



Skriftlig evaluering af Rigsrevisionens beretninger fra 2020 af Lene Holm Pedersen

Indholdsfortegnelse

9/2019 Statens indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme	2
13/2019 Børne- og Undervisningsministerierets forvaltning af AUB- ordningen	8
4/2020 Skatteministeriets kontrol med A-skat	11
8/2020 Politiets indsats i forhold til at rejse sigtelser for indbrud	14
Tværgående pointer fra de skriftlige evalueringer af beretningerne fra 2020	19

Januar 2021

Evaluator: Lene Holm
Pedersen

Rigsrevisionen
Landgreven 4
1301 København K
33 92 84 00
rr@rigsrevisionen.dk
www.rigsrevisionen.dk

Skriftlig evaluering af beretning 9/2019

Statens indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme

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

Januar 2021

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Erhvervsministeriets, Justitsministeriets og Skatteministeriets indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme har været effektiv.

Evaluator: Lene Holm Pedersen

Beretningen besvarer følgende spørgsmål:

- Har Erhvervsministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet understøttet de forpligtede virksomheder i at opdage og underrette om mulig hvidvask og finansiering af terrorisme?
- Har Hvidvasksekretariatet under SØIK udnyttet underretningerne fra de forpligtede virksomheder tilstrækkeligt i udarbejdelsen af videregivelser?
- Har de relevante myndigheder givet feedback om, hvordan videregivelserne er nyttiggjort med henblik på at sikre en målrettet indsats?

Rigsrevisionen
Landgreven 4
1301 København K
33 92 84 00
rr@rigsrevisionen.dk
www.rigsrevisionen.dk

Undersøgelsen er foretaget efter anmodning fra Statsrevisorerne.

Beretningens hovedkonklusioner er, at ministeriernes indsats ikke har været effektiv, og at særligt Justitsministeriets indsats har været utilstrækkelig. For det første har de tre ministerier ikke understøttet virksomhederne i at opdage og underrette om hvidvask. For det andet har Hvidvasksekretariatet i utilstrækkelig grad udnyttet underretningerne til at udarbejde videregivelser. Endelig har de relevante myndigheder ikke i tilstrækkelig grad givet feedback om, hvordan videregivelserne er blevet nyttiggjort.

Beretningen falder i fire hoveddele. Efter introduktionen og konklusionen følger undersøgelsen af de tre ministeriers understøttelse af de indberetningsforpligtede virksomheder (kapitel 2). Dernæst analyseres Hvidvasksekretariatets behandling af underretningerne (kapitel 3). Endelig vurderes det, om myndighedernes feedback har været tilstrækkelig (kapitel 4).

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

Kommentarer til afgrænsningen af formålet

Undersøgelsen sker på opfordring fra Statsrevisorerne. De har bedt om en vurdering af, hvorvidt indsamlingen af informationer om hvidvask er tilrettelagt, så den kan danne grundlag for en effektiv forebyggelse og retsforfølgelse. Dette præciseres af Rigsrevisionen til, at beretningens hovedformål er at undersøge, om Erhvervsministeriets, Justitsministeriets og Skatteministeriets indsats mod hvidvask har været effektiv. Det, der taler for den yderligere præcisering, er, at det bliver tydeligt, hvilke konkrete myndigheder der skal holdes ansvarlige, hvis forvaltningen ikke er effektiv. Det er dog også tydeligt, at der er mange aktører – med hver deres specialiserede kompetencer – involveret i indsatsen mod hvidvask. Det betyder, at der kan forventes at være koordinationsomkostninger og koordinationsproblemer med de effektivitetsproblemer, det giver. Præciseringen af problemstillingen rummer en fare for, at revisionen afgrænser sig fra at give en samlet vurdering af effektivitetsproblemer i forbindelse med koordinationsomkostningerne, selvom de ligger inden for Statsrevisorernes anmodning. Ligeledes betyder afgrænsningen, at der ikke laves en analyse af effektiviteten i det samlede organisatoriske setup.

Et eksempel: Undersøgelsen peger på, at Hvidvasksekretariatet ikke i tilstrækkelig grad overgiver indberetninger til politikredsene. Angiveligt fordi politikredsene vurderer, at de ikke har ressourcerne til at behandle indberetningerne. Det er for så vidt en berettiget kritik. Ansvar for dette placeres hos Hvidvasksekretariatet. Imidlertid er Hvidvasksekretariatet hierarkisk placeret i Justitsministeriet. Når de ikke videregiver, kan det derfor meget vel være, fordi det er det signal, der er blevet sendt oppefra. Det er et eksempel på, at effektiviteten af den samlede organisering og de koordinationsproblemer, den afføder, ikke granskes.

Kommentarer til revisionskriterierne

Formålet specificeres i tre revisionskriterier (se undersøgelsesspørgsmålene ovenfor).

Det første revisionskriterie angår, hvorvidt de 3 ministerier har understøttet de indberetningsforpligtede virksomheder i at opdage og underrette om mulig hvidvask og finansiering af terrorisme. Bilag 1 angiver dette som en præcisering af Statsrevisorernes ønske om at få undersøgt, om Finanstilsynet har ført effektivt tilsyn med krav om indberetning og gennemførelse af kundekendskabsanalyser. Her synes at være tale om en præcisering, som det vil være relevant at høre argumentationen bag. Dermed ikke sagt, at afgrænsningen er uhensigtsmæssig, blot at grundlaget for den er mindre transparent. Eftersom Finanstilsynet er placeret under Erhvervsministeriet, gøres undersøgelsen mere omfattende, idet den udvides til at indeholde flere sektorer.

Det synes meget hensigtsmæssigt i forhold til at få analyseret det samlede formål; nemlig effektiviteten i forvaltningen af hvidvaskloven. Det virker rimeligt, men en diskussion af afgrænsningen af kriteriet vil øge undersøgelsens validitet.

Det andet revisionskriterie angår, hvorvidt Hvidvasksekretariatet under SØIK har udnyttet underretningerne fra de forpligtede virksomheder tilstrækkeligt i udarbejdelsen af videregivelser. Kriteriet er både væsentligt og præcist i forhold til at vurdere effektiviteten, da det ikke er effektivt at bruge ressourcer på at indsamle data, hvis data ikke bliver brugt. Det er også tydeligt, at det er netop her, at der er et potentiale i forhold til at rejse sager mod de mere avancerede former for hvidvask, men at det også kræver både udvikling og bedre kompetencer.

Det tredje revisionskriterie angår, hvorvidt myndighederne har givet feedback om, hvordan videregivelserne er nyttiggjort med henblik på at sikre en målrettet indsats. Revisionskriteriet er relevant og meget væsentligt, fordi det netop sætter fokus på, at en effektiv udmøntning af hvidvaskloven også rummer et betydeligt element af forebyggelse.

Samlet set behandler de tre kriterier både informationsflowet fra de indberetningspligtige virksomheder til Hvidvasksekretariatet og videre fra Hvidvasksekretariatet, til der potentielt rejses sager. Der er således en fornuftig og logisk arbejdsdeling mellem kriterierne. Grebet med at analysere videregivelsen er særligt velvalgt i effektivitetsanalysen, fordi det sætter fokus på risikoen for at indsamle store mængder af data, uden at disse anvendes. I det omfang, at det ikke sker, bliver det også tydeligvis vanskeligt at give feedback, arbejde med forebyggelse og vejlede virksomhederne i, hvordan de undgår at blive misbrugt.

3. Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet

Kommentarer til begrundelser for metodevalg

Generelt er der meget få begrundelser for metodiske valg og fravalg, hvilket gør metoden mindre transparent. I bilaget redegøres der for datakilderne bag rapporten. Redegørelsen er opdelt på, hvad der danner baggrund for undersøgelsen, og på, hvilke data der ligger til grund for analysen i de enkelte kapitler og dermed bag analysen af de tre revisionskriterier. Denne struktur er nyttig i forhold til at se, om analysen af revisionskriterierne er datamæssigt funderet, men det er mindre transparent, om et andet datamateriale ville have givet et andet resultat eller en anden vægtning af kritikken.

Der redegøres for stikprøveudtagning af kontrolsager, og det er helt eksplicit, at der ikke er tale om stikprøver i statistisk forstand, hvor der skal generaliseres fra stikprøve til population. Stikprøvens formål er snarere at lave en form for case-design, hvor der identificeres kontrolsager, som udvælges, så de er

så forskellige som muligt. I bilaget beskrives, at formålet med dette er at anvende casene som eksempler, men der gives ikke en systematisk eller tydelig gennemgang af disse eksempler. Jeg vil opfordre, at man – i stedet for at omtale noget, der ikke er en stikprøve, som en stikprøve – bruger betegnelsen multipelt case-studie. Anvendelsen af termen stikprøve står i vejen for en mere systematisk og metodisk funderet anvendelse af de kontrolcases, der analyseres. Her kunne der være grundlag for en tabel, der beskrev, hvilke kontrolcases der indgik ift. de forskellige sektorer og myndigheder. Selvom case-studier ikke kan danne baggrund for statistiske generaliseringer, har de en stor styrke i at kunne anvendes i analytiske generaliseringer, og dette synes at være et oplagt sted at styrke anvendelsen af det indsamlede materiale.

Kommentar til metodevalg

Man kunne ønske sig mere databeskrivelse i form af samlede interviewfortegnelser, mødedagsordner, rapporter og mere diskussion af kildekritik, men når det er sagt, så forekommer datamaterialet alligevel velvalgt, hvis man tager undersøgelsens formål i betragtning.

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

Ja, konklusionerne er kritiske, men forekommer overordnet set tilstrækkeligt funderede.

Revisionen påpeger en række kritikpunkter. For det første, at den vejledning, Advokatrådet har anvendt, ikke har været i tråd med Erhvervsministeriets forståelse af hvidvaskloven. For det andet vurderer revisionen, at Skatteministeriet ikke har haft klare rammer for feedback til Hvidvasksekretariatet om, hvordan videregivelserne er blevet anvendt, men der beskrives dog en række forskellige modeller, som har været i anvendelse. For det tredje vurderes det under Justitsministeriets ressort, at politiet og SØIK ikke har leveret den direktivpligtige feedback og statistik, som det fremgår af Justitsministeriets cirkulære, og politiet ikke har haft tilstrækkeligt overblik over, hvad der er sket med videregivelserne fra Hvidvasksekretariatet. Det er mindre tydeligt, hvorfor der i særlig grad rettes kritik af Justitsministeriets indsats – og i mindre grad af Erhvervsministeriets og Skatteministeriets.

Selvom revisionen tager udgangspunkt i de tre kriterier, sker der også en løbende præcisering og justering i retning af et fokus på de forhold, der har størst økonomisk og principiel betydning. Det gælder særligt de udfordringer, der er knyttet til at anvende det meget store datamateriale til at rejse sager, der kræver mere avancerede datamæssige analyser. Det er således en styrke, at der løbende fokuseres på de væsentligste forhold, og at de også trækkes frem i rapportens hovedkonklusioner.

En del af grundlaget for kritikken forekommer af historisk karakter. Det gælder kritikken af, at der først er udformet risikovurderinger af Hvidvasksekretariatet i 2019 og PET i 2020.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Den samlede vurdering er, at beretningen er af tilfredsstillende faglig kvalitet. Den giver et godt overblik over de mange forskellige myndigheder, der er involveret i forvaltningen af hvidvaskloven, og der er en betydelig indsigt i, hvor der opstår effektivitetstab. Konklusionerne er baseret på en dybdegående analyse af de enkelte myndigheders arbejdsområder og kompetencer og af samspillet mellem dem.

2) Er det tydeligt, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet?

Ja, det er tydeligt.

Styrken ved præciseringen af formålet er som sagt, at det bliver tydeligt, hvilke konkrete myndigheder der skal holdes ansvarlige, og i nogen grad, hvor dataindsamlingen i form af interview og møder skal foregå. Det er således en tydelig styrke, at formålet er præciseret, så det er håndterbart i analysen. En potentiel svaghed er, at formålet afgrænses, så der ikke evalueres på effektiviteten af det samlede organisatoriske setup og ansvarsfordelingen i det.

3) Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet?

Samlet set er de analyser, der gennemføres, af et passende omfang til, at emnet kan vurderes ud fra de relevante kriterier. Eksisterende evalueringer og analyser inddrages, men behandles også kritisk. Undersøgelsens validitet og transparens vil dog kunne øges med en mere udførlig beskrivelse af de metodiske valg og fravalg. Særligt kontrolcasene kunne være beskrevet og analyseret mere udførligt og komparativt. Samlet set er der indhentet tilstrækkeligt og egnet revisionsbevis.

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

Ja, konklusionerne er balancerede og fremstår velfunderede.

5) Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Beretningen er tilfredsstillende og hviler på grundige analyser og et tilstrækkeligt omfangsrigt datamateriale.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

**Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring.*

Skriftlig evaluering af beretning 13/2019 Børne- og Undervisningsministeriets forvaltning af AUB-ordningen

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

Januar 2021

Formålet med beretningen er at undersøge, hvordan Børne- og Undervisningsministeriet har forvaltet AUB-ordningen i perioden fra 2009-2018.

Evaluator: Lene Holm
Pedersen

For det første undersøges det, om Børne- og Undervisningsministeriet har sikret, at der er balance mellem indtægter og udgifter i AUB-ordningen. For det andet undersøges Børne- og Undervisningsministeriets opfølgning på, om AUB-ordningen har opfyldt formålet om at skaffe praktikpladser. Undersøgelsen afgrænser sig således fra at foretage en egentlig effektanalyse i anerkendelse af, at det er vanskeligt at foretage en sådan.

Rigsrevisionen
Landgreven 4
1301 København K
33 92 84 00
Rigsrevisionen@rigsrevisionen.dk
www.rigsrevisionen.dk

Undersøgelsen er foretaget efter anmodning fra Statsrevisorerne.

Beretningens hovedkonklusion er, at Børne- og Undervisningsministeriets forvaltning har været utilfredsstillende, fordi ubalancen mellem indtægter og udgifter ikke er blevet håndteret. Dette kunne fx være gjort ved at regulere bidragsatsen. Desuden vurderes det som værende utilfredsstillende, at Børne- og Undervisningsministeriet ikke har fulgt op på, om ordningen opfylder formålet med at skaffe praktikpladser. Dette kunne fx være gjort ved at evaluere ordningen.

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

Det første revisionskriterie angår, om Børne- og Undervisningsministeriet har sikret, at der er balance mellem indtægter og udgifter i ordningen. Det er et meget velegnet kriterie, fordi oparbejdningen af overskud strider imod lovbestemmelserne. Der er p.t. oparbejdet en egenkapital på 4,6 mia. kr.

Det andet revisionskriterie angår, om Børne- og Undervisningsministeriet har fulgt op på, om ordningen opfylder formålet. Mere præcist efterspørges en evaluering af virkningen af ordningen. Dette kriterie er væsentligt, men det er en svaghed, at det reelt er vanskeligt at gennemføre en effektanalyse af ordningen. Det betyder, at der potentielt er en fare for at efterspørge en evaluering af dårlig kvalitet. Men som sagt er det væsentligt, at der følges op på, om ordningen virker.

3. Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet?

Bilagsmaterialet indeholder ikke en fortegnelse over analyserede dokumenter, afholdte møder mv., og hvorledes de indgår i belysningen af de forskellige kriterier.

Der arbejdes ud fra den præmis, at Børne- og Undervisningsministeriet har pligt til at reagere. Set i det lys er datamaterialet velegnet. Datagrundlaget er årsrapporter fra AUB og lovningen på området samt materiale og økonomiske fremskrivninger fra ministeriet og AUB. Der redegøres grundigt for diskussionen af lovfortolkningen mellem Rigsrevisionen og Børne- og undervisningsministeriet. Denne fører til en præcisering af, hvordan hvile i sig selv-princippet skal forstås.

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

Det fremstår veldokumenteret, at der ikke er blevet fulgt op på balancen i finansieringen af AUB-ordningen, selvom det har været kendt, at forudsætningen om en stigning i antallet af elever, der går direkte fra grundskole til erhvervsuddannelse, ikke holder.

I forhold til, om Børne- og Undervisningsministeriet har fulgt op på, om ordningen opfylder sit formål, så er det dokumenteret, at der ikke er foretaget en evaluering. Det er også dokumenteret, at Børne- og Undervisningsministeriet har analyseret udgifter til og effekter af praktik-AUB-ordningen. Dette materiale inddrages i beretningen.

I diskussionen af den manglende analyse af effekterne af ordningen vil det være relevant at høre begrundelsen for dette fravalg. Er der forhold ved datamaterialet, der gør, at Rigsrevisionen afgrænser sig fra at lave en effektundersøgelse, hvorfor anbefaler man set i det lys Børne og Undervisningsministeriet at lave en evaluering, og hvilken type evaluering vil være relevant? På den baggrund kunne man ønske et mere nuanceret udsagn om, hvad det er, Rigsrevisionen anbefaler en evaluering af og med hvilken metode.

Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Den samlede vurdering er, at beretningen er af tilfredsstillende faglig kvalitet. Den indeholder en grundig analyse af regelgrundlaget, AUB-ordningen og Børne- og Undervisningsministeriets arbejde med at administrere ordningen. I rummet mellem anbefalingen af, at Børne- og Undervisningsministeriet gennemfører en evaluering af ordningen og Rigsrevisionens anerkendelse af Børne- og Undervisningsministeriets indvending ift. vanskelighederne ved at gennemføre en effektanalyse, er der rum til en uddybning af, hvorfor og hvordan det anbefales, at Børne- og Undervisningsministeriet alligevel gennemfører en evaluering.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

**Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring.*

Skriftlig evaluering af beretning 4/2020

Skatteministeriets kontrol med A-skat

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

Januar 2021

Formålet er at vurdere, om Skatteministeriet i tilfredsstillende grad kontrollerer, om virksomheder indberetter den korrekte A-skat.

Evaluator: Lene Holm Pedersen

Beretningen besvarer følgende spørgsmål:

- Har Skattestyrelsen en tilstrækkelig visitering af virksomheder, der ansøger om registrering for A-skat?
- Har Skattestyrelsen en tilstrækkelig opfølgning over for indberetningspligtige virksomheder, der ikke indberetter A-skat?
- Er Skattestyrelsens vejledning og kontrol med virksomheder, der indberetter A-skat, i tilstrækkelig grad baseret på risiko og væsentlighed?

Rigsrevisionen
Landgreven 4
1301 København K
33 92 84 00
rr@rigsrevisionen.dk
www.rigsrevisionen.dk

Undersøgelsen er foretaget på Rigsrevisionens eget initiativ.

Konklusionen er, at Skatteministeriets kontrol ikke er helt tilfredsstillende. Der rejses kritik mod tre hovedforhold. For det første at Skattestyrelsens visitering af virksomheder ikke er helt tilstrækkelig. For det andet, at der mangler opfølgning på foreløbige fastsættelser. For det tredje kritiseres det, at vejledningen af virksomhederne ikke er risikobaseret.

Formålet med undersøgelsen er tydeligt og velbegrunderet. 50% af statens skatteprovenu er baseret på oplysninger, som er indberettet via tredjepart. Beretningens væsentlighed er således tydelig.

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

De tre kriterier angår henholdsvis visitering af virksomheder, opfølgning over for virksomhederne og kontrol med virksomheder. Kriterierne er valgt i forhold til at komme rundt om de forskellige led i processen. Det er desuden

en styrke, at der lægges vægt på væsentlighed og risikovurdering i forhold til at identificere problemer.

3. Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet?

Metoden beskrives udførligt i bilag 1. Undersøgelsen bygger på materiale bestående af møder afholdt med henblik på at afklare Skatteministeriets indsats samt analyse af centrale dokumenter. I metodeafsnittet redegøres der for begrænsningerne i forhold til at kontrollere Skattestyrelsens risikovurdering og kontrol med risikovurderede virksomheder. Dette vanskeliggøres af, at der ikke findes en registrering af disse. Der findes en udførlig fortegnelse over, hvilke dokumenter der ligger til grund for analysen af de enkelte revisionskriterier. Der er blevet udsendt en "stikprøve" til 15 virksomheder for at undersøge, om Skattestyrelsen udsender påmindelser. Denne beskrives som værende ikke repræsentativ, og der er således ikke tale om en stikprøve i almindelig forstand, og det ser ud til at være en svaghed for undersøgelsens validitet, at der konkluderes fra stikprøve til population på baggrund af noget, der ikke er en tilfældigt udtaget stikprøve.

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

Hovedkonklusionen er, at Skatteministeriet ikke har tilrettelagt og gennemført en effektiv kontrol af virksomhederne, og at det giver en risiko for manglende skattebetaling. Anvendelsen af en ikke-repræsentativ stikprøve giver validitetsproblemer, men samlet set – og med hele datamaterialet taget i betragtning – er konklusionen velfunderet.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

2) Er det tydeligt, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet?

Ja, det er tydeligt. De tre kriterier kommer omkring de forskellige led i processen.

3) Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet?

Ja. Samlet set er der indhentet tilstrækkeligt og egnet revisionsbevis, der redegør udtømmende for mangler i arbejdsgangene i Skattestyrelsens kontrol med virksomhederne.

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

Ja, konklusionerne er balancerede og fremstår velfunderede.

5) Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Den faglige kvalitet i rapporten vurderes af være tilfredsstillende.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

**Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring.*

Skriftlig evaluering af beretning 8/2020

Politiets indsats i forhold til at rejse sigtelser for indbrud

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

Januar 2021

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Justitsministeriet i tilfredsstillende grad har sikret, at politiet har forbedret indsatsen i forhold til at rejse sigtelser for indbrud fra 2016 til 2019

Evaluator: Lene Holm Pedersen

Tidsmæssigt afgrænses perioden til 2016-2019, hvilket er sammenfaldende med flerårstaftalen på området.

Undersøgelsen besvarer følgende spørgsmål:

- Har politiet forbedret resultaterne på indbrudsområdet?
- Har politiet forbedret produktiviteten i forhold til at rejse sigtelser for indbrud?
- Har politiet forbedret udvalgte dele af efterforskningen af indbrud?

Rigsrevisionen
Landgreven 4
1301 København K
33 92 84 00
rr@rigsrevisionen.dk
www.rigsrevisionen.dk

Undersøgelsen er foretaget på Rigsrevisionens eget initiativ.

Beretningens hovedkonklusion er, at Justitsministeriet ikke i tilfredsstillende grad har sikret, at politiet har forbedret indsatsen i forhold til at rejse sigtelser for indbrud. Beretningen falder i tre hoveddele. Først analyseres udviklingen i resultaterne på indbrudsområdet, dernæst udviklingen i produktiviteten, og endelig analyseres politikredsens efterforskning af indbrud.

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

Ja, det er tydeligt, at de tre revisionskriterier kan bruges til at belyse formålet. Det er dog værd at bemærke, at formålet handler om indsatsen i forhold til sigtelser, mens de første revisionskriterier handler om politiets indsats i forhold til indbrud generelt. Det sidste er således mere omfattende end formålet,

fx indgår forebyggelse principielt i indsatsen imod indbrud. Men det første kriterie er væsentligt som baggrund for at fokusere på sigtelser.

3. Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet?

Kommentarer til redegørelsen for data

Bilag 1 redegør udførligt for datakilderne. De væsentligste dokumenter og formålet med at gennemgå dem fremgår. Det samme gælder de afholdte møder, hvor de aktuelle organisationer og formålet med møderne beskrives. Datamæssigt er undersøgelsen baseret på politiets sagsbehandlingssystem (POLSAS), hvor anmeldelser, henlæggelser, sigtelser, tiltaler mv. fremgår. Tidsregistrering trækkes fra POLTID og løndata fra Statens Lønssystem (SLS). Der redegøres for databrud i POLSAS i form af ændret registreringspraksis for tyveri, og at der ikke kan tages højde for den i data. Her burde det være diskuteret, hvilken bias det potentielt giver i de afrapporterede resultater.

Opgørelsen af sigtelsesprocent, tiltaleandel og sagsbehandlingstid forklares grundigt, og det præciseres, hvordan målingerne harmonerer med politiets målsætninger. Desuden anvendes lønkroner pr. sigtelse og antal timer pr. sigtelse som produktivitetsmål. Bilag 1 beskriver endvidere også beregningsmetoderne for produktiviteten i form af lønkroner pr. sigtelse, antal timer pr. sigtelse, produktiviteten for indbrud, tiltaleandelen, samt opgørelsen af forbedringspotentialer.

Der er således et ganske omfattende kvantitativt materiale til rådighed og en grundig beskrivelse af det i bilag 1.

Kommentarer til metode

Tabel 2 viser variationen i sigtelsesprocenten og ændringer i denne for private boliger opgjort på politikreds. Det er tydeligt, at der er klare forskelle mellem Øst- og Vestdanmark, og for så vidt danner tabellen et godt argument for analysen af produktivetsforbedringspotentialer ved at sammenligne Øst- og Vestdanmark. Når man ser på anvendelsen af lønkroner pr. sigtelse, er der imidlertid en større variation mellem de østdanske kredse – idet Vestegnen tegner sig for et markant højere forbrug af lønkroner, mens det laveste faktisk findes i København. Selvom sigtelsesprocenten varierer øst versus vest, er det således ikke tydeligt, at det samme gælder produktiviteten målt som lønkroner pr. sigtelse, som ellers er det bærende produktivitetsmål i analysen. Det synes relevant at lave den tilsvarende figur for det andet produktivitetsmål – tid pr. sigtelse – for at få en fornemmelse af, om sagerne på Vestegnen tager mere tid, eller om det blot handler om, at der anvendes dyrere betjente. Her oplyses tidsforbruget pr. sigtelse opdelt på politikreds ikke.

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

Konklusionerne på første delanalyse er, at politiet delvist har forbedret resultaterne på indbrudsområdet. Det er veldokumenteret, at antallet af indbruddet falder, men der er ikke belæg for at konkludere, at det skyldes politiets indsats. Alternative forklaringer – som mindre kontantbeholdninger, mindre risikoadfærd blandt unge m.m. – diskuteres ikke. Det er dog kun en mindre mangel i beretningen, fordi hovedfokus er på politiets arbejde målt med sigtelsesprocenten som indikator.

Billedet for indbrud generelt er, at sigtelsesprocenten er steget, og sagsbehandlingstiden er faldet med 11,3 %. Dog er sigtelsesprocenten for indbrud i private boliger faldet en smule med 1,4 %, og sagsbehandlingstiden på området er steget med 7,1%. Der er en stor geografisk variation mellem politikredsene, og udviklingen drives af enkelte kredse på Sjælland. I private boliger er der dog tegn på, at resultaterne af politiets indsats er faldet.

Den anden hovedkonklusion er, at politiet ikke har forbedret produktiviteten i forhold til sigtelsesprocenten. Den konklusion dækker over et resultat, hvor produktiviteten målt som antal lønkroner pr. sigtelse er steget, men samtidig er tidsforbruget pr. sigtelse faldet. Angiveligt skyldes det, at der bruges dyrere medarbejderressourcer til efterforskningen, men det sidste dokumenteres kun i begrænset grad. Dette resultat kalder på en nærmere uddybning.

Det konkluderes videre, at produktiviteten i Østdanmark er lavere end produktiviteten i Vestdanmark. Rigspolitiet har gjort indvendinger mod denne konklusion og anført, at variationen afspejler forskellige geografiske forhold, organiseringer og kriminalitetsmønstre. Beretningen afprøver – og tilbageviser – de indikatorer, som Rigspolitiet peger på, og anbefaler, at der laves en nærmere analyse af variationen mellem kredsene. Man kan altid bede om mere analyse, men her kunne beretningen være gået videre ift. at sandsynliggøre, at det er politiinterne forhold, der bevirker variationen i produktivitet. Rigspolitiets indvending er således umiddelbart rimelig, og beretningen trækker på et stort datamateriale. Derfor kunne man gå længere i beskrivelsen og analysen af endogene faktorer med betydning for produktiviteten. Er man fx begyndt at anvende en anden type medarbejder, er der sket en ændring i demografien blandt de ansatte (anciennitet, køn, mv.), og hvordan varierer udviklingen i sygefraværet. Vurderingen af potentialet for en produktivetsforbedring er baseret på en grovkornet – nok også for grovkornet – benchmarking af politikredsene op i mod hinanden, og der er en fare for, at man sammenligner æbler og bananer.

Den tredje hovedkonklusion angår efterforskningen med fokus på besøg i forbindelse med indbrud i private hjem, anvendelse af fingeraftryk og registre-

ring i Indbrudsappen. Her er målene kun delvist nået. Der er en række indikatorer og et godt datamateriale bag analysen. Når man analyserer resultaterne på enkelte indikatorer, er der imidlertid også en fare for at miste blikket for den samlede performance. Der er således også positive udviklinger, fx ift. hvor mange der får besøg i forbindelse med indbrud. Overordnet set er der grund til at reflektere over, at dette kan have en effekt på retsfølelsen, selvom det ikke har en effekt på opklaringsprocenten.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

2) Er det tydeligt, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet?

Ja, det er tydeligt.

3) Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet?

Ja, det er tydeligt. Der er et omfattende datamateriale til rådighed og en stor righed af indikatorer, der er anvendelige i en analyse af denne type.

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

Ja, konklusionerne fremstår velfunderede. De kunne være mere balancerede. Analysen viser faktisk også en positiv udvikling i forhold til en række meget væsentlige indbrud. Fx at antallet af indbrud samlet set falder meget betragteligt, og at sigtelsesprocenten generelt faktisk er stigende. Desuden kunne beretningen komme dybere ned i analysen af årsagerne til de forskelle, der findes mellem politikredsene.

5) Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Samlet set er beretningen tilfredsstillende. Der er tale om et meget omfattende datamateriale, der anvendes med en god kreativitet i forhold til, hvordan de forskellige indikatorer supplerer hinanden. En svaghed er, at denne type analyser – som baserer sig på enkelte indikatorer – kan blive drivende for målingsledelse frem for meningsledelse. Potentialer ligger i at understøtte en datadrevet ledelse, hvor de mange tal der indsamles anvendes til organisatorisk læring, og det lægger Rigsrevisionens beretning op til. Benchmarkingen på tværs af politikredse er grovkornet – og her er en fare for at sammenligne æbler og bananer.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

**Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring.*

Tværgående pointer fra de skriftlige evalueringer af beretningerne fra 2020

Tværgående pointe om stikprøveudvælgelse

Generelt anvendes termen stikprøve upræcist i Rigsrevisionens undersøgelser. I beretningen om Skatteministeriets kontrol med A-skat indgår en "stikprøve" på 15 virksomheder, der beskrives som værende ikke-repræsentativ. Det synes at være et problem for undersøgelsens validitet, at der konkluderes fra stikprøve til population på baggrund af noget, der ikke er en tilfældigt udtaget stikprøve.

Der redegøres for stikprøveudtagning af kontrolsager i beretningen om statens indsats mod hvidvask, og det er helt eksplicit, at der ikke er tale om stikprøver i statistisk forstand, hvor der skal generaliseres fra stikprøve til population. Stikprøvens formål er snarere at lave en form for case-design, hvor der identificeres kontrolsager, som udvælges, så de er så forskellige som muligt. I forlængelse heraf bør der være en begrundelse for, at termen stikprøve ikke anvendes i tråd med den almindelige betydning.

Tværgående pointe om anbefaling om yderligere evaluering

Rigsrevisionen efterspørger, at der laves en evaluering. Da der arbejdes ud fra et effektivitetskriterie, må det ske ud fra en forventning om, at en evaluering kan tilvejebringe et vidensgrundlag, som er af væsentlig betydning. Man kunne derfor, når man anbefaler en evaluering, med fordel præcisere, hvad det er for et vidensgrundlag, der mangler for at vurdere, om AUB-ordningen har opfyldt formålet med at tilvejebringe praktikpladser.

Januar 2021

Evaluator: Lene Holm Pedersen

Rigsrevisionen
Landgreven 4
1301 København K
33 92 84 00
rr@rigsrevisionen.dk
www.rigsrevisionen.dk