kan konverteres fra DMI til PSRM. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Inddrivelseslovens § 16

Som følge af nedlukningen af EFI i 2015 og den deraf følgende generelle forældelsesudskyldelse af fordringer har brugen af § 16 været stillet i bero i en årrække. En lovændring pr. 15. november 2019 har igen gjort det muligt for Gældsstyrelsen at anvende § 16 i forbindelse med inddrivelsen.

Lavindkomstgrænsen

Før oktober 2023 kunne Gældsstyrelsen fx inddrive biblioteks- og parkeringsbøder hos skyldnere med en årsindkomst under lavindkomstgrænsen. I 2022 lå lavindkomstgrænsen på henholdsvis 125.000 kr. årligt efter skat (156.000 kr. for skyldnere med forsørgerpligt).

13. Statsrevisorerne fandt det væsentligt, at Justitsministeriet og Skatteministeriet prioriterede samarbejdet om løsningsmodeller for oversendelse af fordringer fra Rigspolitiet til inddrivelse hos Gældsstyrelsen, da dette arbejde ifølge Statsrevisorerne havde trukket unødigt i langdrag.

14. Det fremgik af beretningen, at de fordringer, som Rigspolitiet havde sendt til inddrivelse i Skatteministeriets tidligere inddrivelsessystemer RIS og EFI samt til det midlertidige inddrivelsessystem DMI, skulle beriges med yderligere data, hvis de skulle indrives i det nye inddrivelsessystem PSRM, da krav til fordringers stamdata er ændret i PSRM.

15. På anmodning fra Statsrevisorerne oplyste skatteministeren i februar 2023, at området har været højt prioriteret. Justitsministeren supplerede med, at der fortsat er et tæt samarbejde mellem Gældsstyrelsen og Rigspolitiet om berigelse af gælden i DMI med de nødvendige oplysninger fra politiets sager og systemer.

16. Vores opfølgning viser, at Skatteministeriet og Justitsministeriet siden januar 2020, hvor de påbegyndte deres fælles indsats på området, og frem til juni 2023 i fællesskab har konverteret fordringer til en værdi af 5,6 mia. kr. (opgjort i faste priser) fra DMI til PSRM. Den sidste planlagte konvertering fandt sted i maj 2023, hvor fordringer fra Rigspolitiet til en værdi af ca. 240 mio. kr. blev konverteret til PSRM.

Justitsministeriet oplyser, at arbejdet med databerigelse af Rigspolitiets fordringer – ud over konverteringerne til PSRM – har bidraget til, at flere af de ikke-konverterede fordringer er underlagt en inddrivelsesindsats i DMI. Det betyder ifølge ministeriet, at der foruden konverteringen af fordringer fra DMI til PSRM er sket indbetalinger, afskrivninger og andre korrektioner for ca. 1 mia. kr. fordelt på ca. 200.000 fordringer i det gamle inddrivelsessystem DMI i perioden 1. januar 2020 - juni 2023, som er den periode, hvor Rigspolitiet og Gældsstyrelsen har samarbejdet om databerigelse af Rigspolitiets fordringer i DMI med henblik på konvertering til PSRM.

Skatteministeriet oplyser, at Rigspolitiets resterende fordringer i DMI pr. ultimo juni 2023 udgjorde 5,4 mia. kr., og at ministeriet ikke har planlagt at konvertere flere fordringer fra DMI til PSRM for Rigspolitiet. Det skyldes ifølge ministeriet, at formålet med konverteringer til PSRM i alt væsentlighed var at udnytte muligheden for lønindeholdelse, der hidtil kun har været muligt i PSRM. De tilbageværende fordringer vil ifølge ministeriet skulle håndteres i DMI, hvor ministeriet forventer, at det fra medio 2024 bliver muligt at anvende lønindeholdelse som inddrivelsesindsats.

Skatteministeriet har opgjort, at fordringer fra Rigspolitiet til en værdi af ca. 2,1 mia. kr. ud af de resterende fordringer til en værdi af 5,4 mia. kr. i DMI aktuelt ikke kan inddrives. Justitsministeriet oplyser, at Rigspolitiet har planlagt selvstændigt at fortsætte oprydningsarbejdet, herunder i forhold til at få analyseret den tilbageværende mængde fordringer i DMI, som endnu ikke er underlagt en inddrivelsesindsats.

Endelig oplyser Skatteministeriet, at der den 1. juni 2023 er indgået en bred politisk aftale om *initiativer for effektiv opkrævning og gældsinddrivelse i skattevæsenet*, hvori der bl.a. indgår tiltag om yderligere afskrivning af gæld, der ikke er inddrivelsesparat. Aftalen indebærer, at forældelsesfristen for tilbageværende fordringer i DMI udskydes til 2030, så Gældsstyrelsen får mulighed for at rydde op i fordringer, der ikke er parate til inddrivelse, og igangsætte inddrivelsen af inddrivelsesparate fordringer via relevant inddrivelsesindsats (fx lønindeholdelse i DMI fra medio 2024), inden de forældes. Derudover indføres der ifølge ministeriet en udvidet bagatelgrænse, så ikke-inddrivelsesparat gæld på op til 2.000 kr. pr. skyldner vil kunne afskrives. Initiativet forventes vedtaget i januar 2024 og implementeret, så første afskrivning efter den udvidede bagatelgrænse kan ske med virkning fra medio 2024. Den udvidede bagatelgrænse vil ifølge ministeriet kunne bidrage til oprydningen i Rigspolitiets tilbageværende fordringer i DMI.

17. Hele sagen kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

Birgitte Hansen