

Analyse af mulighederne for øget sammentænkning af straffesagskæden

Justitsministeriet er ressortansvarligt for myndighederne i hele straffesagskæden fra politiet, herunder PET, og anklagemyndigheden til domstolene og kriminalforsorgen. Straffesagskæden omtales generelt som processen, fra politiet modtager en anmeldelse af en forbrydelse eller iværksætter en efterforskning af egen drift, til straffesagen og/eller afsoningen afsluttes. Hertil kommer en række mindre funktioner på tværs af og udover straffesagskæden, som har betydning for den samlede straffesagsbehandling som Retslægerådet, Erstatningsnævnet, Retspsykiatrisk Klinik mv. Straffesagskæden består således af en række gensidigt afhængige led, som alle – på forskellig vis – er ansvarlige for eller bidrager til, at en straffesag kommer videre til det næste trin i kæden.

Det er i dag praksis, at økonomien for de enkelte myndigheder i straffesagskæden fastsættes i myndighedsspecifikke flerårsaftaler, aktuelt *Aftale om politiet og anklagemyndighedens økonomi 2021-2023* (inkl. etårig forlængelse i henholdsvis 2024 og 2025), *Aftale om domstolenes økonomi 2024-2027* og *Aftale om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025*. Ca. 40 pct. af bevillingerne på de flerårsaftalebelagte områder kan henføres til straffesagsbehandling i bred forstand ud fra en teknisk opgørelse af myndighedernes bevillingsniveau pr. opgaveområde på finansloven.

Det følger af den politiske aftale om domstolenes økonomi for 2024-2027, at det i aftaleperioden skal analyseres, hvordan der kan ske en øget sammentænkning af straffesagskæden, herunder flerårsaftalerne på Justitsministeriets område. Justitsministeriet og Finansministeriet har på den baggrund udarbejdet en analyse af mulighederne for at øge sammentænkningen af straffesagskæden samt forskellige modeller for fastlæggelsen af de økonomiske rammer for myndighederne på Justitsministeriets område.

Formålet med analysen er at afdække mulige modeller for fastlæggelse af de økonomiske rammer for myndighederne i straffesagskæden med henblik på at øge sammentænkningen af straffesagskæden samt belyse gevinster og risici ved de forskellige modeller, herunder ved en eventuel samling af flerårsaftalerne på Justitsministeriets område.

Analysen består af to overordnede spor:

- Spør 1: Aktuel styringsstruktur og styringsudfordringer på Justitsministeriets område
- Spør 2: Modeller for fastlæggelse af økonomiske rammer for myndighederne i straffesagskæden og øget sammentænkning af straffesagskæden

Spør 1. Aktual styringsstruktur og styringsudfordringer på Justitsministeriets område

Det er i dag praksis, at bevillingerne for de enkelte myndigheder i straffesagskæden – politiet, anklagemyndigheden, domstolene og kriminalforsorgen – fastsættes i flerårsaftaler, som forhandles politisk og indgås særskilt for de enkelte myndigheder. Dog er der indgået en samlet aftale for politi og anklagemyndighed. Domstolenes økonomi har historisk været fastlagt i administrative flerårsaftaler henset til domstolenes uafhængighed. Der blev imidlertid i 2023 indgået en politisk aftale om domstolenes økonomi.

Flerårsaftalerne fastlægger de overordnede økonomiske rammer typisk, men ikke altid, i en fireårig periode for de pågældende myndigheder og består af forskellige politiske aftalekredse. Aftalerne indeholder endvidere en række politisk prioriterede initiativer, som skal gennemføres i perioden. Flerårsaftalerne har karakter af forlig og er omfattet af de generelle principper for flerårsaftaler i staten.

Flerårsaftaler anvendes typisk på politisk højt prioriterede områder og på de store statslige driftsområder, herunder Justitsministeriets område, hvor der er et særskilt behov for politisk og bevillingsmæssig stabilitet. Flerårsaftaler understøtter herigenom mulighederne for strategiske indsatser og prioriteringer med en langsigtet planlægningshorisont og skaber forudsigelighed om de økonomiske rammer, som er en forudsætning for gennemførelsen af bl.a. større omstillingsprocesser og organisatoriske reformer samt håndteringen af strukturelle udfordringer, hvor der i en periode er særligt behov for budgetsikkerhed, driftsstabilitet og implementeringsfokus. Flerårsaftaler har endvidere til formål at skabe budgetsikkerhed for den siddende regering. Der skal forud for en ny flerårsaftale tages aktivt stilling til behovet derfor.

Flerårsaftaler anvendes udover på Justitsministeriets område også på andre statslige områder, f.eks. skattevæsenet og forsvarsområdet, som ligeledes følger de fællesstatslige flerårsaftaleprincipper, *jf. bilag 1.1*. Forud for flerårsaftaler i staten er det vanlig praksis, at der udarbejdes et dybdegående analytisk grundlag for den nye aftale. Det analytiske grundlag udgøres typisk af en budgetanalyse med måltal på i hovedreglen 2 pct. årligt med henblik på at anvise mulige omprioriteringer og effektiviseringer på området, som der efterfølgende kan træffes politisk beslutning om anvendelsen af, *jf. flerårsaftaleprincipperne*. Dertil er der erfaringsmæssigt gennemført dybdegående analyser af årsager og mulige løsninger på de primære udfordringer, strukturanalyser af områdets organisering og opgavevaretagelse mv.

Analyserne på Justitsministeriets område er historisk primært udført af eksterne konsulenter, men også ekspertgrupper – f.eks. Rørdam-udvalget i forbindelse med domstolenes seneste aftale – og statens interne analyseenhed har forestået analyser forud for flerårsaftaler, *jf. bilag 1.2*. Herudover har myndighederne på Justitsministeriets område, bl.a. som led i politisk besluttede flerårsaftaler, i flere tilfælde – i tillæg til anbefalingerne fra tidligere budgetanalyser – gennemført væsentlige reformer og effektiviseringer, f.eks. reform af Rigspolitiet, som indebar en halvering af Rigspolitiet undtaget politiskolen og it-området.

Aktuelle flerårsaftaler på Justitsministeriets område

De tre aktuelle aftaler består alle af brede forligskredse med mellem 6 og 12 af Folketingets partier. Det er fælles for flerårsaftalerne på Justitsministeriets område, herunder både de historiske og aktuelle, at aftalerne indgås efter politiske forhandlinger. Forhandlingerne varetages af justitsministeren på baggrund af mandat fra regeringen. Forberedelsen og gennemførelsen af forhandlingerne er forbundet med et større arbejde i særligt Justitsministeriet, men også Finansministeriet i forhold til økonomi, finansiering mv. De gældende flerårsaftaler og aftalekredse fremgår af *tabel 1*.

Tabel 1
Gældende aftaler og forligskredse

Aftale	Forligspartier
Aftale om politiets og anklagemyndighedens økonomi 2021-2023*	Regeringen (S, M, V), DF, SF, K, RV, EL, NB
Aftale om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025	Regeringen (S, M, V), DF, SF, K
Aftale om domstolenes økonomi 2024-2027	Regeringen (S, M, V), DF, SF, K, RV, EL, NB, DD, LA, ALT

Anm.: *Med finansloven for henholdsvis 2024 og 2025 blev aftalens eksisterende bevillinger forlænget med ét år og aftalens initiativer blev videreført.

Kilde: Flerårsaftalerne for politiet og anklagemyndigheden, kriminalforsorgen og domstolene.

Økonomi og varighed

De tre aktuelle aftaler har en varighed på 3-4 år og har samlet set indebåret et bevillingsløft for de pågældende myndigheder på ca. 4,9 mia. kr., *jf. tabel 2*.

Tabel 2
Bevilling med flerårsaftaler for myndighederne i straffesagskæden

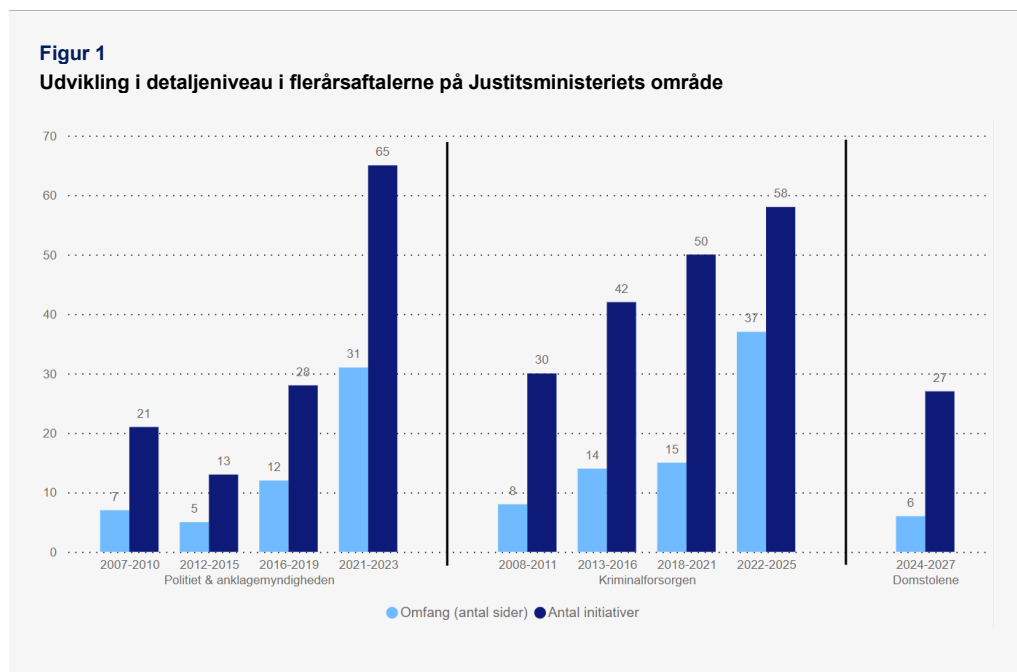
Mia. kr.	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	I alt
Aftale om politiets og anklagemyndighedens økonomi 2021-2023 (2021-pl)*	12,1	12,2	12,3					
- Bevillingsløft i forhold til 2020	0,6	0,9	1,0					2,5
Aftale om kriminalforsorgens økonomi 2022-2025 (2022-pl)**		3,9	4,0	4,2	4,4			
- Bevillingsløft i forhold til 2021		0,2	0,3	0,4	0,6			1,5
Aftale om domstolenes økonomi 2024-2027 (2024-pl)***				2,6	2,6	2,6	2,6	
- Bevillingsløft i forhold til 2023				0,2	0,2	0,3	0,2	0,9
Bevillingsløft (i alt)								4,9

Anm.: *Stigende og faldende udgiftsprofiler til initiativer henover aftaleindgåelse er opgjort som del af det samlede bevillingsløft. Bevilling på FL21 omfatter § 11.23.01. Politiet og den lokale anklagemyndighed mv., § 11.23.04 Den Centrale Anklagemyndighed og § 11.23.16. Politiets Efterretningstjeneste. Bevillingsniveauet på FL21 for 2020 er pl-opregnet til 2021-priser. Med finansloven for 2024 blev aftalens eksisterende bevillinger forlænget med ét år i 2024. Hertil kommer et bevillingsløft på 24,9 mio. kr. på FL24 samt videreførsel af øvrige besluttede initiativer for 248,3 mio. kr. på FL24. Med finansloven for 2025 er aftalens eksisterende bevillinger forlænget med yderligere ét år, og aftalens initiativer videreføres. **Der indgår en teknisk afsat ramme til Covid-19 belæg på 46,0 mio. kr. i 2022, 89,8 mio. kr. i 2023, 136,1 mio. kr. i 2024 og 127,1 mio. kr. i 2025, der dog genberegnes og udmontes årligt som led i FFL. Bevillingstilførslen i 2022 følger af *Aftale om kriminalforsorgens økonomi for 2022-2025*, mens bevillingstilførslen i de resterende år følger af *Aftale om kriminalforsorgens økonomi for 2023-2025*. Bevillingsniveauet på FL22 for 2021 er pl-opregnet til 2022-priser. ***Bevillingsniveauet for FL24 for 2023 er pl-opregnet til 2024-priser.

Kilde: Flerårsaftalerne for politi og anklagemyndighed, kriminalforsorgen og domstolene

Omfang af aktuelle flerårsaftaler

En kvalitativ kortlægning af detaljeniveauet i og omfanget af de seneste fire flerårsaftaler for henholdsvis politiet og anklagemyndigheden samt kriminalforsorgen viser, at flerårsaftalerne over tid er blevet mere omfangsrige, *jf. figur 1*.



Anm.: Opgørelsen af antallet af politiske initiativer i de enkelte aftaler er udarbejdet med udgangspunkt i myndighedernes flerårsaftaler samt implementeringsplanerne til aftalerne. Det bemærkes, at politisk fastsatte målsætninger for bl.a. straffesagsbehandlingen er medtaget i opgørelsen over antallet af initiativer i flerårsaftalerne som ét konkret initiativ. F.eks. indeholder politiets og anklagemyndighedens flerårsaftale for 2021-2023 syv forskellige målsætninger for straffesagsbehandlingen, hvor disse er opgjort som ét initiativ vedr. 'Målsætning om sagsbehandlingstid i sager om personfarlig kriminalitet', ligesom kriminalforsorgens flerårsaftale 2013-2016 indeholder fire målsætninger for hjemsendelse af udvandringsdømte udlændinge, som er opgjort til ét initiativ vedr. 'Måltal for hjemsendelse'.

Kilde: Flerårsaftalerne for politi og anklagemyndighed, kriminalforsorgen og domstolene samt implementeringsplaner mv.

Figur 1 viser bl.a., at særligt de seneste flerårsaftaler for henholdsvis politiet og anklagemyndigheden (2021-2023) samt kriminalforsorgen (2022-2025) er betydeligt mere omfangsrige og detaljerede end de tidligere aftaler. Domstolens seneste flerårsaftale for perioden 2024-2027 er politisk forhandlet, men blev holdt i væsentligt mere overordnede linjer, end tilfældet er i andre flerårsaftaler på Justitsministeriets område, bl.a. henset til domstolens særlige status. Det stigende antal initiativer i flerårsaftalerne medfører en øget kompleksitet i aftalerne, og der kan generelt være risiko for, at omfanget af og kompleksiteten i de enkelte flerårsaftaler kan begrænse fokus på varetagelsen af myndighedernes kerneopgaver. Endvidere kan detaljestyrelsen af myndighederne som følge af omfanget af initiativer i de enkelte aftaler medvirke til at reducere fleksibiliteten i muligheden for prioritering af ressourcer i myndighederne og derved mindske muligheden for at imødegå udviklingen i udfordringsbilledet for myndighederne ved omprioritering af ressourcer inden for myndighedernes eksisterende økonomi.

Opfølgningsregime og målopfyldelse

Opfølgningsregimet fastlægges i de specifikke aftaler. Det er på Justitsministeriets område praksis at foretage halvårlig politisk opfølgning ved møder mellem justitsministeren og retsordførerne for partierne, der er med i de enkelte forlig. På møderne deltager endvidere repræsentanter fra departementet og de pågældende myndigheder, herunder bl.a. myndighedsdirektørene.

Det er endvidere praksis, at der udarbejdes implementeringsplaner for initiativerne i aftalerne, som et arbejds- og styringsredskab i og mellem departementet og myndighederne. Implementeringsplanerne indeholder en beskrivelse af de konkrete initiativer samt fastlægger implementeringshorisont og -ansvarlig. Planen udgør samtidig fundamentet for den politiske afrapportering til forligskredsen. Såfremt der opstår væsentlige ændringer i forhold til, hvad der er forudsat i aftalerne – herunder eventuelle implementeringsudfordringer, forsinkelser, fordyrelser mv. – orienteres forligskredsen bag aftalen herom. Der kan i denne forbindelse afholdes ekstraordinære forligskredsmøder. Implementering af flerårsaftaleinitiativer prioriteres højt i myndighederne – også i forhold til øvrige opgaveområder.

Ved udløb af fleråsaftalen for politi- og anklagemyndighed med udgangen af 2023 havde politiet og anklagemyndigheden implementeret ca. 80 pct. af fleråsaftalens 65 initiativer, mens kriminalforsorgen ved den seneste afrapportering til forligskredsen i december 2024 har implementeret og gennemført 36 af fleråsaftalens 58 initiativer, svarende til ca. 60 pct. af aftaleinitiativerne. Domstolenes fleråsaftale blev indgået i november 2023. Ved den første afrapportering til forligskredsen i juni 2024, har domstolene gennemført fire af fleråsaftalens 27 initiativer, svarende til ca. 15 pct. af initiativerne. De initiativer, der udestod ved udløb af politiets og anklagemyndighedens aftale, var navnlig knyttet til rekruttering og it-modernisering, herunder var der pr. november 2024 realiseret ca. 350 ud af de 450 nye politibetjente, som med seneste fleråsaftale blev forudsat realiseret ultimo 2023.

Historisk set har der i fleråsaftalerne på Justitsministeriets området generelt set været en tilfredsstillende målopfyldelse i forbindelse med gennemførelsen af fleråsaftaleinitiativer. I den seneste fleråsaftale for politiet og anklagemyndigheden medvirkede bl.a. manglende realisering af visse af initiativerne til, at aftalen blev forlænget.

Rammestyring

Ansvar for overholdelsen af de fastlagte rammer og bevillinger er placeret i Justitsministeriet, herunder i de enkelte myndigheder, som således har initiativforpligtelsen til at efterleve rammeprincippet.

Rammeprincippet indebærer, at mindreudgifter i den samlede økonomiske ramme for den/de pågældende myndighed(er) som det klare udgangspunkt fastholdes på området som opsparing, og at merudgifter håndteres ved omprioriteringer inden for de flerårige budgetter. Nettoforbrug af opsparing på ministerområdet forudsætter dispensation fra Finansministeriet.

Det vurderes, at der er en række fordele ved rammestyring på et ministerområde med flere store, komplekse myndigheder, som til sammen og hver for sig varetager

samfundskritiske opgaver. Det gør sig bl.a. gældende i forhold til at sikre en samlet budgetoverholdelse, hvor rammestyringen giver mulighed for en høj grad af dispositionsfrihed og fleksibilitet i forhold til den enkelte myndigheds daglige drift og behov for løbende tilpasninger i opgavevaretagelsen.

Finanslovsbevillinger og finanslovsarbejde i øvrigt, herunder udgiftsopfølgning, grundbudget mv. samt den generelle økonomiopfølgning mv. udføres af departementet på baggrund af bidrag fra myndighederne. Det er således ultimativt ressortministeriets og myndighedernes ansvar, at rammeprincippet og de økonomiske rammer i flerårsaftalerne overholdes.

Konkret betyder rammestyringen bl.a., at der med flerårsaftalerne afsættes midler til konkrete politisk prioriterede initiativer i aftaleperioden. Midlerne hertil indgår som en del af myndighedernes samlede økonomiske rammer, som myndighederne bl.a. skal anvende til at indfri de konkrete initiativer i flerårsaftalerne. Hvis der opstår uforudsete forsinkelser eller fordyrelser ved politisk fastsatte initiativer i aftaleperioden, påhviler det myndigheden og ressortministeriet at tage initiativ til at håndtere disse, med inddragelse af forligskredsen efter behov.

Det betyder samtidig, at der for flerårsaftalebelagte områder som udgangspunkt ikke løbende skal rejses merudgiftsønsker til ny politik og større strukturelle initiativer. Samtidig skal der som udgangspunkt ikke i forbindelse med de årlige finanslovsprocesser rejses merudgiftsønsker til flerårsaftalebelagte områder, idet den flerårige ramme allerede med fleråsaftalen er fastlagt og indarbejdet på finansloven i finansåret og BO-årene. Der kan dog i fleråsaftaleperioden opstå politiske ønsker eller i øvrigt behov for at gennemføre større initiativer på området udover det, som er fastlagt i en fleråsaftale, og som dermed kan forudsætte, at der tilvejebringes den nødvendige finansiering.

Myndighedernes opgavevaretagelse og straffesagskædens sammenhænge

Fleråsaftalerne anvendes bl.a. til at understøtte og styrke myndighedernes samlede opgavevaretagelse, herunder de dele der vedrører straffesagsbehandlingen på tværs af myndighederne i straffesagskæden. Myndighederne varetager udover straffesagsbehandlingen en række kerneopgaver, som helt eller delvist er særegne for de respektive myndigheder i straffesagskæden. For politiets vedkommende omfatter sådanne kerneopgaver eksempelvis forebyggelse og tryghedsskabende politiarbejde samt politiets beredskabsopgaver.

Fleråsaftalerne kan dermed også understøtte, at styrkelsen af de enkelte myndigheder sker med den rette vægtning mellem de forskellige kerneopgaver, herunder også de opgaver som ligger uden for straffesagsbehandlingsområdet. *Tabel 3* giver et overblik over udgifter pr. opgaveområder på tværs af myndighederne i straffesagskæden. Det bemærkes hertil, at der kan være en andel af de generelle fællesomkostninger og øvrige opgaver, f.eks. politiets beredskabsopgaver, som til dels kan henføres til straffesagsbehandlingsområdet, men som det – på baggrund af opgørelsesmetoden – ikke er muligt at udskille.

Tabel 3
Oversigt over udgifter pr. opgaveområde (FL24)

Mia. kr.	Politi og anklage- myndighed (inkl. PET)	Domstolene	Kriminalforsorgen	I alt	
Opgaveområde					
Generelle fællesomkostninger	3,0	0,8	0,8	4,5	22 pct.
Straffesagsbehandling	4,8	0,7	3,0	8,5	41 pct.
Forebyggende indsatser	1,2	-	0,7	1,9	9 pct.
Beredskabsopgaver	2,4	-	-	2,4	12 pct.
Øvrige	2,2*	1,1	-	3,3	16 pct.
I alt	13,6	2,6	4,5	20,7	100 pct.

Anm.: Det bemærkes, at kategorierne i tabellen er baseret på en specifikation af udgifter pr. hovedopgave i de respektive myndigheder, som angivet i tekst og anmærkninger § 11. Justitsministeriets på finansloven for 2024. Det vil sige, at opgaveområderne i tabellen udgøres af en række underliggende hovedopgaver i myndighederne. F.eks. indgår 'beskæftigelse og produktion' samt 'uddannelse af klienter' som forebyggende indsatser i kriminalforsorgen. Der er endvidere visse usikkerheder i forbindelse med opgørelsen. F.eks. kan en andel af de generelle fællesomkostninger henføres til understøttelse af straffesagsbehandlingsområdet, men det er på baggrund af opgørelsesmetoden ikke muligt at udskille dette. *§ 11.23.16. Politiets Efterretningstjeneste (PET) er medtaget i kategorien "Øvrige". Udgiftsbevillingen til PET udgør ca. 1,2 mia. kr. En andel heraf kan henføres til straffesagsbehandlingsområdet, men det er på baggrund af opgørelsesmetoden ikke muligt at udskille dette.

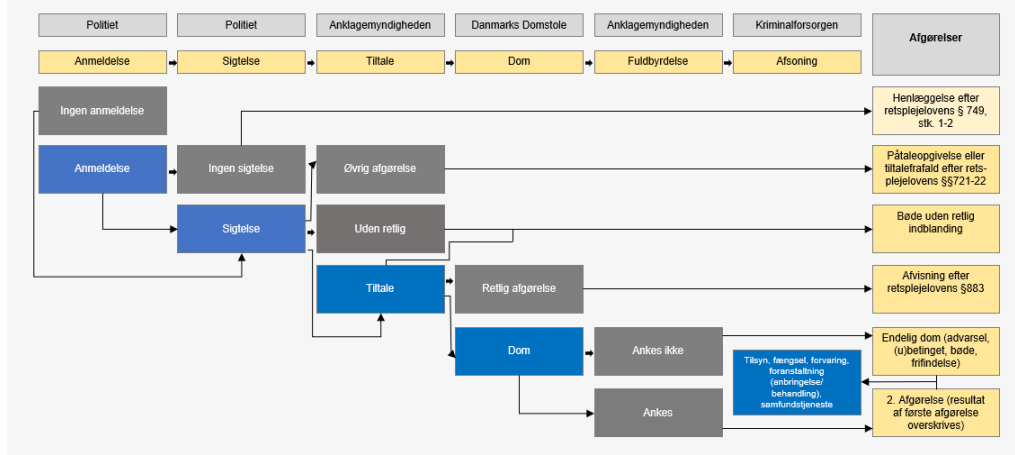
Kilde: Finanslov for finansåret 2024. Tekst og anmærkninger § 11. Justitsministeriet

Oversigten viser, at ca. 8,5 mia. kr. på FL24, svarende til ca. 40 pct. af bevillingerne på de flerårsaftalebelagte områder, kan henføres til straffesagsbehandling i bred forstand ud fra en teknisk opgørelse af myndighedernes bevillingsniveau pr. opgaveområde på finansloven. Dertil kan en andel af de generelle fællesomkostninger også henføres til understøttelse af straffesagsbehandling. Der findes således en række gensidige afhængigheder og sammenhænge i opgaveporteføljen på tværs af myndighederne i straffesagskæden, herunder særligt i relation til straffesagsbehandlingsområdet.

Der er imidlertid også stor variation mellem myndigheder. Hvor størstedelen af anklagemyndighedens og kriminalforsorgens kerneopgaver og omkostningsbase er relateret til straffesagsbehandling, gælder det for godt en tredjedel af ressourcerne i politiet og godt en fjerdedel ved domstolene.

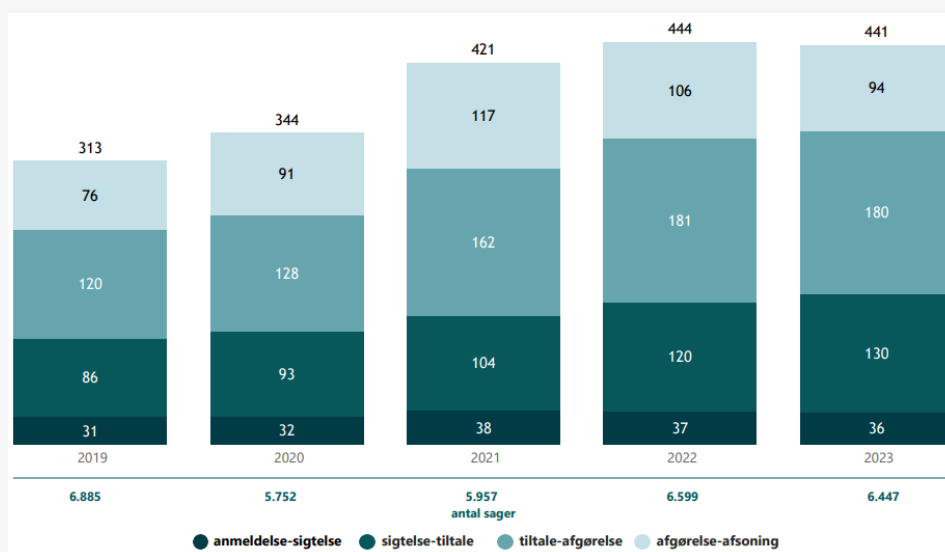
Straffesagskæden kan, for sager der i sidste ende fører til fængselsstraf, generelt opdeles i fire procestrin, hvor henholdsvis politiet, anklagemyndigheden, domstolene og kriminalforsorgen er ansvarlige for eller bidrager til, at straffesagen kommer videre til det næste trin i kæden. Disse er: 1) processen fra anmeldelse til sigtelse, 2) fra sigtelse til tiltale, 3) fra tiltale til afgørelse/dom og 4) fra afgørelse/dom til afsøning. *Figur 2* illustrerer sagsforløbet og de forskellige afslutningsformer i straffesagskæden.

Figur 2
Oversigt over sagsforløb og afslutningsformer i straffesagskæden



Straffesagskæden har de seneste år været præget af lange sagsbehandlingstider. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for straffesager, som fører til afsoning, er steget fra 313 dage i 2019 til 441 dage i 2023, svarende til en stigning på 41 pct. Sagsbehandlingstiden er generelt steget i alle procestrin over perioden, *jf. figur 3*.

Figur 3
Gennemsnitlig sagsbehandlingstid fra anmeldelse til afsoning 2019-2023 (antal dage)



Anm.: Sagsbehandlingstiden vedrører de sager, der alene er afgjort i 1. instans og er eksklusiv betingede domme, der har afstedkommet afsoning. Sager indgår først i opgørelsen, når afsoning påbegyndes. Data er udtrukket den 3. oktober 2024.

De lange sagsbehandlingstider og ventetider udfordrer retssikkerheden for både de forurettede og de anklagede. Stigningen i sagsbehandlingstiden for straffesager kan ikke henføres til enkeltstående årsager. Det bemærkes dog, at nedlukningen i forbindelse med Covid-19-pandemien, som bl.a. medførte en række aflyste retsmøder, berosættelse af fodlænkeansøgninger mv., har haft betydning for sagsophobningen og sagsbehandlingstiden i straffesagskæden. Hertil kommer et øget antal straffesager, forhold og sagskomplekser, bl.a. grundet udviklingen i kriminalitetsbilledet,

herunder stigende økonomisk kriminalitet og it-kriminalitet, mens også sagskompleksiteten i straffesager generelt er højnet, bl.a. som følge af lovændringer og strafskærpelser. F.eks. er det gennemsnitlige antal strafbare forhold pr. straffesag steget, ligesom der skal håndteres flere retsfølger (udvisning, nattelivsforbud mv.). Endvidere har kapacitetsudfordringer i særligt domstolene og kriminalforsorgen haft betydning for sagsophobningen og sagsbehandlingstiden i myndighederne.

Det er en forudsætning for bl.a. kortere sagsbehandlingstider, at der er effektive sagsprocesser, tværgående systemunderstøttelse, særligt på it-området, tilstrækkelige ressourcer, tværgående ressourceplanlægning samt at myndighederne samarbejder på tværs af straffesagskæden. En effektiv sagsbehandling igennem hele straffesagskæden forudsætter endvidere et vedvarende fokus på helheds- og sammentænkning, stærk koordinering samt en ensartet prioritering af straffesager på tværs af myndighederne.

Styringsudfordringer på Justitsministeriets område

Nedenfor gennemgås nogle af de centrale styringsudfordringer på Justitsministeriets område, *jf. boks 1*.

Boks 1

Styringsudfordringer på Justitsministeriets område

Risiko for manglende helhedstænkning i ressourceplanlægningen på tværs af straffesagskæden: Tildelingen af ressourcer til et bestemt område i retssystemet eller andre myndigheder i staten kan have afledte effekter gennem straffesagskæden. F.eks. vil en styrkelse af politiets og anklagemyndighedens efterforsknings- og sagsbehandlingsevne alt andet lige medføre et stigende antal straffesager hos domstolene og øget pres på kapaciteten i kriminalforsorgen, ligesom en styrkelse af domstolenes kapacitet omvendt kan medføre et øget pres på sagsproduktionen i politi- og anklagemyndighed.

Der tages i de myndighedsspecifikke flerårsaftaler dog ikke systematisk og fuldstændigt højde for den tidsmæssige forskydning af konkrete initiativer gennem straffesagskæden, ligesom de gensidige afhængigheder og påvirkninger mellem myndighederne ikke i tilstrækkelig grad afspejles i den flerårsaftalebelagte ressourceplanlægning. Det øger bl.a. risikoen for, at politiske initiativer i de enkelte flerårsaftaler kan medføre utilsigtede flaskehalse og kapacitetsudfordringer i andre led i kæden.

Differentierede målsætninger og prioritering: De myndighedsspecifikke flerårsaftaler kan betyde, at politisk fastsatte målsætninger på f.eks. straffesagsbehandlingsområdet ikke nødvendigvis ensortes på tværs af myndighederne i straffesagskæden, fordi disse er fastsat i flerårsaftaler, som fastlægges særskilt og med års mellemrum. Dette kan således medføre en begrænset grad af fælles målstyring på tværs af straffesagskæden og et differentieret målbillede, hvilket kan lede til ineffektive sagsgange og processer gennem kæden.

Det kan tage flere år at udvikle et fælles mål- og prioriteringsregime for f.eks. straffesager, eftersom de nuværende målsætninger er fastlagt i de individuelle flerårsaftaler. Det kan svække effekten af prioriteringen, hvis en myndighed i straffesagskæden prioriterer en anden type af sager end de øvrige led i kæden.

Løbende tilførsel af merbevillinger udover de aftalte rammer:

Flerårsaftaleprincipperne tilsiger, at merudgifter i aftaleperioden som udgangspunkt håndteres ved omprioriteringer inden for de flerårige budgetter. I ekstraordinære tilfælde kan det flerårige rammep princip fraviges, f.eks. hvis merudgifterne er finansieret som led i politiske aftaler, eller hvis uforudsete merudgifter har en betydelig størrelsesorden, som det vurderes ikke kan håndteres inden for de fastlagte rammer uden markante, negative konsekvenser for den øvrige opgavevaretagelse. Hvorvidt en merudgift følger af et eksternt "stød", der ligger inden for eller ud over det ordinære, jf. flerårsaftaleprincipperne, er i sidste ende en vurderingssag.

For så vidt angår de aktuelle flerårsaftaler for politiet og anklagemyndigheden samt kriminalforsorgen, er det i flere tilfælde løbende politisk besluttet at tilføre merbevillinger udover de fastlagte flerårige økonomiske rammer. Dette kan betyde, at flerårsaftalerne ikke giver den bevillingsmæssige forudsigelighed og budgetsikkerhed for statens samlede finanser, som ellers er et af målene med en flerårsaftale.

Risiko for manglende helhedstænkning i ressourceplanlægningen på tværs af straffesagskæden

Myndighedsspecifikke flerårsaftaler gør det vanskeligt i tilstrækkeligt omfang at tage højde for de gensidige afhængigheder på tværs af myndighederne. Det øger bl.a.

risikoen for, at politiske initiativer i de enkelte aftaler kan medføre utilsigtede flaskerhalse i andre led i kæden og medføre merudgifter samt mulige forsinkelser i implementeringen af andre flerårsaftaleinitiativer. F.eks. medfører *Aftale om domstolenes økonomi for 2024-2027* et øget pres på anklagemyndighedens tilstedeværelse i retterne, ligesom bl.a. styrkelsen af straffesagsbehandlingen i forbindelse med *Aftale om politiet og anklagemyndighedens økonomi 2021-2023* medførte et større pres på sagsbehandlingskapaciteten i domstolene. Udfordringen var adresseret i aftalen for politi- og anklagemyndighed, herunder med en analyse som skulle identificere initiativer til effektivisering af straffesagskæden. Der blev imidlertid ikke afsat særskilte bevillinger til det forventede øgede pres på domstolene.

Ressourcetildelingen til ét led i straffesagskæden kan således have afledte effekter hos de øvrige led i kæden. Disse afledte effekter og konsekvenser kan skabe udfordringer gennem kæden, hvis ikke de estimeres og håndteres i de myndigheds-specifikke flerårsaftaler, eller der tages højde for det ved særskilt afsat reserve til f.eks. ny politik. Der er aktuelt ikke etableret en fælles input/output-model som kan forudsige effekten af konkrete initiativer i de enkelte aftaler hos de øvrige myndigheder i straffesagskæden, ligesom merudgifter afledt af ny politik på området i dag som udgangspunkt håndteres ved omprioriteringer inden for den eksisterende økonomisk ramme.

Herudover tages der ikke konsekvent højde for en række mindre funktioner på tværs af og udover straffesagskæden, som har betydning for sagsforløbet gennem kæden, f.eks. Retslægerådet og Retspsykiatrisk Klinik som bidrager til udarbejdelse af mentalundersøgelser mv.

Hertil kommer, at skiftende fokus ved de forskellige aftaletidspunkter, samt yderligere nye politiske aftaler derindimellem, kan mindske sammenspillet på tværs af de økonomiske aftaler. Særlige beredskabs- og sikkerhedsmæssige situationer der kræver en særlig indsats fra politiet – potentielt over en længere periode – vil påvirke politiets samlede opgavevaretagelse, herunder også straffesagsbehandlingsområdet. F.eks. indeholdte *Aftale om politiets og anklagemyndighedens økonomi 2016-2019* et øget fokus på terrorbekæmpelse og politiets bevogtningskapacitet. Det var forudsat i aftalen, at politiet omprioriterede sine ressourcer med henblik på at styrke beredskabs- og bevogtningskapaciteten. Omprioriteringen af politiets ressourcer har bl.a. haft betydning for sagsophobning i relation til økonomisk kriminalitet.

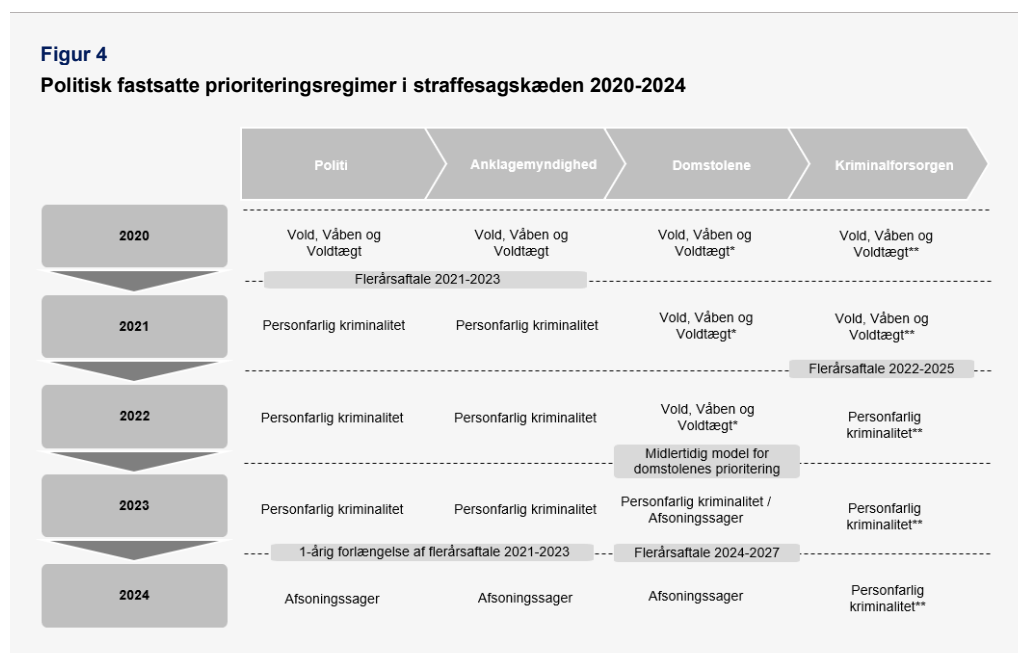
Det bemærkes, at der i visse politiske aftaler mv. inden for aftaleperioderne er taget stilling til afledte effekter af konkrete initiativer gennem straffesagskæden, f.eks. i forbindelse med Bandepakke IV, som blev indgået i november 2023.

Differentierede målsætninger og prioritering

Justitsministeriet har i samarbejde med myndighederne gennem de seneste år arbejdet målrettet med målsætninger for straffesagsbehandlingen, som bl.a. skal understøtte en mere effektiv sagsbehandling, prioritering af ressourcer og sikre styring på tværs af kæden under hensyntagen til domstolenes særlige status og myndighedernes forskellige ansvarsområder i de enkelte procestrin.

Der er dog i dag alene i begrænset grad en tværgående fælles målstyring for straffesagskæden. Det skyldes blandt andet, at de politiske målsætninger for f.eks. straffesagsbehandlingen fastsættes i de myndighedsspecifikke flerårsaftaler, hvilket kan betyde, at politiske målsætninger og prioriteringer ikke nødvendigvis ensartes på tværs af straffesagskæden. Udfordringerne hermed er bl.a., at målsætningerne *dels* er bundne i en flerårig aftale, *dels* vedrører forskellige procestrin afgrænset for hver myndighed, hvilket kan medføre en uhensigtsmæssig styrings- og incitamentsstruktur og ineffektive sagsgange på tværs af straffesagskæden, særligt da genstandsfeltet for de enkelte målsætninger – dvs. typen af sager der prioriteres – kan variere på tværs af myndighederne, hvilket kan svække effekten af prioriteringen. Behandlingen af en bestemt straffesagstype (f.eks. sager om personfarlig kriminalitet) kan således væsentligt forsinkes, hvis det næste led i kæden fremmer behandlingen af andre typer af sager.

Figur 4 nedenfor viser – på trods af et fokus på at ensrette målsætninger og prioriteter på tværs af straffesagskæden – at myndighederne i straffesagskæden over de seneste år har været underlagt skiftende målsætninger om henholdsvis sager om Vold, Voldtægt og Våben (VVV-sager) samt sager om personfarlig kriminalitet (PFK-sager). Sekventielle, myndighedsspecifikke flerårsaftaler medfører, at det tager lang tid at implementere og ensarte politiske prioriteter og målsætninger på tværs af kæden. Det betyder i praksis, at politiet og anklagemyndigheden f.eks. i perioden 2021-2022 har prioriteret visse sager om personfarlig kriminalitet som f.eks. røveri og vanvidskørsel med personskaade, som derimod ikke havde prioriteringsmæssig forrang ved domstolene, fordi domstolenes prioritering alene var VVV-sager. Dette skaber et ineffektivt sagsforløb, som dels kan medføre suboptimal brug af ressourcer, længere sagsbehandlingstid for borgeren og virke demotiverende for medarbejderne i myndighederne.



Anm.: Det bemærkes, at der ikke er fastsat konkrete mål for straffesagsbehandlingen i domstolenes flerårsaftale af hensyn til domstolenes særlige status. *Førstegangstilfælde i sager, hvor simpel vold (§ 244) udgør hovedforholdet er ikke omfattet. **Sager angående personfarlig kriminalitet hos kriminalforsorgen er en delmængde af afsoningssagerne. Sager med ansøgning om fodlænke samt tilladelser til udsættelse af afsoning er ikke omfattet.

I forbindelse med den ét-årige forlængelse af flerårsaftalen for politiet og anklagemyndigheden i 2024 blev forligskredsen i efteråret 2023 enige om en markant forenkling af målstyringen, som bl.a. indebærer, at disse myndigheder prioriterer de mest alvorlige straffesager – afsoningssager. Det bemærkes, at der generelt ikke er fastsat (politiske) måltal for straffesagsbehandlingen i domstolenes flerårsaftale, bl.a. af hensyn til domstolenes særlige status samt den politiske ambition om at sikre et større lokalt handlerum til prioritering i domstolene. Det fremgår dog af aftalen, at "[...] domstolene skal have fokus på at prioritere de straffesager, der forventes at føre til ubetinget frihedsstraf.". Aftalen betyder således, at der i dag er skabt et grundlag for en fælles prioritering af de mest alvorlige straffesager på tværs af politiet, anklagemyndigheden og domstolene. Kriminalforsorgen er fortsat underlagt politisk fastsatte målsætninger om personfarlig kriminalitet.

Udover ovenstående målsætninger prioriterer politiet, anklagemyndigheden og domstolene behandlingen af arrestantsager. Det er endvidere fastsat ved lov, at alle myndigheder i straffesagskæden skal fremme sager om ungdomskriminalitet.

Løbende tilførsel af merbevillinger udover de aftalte rammer

Flerårsaftaler i staten er underlagt rammeprikkippet, hvilket betyder, at det er det klare udgangspunkt, at mindreudgifter, der opstår i løbet af aftaleperioden, fastholdes på det flerårsaftalebelagte område som opsparing, og at merudgifter, der opstår i løbet af aftaleperioden, håndteres ved omprioriteringer inden for de flerårige budgetter.

For at sikre regeringens handlerum til løbende at kunne præsentere ny politik samt fleksibilitet til at håndtere uforudsete udgifter kan der i flerårsaftaler afsættes en økonomisk "buffer/risikopulje" i aftaleøkonomien. Dette er på Justitsministeriets område alene tilfældet i den seneste flerårsaftale for domstolenes økonomi, som er indgået efter regeringens tiltrædelse af flerårsaftaleprincipperne.

I ekstraordinære tilfælde kan det flerårige rammeprikkippet undtagelsesvist fraviges. Det gælder i visse på forhånd definerede tilfælde, herunder hvis merudgifterne er finansieret som led i politiske aftaler, er afledt af ny politik på andre områder og har et væsentligt omfang, eller hvis uforudsete merudgifter har en betydelig størrelsesorden, som ikke kan håndteres inden for de fastlagte rammer uden markante, negative konsekvenser for den øvrige opgavevaretagelse. Det gælder f.eks. større uforudsete merudgifter, der følger af udefrakommende hændelser, idet disse former for eksterne "stød" kan rykke ved visse af de forudsætninger, som ligger til grund for de enkelte flerårsaftaler. I tilfælde af sidstnævnte skal der præsenteres modeller for at håndtere udgifterne delvist eller helt inden for flerårsaftalerammen og redegøres for konsekvenserne herved. Endvidere kan der samtidigt være et politisk ønske om at gennemføre større politiske initiativer på området udover det, som er fastlagt i en flerårsaftale, herunder f.eks. politiske aftaler, som er forhandlet med andre partier end forligskredsen bag de enkelte aftaler.

Myndighederne på Justitsministeriets område varetager, ligesom det gør sig gældende på andre store statslige driftsområder som f.eks. Forsvarsministeriet, en række samfundskritiske opgaver og opererer generelt i en dynamisk virkelighed med

eksogen påvirkning. Det gælder navnlig politiet, der som beredskabsorganisation, hurtigt og effektivt skal kunne løse opgaver relateret til alvorlige og uforudsete hændelser af større og mindre karakter. F.eks. større samfundsmæssige kriser, som f.eks. Covid-19-pandemien i 2020 og flygtningekrisen i 2015, samt udefrakommende geopolitiske begivenheder, som Ruslands invasion af Ukraine i 2022.

I nogle tilfælde kan merudgifter relateret til sådanne former for større eksterne ”stød” imidlertid være vanskelige at håndtere fuldt ud inden for de i flerårsaftalerne fastlagte økonomiske rammer uden markante negative konsekvenser for den øvrige opgavevaretagelse eller væsentlige tilpasninger i myndighedernes økonomi. Hertil kommer, at det løbende er politisk besluttet at prioritere og finansiere nye opgaver til områderne, som ikke har været forudsat i de enkelte flerårsaftaler, nyligt f.eks. Bandepakke IV og initiativer mod åbenlys og systematisk handel med ulovlige stoffer på f.eks. Christiania. Hvorvidt en merudgift følger af et eksternt ”stød”, der ligger inden for eller udover det ordinære, er i sidste ende en vurderingssag.

Det kan i praksis konstateres, at der løbende er tilført merbevillinger til straffesagskædens myndigheder udover de fastlagte flerårige rammer, ligesom der ikke i alle tilfælde er anvist konkrete omprioriteringer inden for de enkelte aftaler eller opgørelser over konkrete konsekvenser for den øvrige opgavevaretagelse, såfremt udgifterne skulle håndteres ved omprioriteringer. Det indebærer en risiko for, at den flerårige ramme i praksis ikke nødvendigvis giver den bevillingsmæssige forudsigelighed og budgetsikkerhed i aftaleperioden, som det ellers er sigtet med en flerårsaftale, *jf. flerårsprincipperne*.

Hertil bemærkes dog også, at myndighederne i straffesagskæden løbende finansierer en række merudgifter inden for de eksisterende økonomiske rammer, herunder f.eks. væsentlige merudgifter som følge af bl.a. afledte effekter i straffesagskæden af ny politik på andre områder samt en række betydelige merudgifter til grænsekontrol og implementering af Schengen-retsakter i 2022, idet den daværende regeringsdannelse medførte, at udestående aktstykker for omkring 225 mio. kr. ikke blev behandlet, men måtte finansieres af politiets opsparing.

Af *boks 2* fremgår udvalgte eksempler på tilførte merbevillinger på Justitsministeriets område i 2023 og 2024, som alle er tiltrådt af regeringen. Oversigten viser, at der løbende i aftaleperioderne i et vist omfang er tilført yderligere bevilling til området i forhold til de i flerårsaftalerne fastlagte rammer, herunder særligt til nye politiske initiativer på området samt uforudsete merudgifter som følge af bl.a. Ruslands invasion af Ukraine.

Boks 2

Eksempler på tilførte merbevillinger på Justitsministeriets flerårsaftalebelagte områder i 2023 og 2024

- **Merarbejde i politiet:** Der er tilført 30 mio. kr. i 2023. Finansieringen blev dog håndteret ved omdisponering af en uforbrugt reserve til et andet formål på Justitsministeriets område. Merarbejdet kunne henføres til en række ekstraordinære opgaver, herunder politiets varetagelse af et stort antal arrestanttransporter på vegne af Kriminalforsorgen på grund af rekrutteringsudfordringer i Kriminalforsorgen og et øget ressourceforbrug i forbindelse med den nationale sikkerhedssituation som følge af konflikten i Mellemøsten.
- **Nye initiativer mod åbenlys og systematisk handel med ulovlige stoffer på f.eks. Christiania:** Der er tilført merbevilling på 13,4 mio. kr. i 2024 som følge af aktstykke vedr. udmøntning af midler til merudgifter forbundet med lovforslag om skærpede straffezoner.

- **Reserve til nye politiske initiativer i Nordatlanten:** Der er tilført 20 mio. kr. i 2024, herunder til styrkelse af Grønlands- og Færøernes Politi.
- **Administrativ styrkelse af kriminalforsorgen:** Der er tilført 21 mio. kr. i 2024 som del af forberedelsen af regeringens strafreform, herunder bl.a. håndtering af igangværende og kommende bygge- og bemandingsprojekter.
- **Ny politisk aftale om bandepakke IV:** Der er på Justitsministeriets område tilført 99 mio. kr. i 2024 og 144 mio. kr. årligt fra 2025 og frem.
- **Politiets merindsats som følge af Ruslands invasion af Ukraine:** Der er tilført 105 mio. kr. i 2023. Finansieringen heraf blev dog håndteret ved omdisponering af en uforbrugt reserve til et andet formål på Justitsministeriets område.

Af *tabel 4* fremgår en mere detaljeret oversigt over de løbende tillægsbevillinger (TB) i aftalerne tilbage til 2016, der er et udtryk for politisk besluttede bevillingstilførsler til de flerårsaftalebelagte områder i aftaleperioden udover den oprindeligt afsatte økonomiske ramme. Der er dertil sket bevillingstilførsel i forbindelse med finanslovforslaget og ændringsforslagene, heraf som konsekvens af udgifter med flerårig profil, som er imødekommet i løbet af året, som ikke indgår i nedenstående.

Tabel 4
Oversigt over tillægsbevillinger

Mio. kr. (2024-pl)	TB	Heraf midlertidig grænsekontrol, politiets merindsats til bevogtningsopgaver og udbetaling af overarbejde mv.	Heraf tekniske overførsler/udmøntning af reserver, herunder udmøntning af flerårsaftaler	Heraf ny politik/lovgivning	Heraf øvrige
Politi og anklagemyndighed 2016-2019					
2016	220,7	251,4	38,1	-1,2	-67,6
2017	267,4	188,3	51,2	45,4	-17,5
2018	277,0	98,5	147,9	27,7	2,9
2019	397,5	275,7	119,5	7,2	-4,9
Kriminalforsorgen 2018-2021					
2018	17,3	0	2,3	18,5	-3,5
2019	27,8	0	14,4	15,2	-1,8
2020	106,8	0	25,1	95,4	-13,7
2021	1,0	0	0	3,1	-2,1
Politi og anklagemyndighed 2021-2023					
2021	2.608,5*	0	2.615,7	0	-7,2
2022	-12,2	0	12,7	6,7	-31,6
2023	440,4	346,4	81,4	16,9	-4,3
Kriminalforsorgen 2022/2023-2025					
2022	349,4**	0	352,9	0	-3,5
2023	11,5	0	8,3	2,9	0,3

Anm.: Der er i oversigten korrigeret for Covid-19-udgifter (TB kategori 3). *Heraf 2658,6 mio. kr. som følge af udmøntning af politiets og anklagemyndighedens flerårsaftale for 2021-2023 inklusiv skræntopfyldning.

**Heraf 352,9 mio. kr. som følge af delvis udmøntning af kriminalforsorgens flerårsaftale 2022-2025.

Kategorien "Midlertidig grænsekontrol, politiets merindsats til bevogtningsopgaver og udbetaling af overarbejde mv." dækker over merudgifter til øget grænsekontrol og bevogtningsopgaver i perioden 2016-2019 som følge af af flygtningekrisen i 2015, herunder også afledte effekter heraf som udbetaling af overarbejde på politiets område i 2019 (151,0 mio. kr.), samt merudgifter til bevogtningsopgaver mv i 2023 som følge af Ruslands invasion af Ukraine i 2022, hvor forsvarets bistand til politiopgaver ophørte. Det bemærkes, at dele af udgifterne er finansieret inden for de eksisterende økonomiske rammer navnlig ved omdisponeringer fra øvrige afsatte reserver.

Kategorien "Tekniske overførsler/udmøntning af reserver" dækker bl.a. over udmøntningen af politiets og anklagemyndighedens flerårsaftale for 2021-2023 samt udmøntningen af kriminalforsorgens flerårsaftale 2022-2025. Herudover indgår også udmøntning af reserver, som har været forudsat i de enkelte flerårsaftaler, f.eks. udmøntning af reserve fra politiets og anklagemyndighedens flerårsaftale 2016-2019 på 104 mio. kr. (2019) til finansiering af merudgifter til styrket ydre grænsekontrol, samt overførsler fra reserver fastlagt som led i andre politiske aftaler, f.eks. overførsel fra § 35.11.11. Reserve til Cybersikkerhed som følge af Regeringens strategi for national cyber- og informationssikkerhed samt overførsler fra § 35.11.26 Reserve til merudgifter forbundet

med politiets internationale operationer. Herudover er bevillingskorrektioner ifm. ressortoverdragelse til andre ministerområder inkluderet i opgørelsen. Dertil kommer reserver til rejste merudgifter som afsat centralt i forbindelse med f.eks. FFL-processer.

Kategorien "*Ny politik/lovgivning*" dækker over merudgifter som følge af ny politik og lovgivning i aftaleperioderne på Justitsministeriets område, som ikke har været forudsat i de enkelte flerårsaftaler, f.eks. Bandepakke III (2017), ændringer i retsplejeloven samt strafskærpelser, bl.a. for overtrædelse af opholds-, melde- og underretningspligten for udvisningsdømte kriminelle, regeringens tryghedspakke "Et tryggere Danmark" (2022), mv.

Kategorien "*Øvrige*" dækker over effektiviseringer, begrænsning af statslige udgifter (generelle besparelser) samt overførsler mellem hovedkonti på ministerområdet (omprioriteringer). Herudover indgår afledte merudgifter som følge af ny politik på andre ministerområder, f.eks. Bedre Balance II (2018) om udflytning af statslige arbejdspladser, samt som følge af ny EU-lovgivning, f.eks. Retshåndhævelsesdirektivet (2017).

Kilde: TB 2016-2023

Oversigten viser generelt, at en stor del af tillægsbevillingerne udgør tekniske overførsler samt udmøntning af reserver, herunder udmøntning af politiets og anklagemyndighedens flerårsaftale 2021-2023 og kriminalforsorgens flerårsaftale 2022-2025 samt udmøntning af reserver, som har været forudsat i de enkelte flerårsaftaler, og overførsler fra reserver fastlagt som led i andre politiske aftaler. Oversigten viser desuden, at en stor del af tillægsbevillingerne for politiet og anklagemyndigheden vedrører uforudsete merudgifter, som den på det tidspunkt siddende regering har tiltrådt, herunder særligt til politiets bevogtningsopgaver og grænsekontrol i perioden 2016-2019 som følge af bl.a. flygtningekrisen i 2015 samt afledte effekter heraf, f.eks. 151 mio. kr. til udbetaling af overarbejde i politiet (2019) samt merudgifter relateret til Ruslands invasion af Ukraine (2023), hvor forsvarets bistand til politets bevogtningsopgaver ophørte. Hertil kommer merbevillinger til området som følge af ny politik fra regeringen i aftaleperioderne på Justitsministeriets område, der ikke har været forudsat i de enkelte flerårsaftaler, som f.eks. Bandepakke III (2017).

Spor 2. Modeller for fastlæggelse af de økonomiske rammer for myndighederne i straffesagskæden og øget sammentænkning af straffesagskæden

Nedenfor præsenteres tre generelle modeller for fastlæggelse af de økonomiske rammer for myndighederne i straffesagskæden med henblik på at sikre en øget sammentænkning af straffesagskæden samt imødekomme de centrale styringsudfordringer på Justitsministeriets område. Modellerne kan også kombineres på tværs, sådan at der f.eks. indgås flerårsaftaler for nogle myndigheder, men ikke for alle.

- Model 1: Årlig fastlæggelse af bevillinger for myndighederne i straffesagskæden i forbindelse med finansloven.
- Model 2: Fastholdelse af myndighedsspecifikke flerårsaftaler.
- Model 3: Samling af flerårsaftalerne for myndighederne i straffesagskæden.

Modellerne skal understøtte en række hensyn på retsområdet, som alle medvirker til at indfri Justitsministeriets mission om at være garant for retsstatens principper, og virke for at sikre, at Danmark er et trygt og sikkert samfund. De væsentligste hensyn er, at myndighederne i straffesagskæden skal sikre borgernes retssikkerhed og tillid til retsvæsenet, at sagerne skal behandles med høj kvalitet og inden for rimelig tid samt, at der skal være et fokus på myndighedernes samlede opgaveløsning. Det bemærkes, at myndighederne i straffesagskæden løser forskelligartede samfundskritiske opgaver, herunder også andre opgaver end straffesagsbehandling og andre sagstyper end straffesager. F.eks. løser politiet en række øvrige opgaver, såsom det borgernære forebyggelsesarbejde og beredskabsopgaver, ligesom domstolene afgør civile sager, fogedsager, skiftesager og tinglysning. Der skal desuden tages hensyn til domstolenes særlige status og uafhængighed på tværs af alle modellerne.

Der kan endvidere identificeres en række konkrete styringsgreb, der – i varierende grad inden for de enkelte modeller – kan bidrage til at øge sammentænkningen på tværs af straffesagskæden, *jf. bilag 1.3*. Det samme greb for øget sammentænkning kan indgå i flere af modellerne, men der kan inden for de enkelte modeller være nuancer og variationer i anvendelsen af grebet. Disse udfoldes nærmere under beskrivelsen af de tre modeller nedenfor.

Gevinster og risici ved de enkelte modeller er identificeret inden for fire forskellige dimensioner: 1) *økonomi og rammer*, 2) *styring og opfølgning*, 3) *myndighedernes opgavevaretagelse* og 4) *politisk handlerum*. Vurderingen af gevinster og risici holdes generelt op mod den eksisterende flerårsaftalestruktur samt potentialet til at imødekomme de centrale styringsudfordringer på området. Der skal i alle modellerne tages højde for domstolenes særlige status og uafhængighed, herunder i forhold til implementeringsgraden af grebene.

Model 1: Årlig fastlæggelse af bevillinger for myndighederne i straffesagskæden i forbindelse med finansloven

Modellen indebærer, at der fremadrettet ikke indgås flerårsaftaler på Justitsministeriets område. Det vil betyde, at bevillingerne for finansåret og de tre budgetoverslagsår fremover vil blive fastlagt på de årlige finanslove. Fastlæggelsen af bevillingerne til myndighederne på Justitsministeriets område vil således afvige fra den nuværende praksis på retsområdet samt på enkelte andre store statslige driftsområder f.eks. forsvarsområdet, men følge samme tilgang som størstedelen af de øvrige statslige myndigheder. Der vil kunne indgås forlig på udvalgte problemstillinger eller tematikker, hvor den samlede bevilling fortsat holdes uden for forliget.

Den øgede sammentænkning af straffesagskæden vil i modellen ske gennem implementering af flere greb, som fremhævet nedenfor i *boks 3*.

Boks 3

Greb til øget sammentænkning af straffesagskæden (model 1)

- Etablering af fælles principper for estimering og håndtering af afledte effekter i straffesagskæden: Der kan med modellen etableres fælles principper, som kan estimere de afledte effekter af konkrete initiativer i mindre politiske aftaler på retsområdet gennem straffesagskæden og derved øge sammentænkningen på tværs af kæden. Dette vil endvidere kunne bidrage til at forudsige effekten på straffesagskæden af ny politik på andre områder (f.eks. skatteområdet). Det bemærkes, at der allerede i dag til en vis grad beregnes afledte effekter ved indgåelsen af politiske aftaler på retsområdet, men at der ikke altid tages direkte økonomisk højde herfor.
- Øgede overførselsadgange mellem myndighederne til løbende omdisponeringer: For at øge sammentænkningen på tværs af straffesagskæden vil modellen indebære etablering af overførselsadgange til løbende omdisponeringer og -prioriteringer mellem myndighederne til håndtering af eventuelle merudgifter mv. Modellen vil desuden indebære, at myndighederne i straffesagskæden fastholder opdelingen i virksomheder med egne hovedkonti på finansloven, egen regnskabsforvaltning mv.
- Større grad af fælles målstyring og prioritering: Som led i modellen kan sammentænkningen af myndighederne i straffesagskæden øges ved at etablere et fælles og ensartet målstyrings- og prioriteringsregime for straffesagsbehandlingen på tværs af myndighederne. En ensartning og sammentænkning af målsætningerne på tværs af myndighederne kan bl.a. bidrage til en mere effektiv sagsbehandling. Modellen vil endvidere minimere risikoen for en differentierede målstyringsstruktur, som i dag er fastlagt i partielle, forskudte politiske aftaler.

Gevinster og risici ved årlig fastlæggelse af bevillinger for myndighederne i straffesagskæden

Tabel 5 viser en oversigt over gevinster og risici ved modellen.

Tabel 5

Gevinster og risici (model 1)

Model 1	Gevinster	Risici
Økonomi og rammer	<ul style="list-style-type: none"> • Mere fleksibel ressourceplanlægning på tværs af straffesagskæden (håndtering af afledte effekter) • Håndtering af finansiering til uforudsete udgifter • Mulighed for løbende omdisponeringer • Ingen forligsbindinger på bevillingsanvendelsen kan give øget fleksibilitet 	<ul style="list-style-type: none"> • Mindre bevillingsmæssig stabilitet på lang sigt for myndighederne i straffesagskæden • Potentielt store merbevillingsønsker ved de årlige finanslove og indholdstunge finanslovsprocesser • Potentielt mere ustabile økonomiske rammer og forudsætninger, som følge af (flere) løbende politiske aftaler • Regeringen vil skulle finde opbakning til finansiering løbende i forbindelse med nye aftaler • Større grad af usikkerhed om indfasning af ressourcer på myndighedsniveau
Styring og opfølgning	<ul style="list-style-type: none"> • Mulighed for ensartet målstyringsregime og evt. prioriteringsregime (kan fastlægges administrativt eller politisk samtidigt) • Mindre ressourcetræk til større budgetanalyser • Mulighed for fastlæggelse af it-kapacitetsniveau og it-kapacitetsloft 	<ul style="list-style-type: none"> • Betydeligt ressourcetræk i forbindelse med de årlige finanslove • Flere mindre aftaler/forhandlingsforløb • Flere enkeltstående aftalekredse • Ingen fast budgetanalyse-kadance
Myndighedernes opgavevaretagelse	<ul style="list-style-type: none"> • Mulighed for fælles løsninger på tværgående udfordringer ved omprioriteringer mellem myndighederne 	<ul style="list-style-type: none"> • Mindre budgetsikkerhed for opgaver på lang sigt • Mindre mulighed for prioriteringer og initiativer med langsigtede planlægningshorisont samt strategisk planlægning

<ul style="list-style-type: none"> • Større frihed i myndighederne til at fokusere på kerneopgaven, da der ikke vil være forligsbinding på bevillingsanvendelsen • Understøtter fokus på myndighedernes samlede opgaveløsning, herunder opgave- og ansvarsområder som er særegne for de enkelte myndigheder 	<ul style="list-style-type: none"> • Skiftende fokus kan mindske sammentænkningen på tværs af straffesagskæden og begrænse fokus på myndighedernes kerneopgaver
<p>Politisk handlerum</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mulighed for at initiere politiske udspil, tiltag og aftaler løbende/hyppigere 	<ul style="list-style-type: none"> • Lavere frekvens i indgåelsen af store politiske aftaler på retsområdet • Folketingets partier, der ikke er i regering, har ikke på samme måde medindflydelse og medansvar for myndighedernes overordnede drift og udvikling samt løbende prioriteringer i myndighederne

Nedenfor beskrives de tre væsentligste gevinster og risici ved modellen nærmere.

Væsentligste gevinster (model 1):

1. Ingen forligsbindinger på bevillingsanvendelsen kan give øget fleksibilitet

Modellen vil medføre, at der ikke er specifikke forligsbindinger på bevillingsanvendelsen i de enkelte myndigheder. Dermed vil der være større fleksibilitet til, at der dels internt i myndighederne, dels på tværs af Justitsministeriet, løbende omprioriteres midler derhen, hvor der er størst behov for eller effekt af midlerne. Det vil også betyde, at der kan prioriteres midler til straffesagsbehandlingsområdet fra andre dele af opgavevaretagelsen i de enkelte myndigheder og på tværs, hvilket vil give større mulighed for at håndtere afledte konsekvenser af stød eller ny politik ét sted i straffesagskæden. Derudover vil det mindske risikoen for, at der – som der historisk er eksempler på i de myndighedsspecifikke flerårsaftaler – bliver foretaget store isolerede løft af de enkelte myndigheder i straffesagskæden i særskilte aftaler, som kan medføre afledte konsekvenser i de øvrige led i kæden, såfremt der ikke tages højde herfor i aftalerne.

2. Ingen forligsbindinger på bevillingsanvendelsen kan skabe øget frihed i myndighederne til at fokusere på kerneopgaven

Uden flerårsaftaler vil der forventeligt ikke i samme grad skulle fokuseres på implementering af og opfølgning på en lang række forligsbelagte tiltag. Det vil betyde, at der er større fleksibilitet inden for de enkelte myndigheder og større lokalt handle- og ansvarsrum til at fastlægge, hvilke kerneopgaver der skal styres efter og hvordan bevillingsanvendelsen på området bedst muligt fastsættes.

3. Mulighed for at initiere politiske udspil, tiltag og aftaler løbende/hyppigere

Flerårsaftalerne fastlægger i udgangspunktet al større ny politik i den givne aftaleperiode. I praksis har det dog ikke været tilfældet. I en model uden flerårsaftaler vil det være muligt løbende og evt. hyppigere, at initiere nye politiske udspil, tiltag eller aftaler, kun betinget af forudgående regeringsmandat og evt. ny finansiering via de årlige finanslovsforslagsprocesser. Det bemærkes dog, at der i praksis ikke ses en egentlig begrænsning på muligheden for nye initiativer mv., f.eks. eksemplificeret ved Bandepakke IV.

Væsentligste risici (model 1):

1. Mindre bevillingsmæssig stabilitet og langsigtet planlægningshorisont

En årlig fastlæggelse af bevillinger for myndighederne i straffesagskæden i forbindelse med finansloven vil skabe mindre bevillingsmæssig stabilitet og sikkerhed på lang sigt for myndighederne i straffesagskæden, idet de økonomiske rammer og politiske prioriteter ikke fastlægges i en flerårig aftaleperiode. Øget usikkerhed om

økonomien ud i årene kan samtidig øge risikoen for, at myndighederne i løbet af året må forberede skridt til bevillingstilpasninger, som dels kan være svært politisk håndterbare, dels efterfølgende i forbindelse med finanslovsprocessen kan vise sig unødvendige. Hertil kommer, at skiftende politisk fokus og prioriteringer fra år til år f.eks. som konsekvens af enkeltsager på retsområdet generelt kan mindske sammentænkningen på tværs af straffesagskæden og begrænse myndighedernes muligheder for at fokusere på varetagelsen af kerneopgaverne.

Langsigtede prioriteringer og indsatser på retsområdet kræver typisk en længere tidshorisont i forhold til indfasning af ressourcer, kapacitetsforøgelse mv. Således kan det være vanskeligt at skrue op/ ned for kapaciteten til f.eks. sagsbehandling med kort tidshorisont, da det ofte tager tid for myndighederne at tilpasse sig et nyt bevillingsmæssigt niveau og indfase ressourcer, f.eks. i forhold til rekruttering. Det vil med modellen dog fortsat være muligt at indgå langsigtede aftaler om enkeltstående strukturelle tiltag med udgiftsvirkning ud i tid.

2. Årligt udgiftspres og risiko for flere mindre aftaler og forhandlingsforløb

I stedet for få store forhandlingsforløb med årlig forskydning kan der opstå flere mindre forhandlingsforløb, ligesom der kan indgås flere mindre aftaler med forskellige aftalekredse. Det kan være ressourcekrævende og øge kompleksiteten i styringen og opfølgningen med de politiske aftaler i de enkelte myndigheder. En kompleksitet der dog i høj grad også eksisterer i dag jf. omfanget af de nuværende flerårsaftaler. Indgåelsen af flere (mindre) politiske aftaler kan endvidere medvirke til at skabe større grad af ustabilitet og usikkerhed om de fastlagte økonomiske rammer og forudsætninger. Modellen kan også medføre større udgiftspres og merbevillingsønsker ved de årlige finanslove og skabe mere indholdstunge finanslovsprocesser, hvilket også vil kræve et markant ressourcetræk i henholdsvis departementet og myndighederne, som dog til dels også er tilfældet i dag ved de årlige finanslovsprocesser.

3. Mindre grad af bred politisk medansvar og medindflydelse

Folketingets partier, der ikke er i regering, vil ikke på samme måde som i dag have medindflydelse og medansvar for myndighedernes overordnede drift og udvikling samt løbende prioritering, idet der ikke vil være en fast, bred forligskreds af andre partier bag en større aftale, som fastlægger rammerne for de pågældende myndigheders arbejde.

Model 2: Fastholdelse af myndighedsspecifikke flerårsaftaler

Modellen indebærer en fastholdelse af den aktuelle styringsstruktur med myndighedsspecifikke flerårsaftaler, som forhandles med særskilte forligskredse, dog fortsat med en samlet aftale for politiet og anklagemyndigheden. Modellen vil dog også medføre en optimeret styringsstruktur i forhold til i dag ved bl.a. at gøre brug af visse tværgående styringsgreb.

Modellen vil bl.a. indebære:

- At bevillingerne for myndighederne i straffesagskæden fastlægges i myndighedsspecifikke flerårsaftaler.
- Implementering af en række greb, som kan bidrage til at øge sammentænkningen af myndighederne i straffesagskæden med henblik på bl.a. at sikre den tilstrækkelige håndtering af afledte effekter i forhold til myndighedernes behandling af straffesager.

Den øgede sammentænkning af straffesagskæden vil i modellen ske gennem implementering af flere greb, som fremhævet nedenfor i *boks 4*.

Boks 4

Greb til øget sammentænkning af straffesagskæden (model 2)

- **Etablering af fælles principper for estimering og håndtering af afledte effekter i straffesagskæden:** Med modellen etableres fælles principper, som kan benyttes til at estimere de afledte effekter af konkrete initiativer i de enkelte aftaler gennem hele straffesagskæden og derved øge sammentænkningen på tværs af kæden. Anvendelsen af de fælles principper forudsætter, at forligskredsene imellem forpligter sig til, at der inden for flerårsaftaleøkonomien sættes midler af til at håndtere eventuelle afledte effekter fra øvrige aftaler. Estimeringen af afledte effekter og konsekvenser gennem kæden er endvidere en forudsætning for at kunne tage økonomisk højde herfor i de enkelte aftaler.
- **Bevillingsmæssig "buffer/risikopulje" i de enkelte fleråsaftaler til håndtering af afledte effekter:** Som led i modellen kan afsættes en bevillingsmæssig "buffer/risikopulje" i aftaleøkonomien i de enkelte fleråsaftaler. Denne kan afsættes som et ubundet bevillingsløft eller en reserve i de enkelte aftaler. Puljen skal sikre regeringens handlerum til løbende at kunne præsentere ny politik på retsområdet i aftaleperioderne og understøtte, at eventuelle uforudsete merudgifter afledt af ny politik på andre områder eller af en vis størrelsesorden kan håndteres uden markante, negative konsekvenser for myndighedernes øvrige opgavevaretagelse, herunder tværgående opgaver relateret til straffesagsbehandlingsområdet.

En bufferpulje kan ligeledes medvirke til at øge sammenspillet på tværs af myndighedernes økonomi og sikre fleksibiliteten til at håndtere merudgifter relateret til afledte effekter og konsekvenser af tiltag i de øvrige myndigheders fleråsaftaler over aftaleperioden, herunder ved også at etablere overførselsadgang på tværs af puljerne i de respektive aftaler. Afledte effekter vedrører ikke kun sagsbehandlingsressourcer, men kan også dække f.eks. it-sammentænkning mv. Således understøtter puljen/reserven både håndteringen af det udfordrede rammeprincip samt helhedstænkning på tværs af kæden.
- **Øgede overførselsadgange mellem myndighederne:** For at øge sammentænkningen på tværs af straffesagskæden sikres øgede overførselsadgange mellem myndighederne til løbende omdisponeringer og -prioriteringer mellem myndighederne til håndtering af eventuelle merudgifter mv. Modellen vil desuden indebære, at myndighederne i straffesagskæden fastholder opdelingen i virksomheder med egne hovedkonti på finansloven, egen regnskabsforvaltning mv. Det bemærkes, at der i dag i et vist omfang løbende prioriteres og disponeres ressourcer mellem myndighederne i straffesagskæden, men at dette aktuelt kræver fremsættelse af aktyykke til Folketingets Finansudvalg.
- **Periodisering af fleråsaftalerne, så de følger sagsforløbet i straffesagskæden:** For at øge sammentænkningen af myndighederne i straffesagskæden, og tilrettelægge den mest hensigtsmæssige håndtering af eventuelle afledte effekter gennem kæden, kan det overvejes på sigt at tilrettelægge sekvensen og periodiseringen af fleråsaftalerne på Justitsministeriets område således, at aftalesekvensen følger sagsforløbet i straffesagskæden og indgås med en mindre tidsmæssig forskydning. Dette kan bidrage til bedre muligheder for at kunne tage højde for de afledte effekter gennem kæden inden for en relativt kort tidshorisont. Det bemærkes dog samtidig, at der erfaringsmæssigt er stor usikkerhed forbundet hermed, da fleråsaftalerne på Justitsministeriets området historisk er blevet forlænget flere gange, hvilket kan begrænse muligheden for at tilrettelægge sekvensen og periodiseringen af aftalerne som beskrevet.

Gevinster og risici ved fastholdelse af myndigheds-specifikke fleråsaftaler

Tabel 6 viser en oversigt over gevinster og risici ved model 2.

Tabel 6

Gevinster og risici (model 2)

Model 2	Gevinster	Risici
Økonomi og rammer	<ul style="list-style-type: none"> • Flerårig bevillingsmæssig stabilitet • Potentiale for bedre ressourceplanlægning på tværs af straffesagskæden (større grad af økonomisk håndtering af afledte effekter gennem bevillingsmæssig "buffer" mv.) • Mulighed for løbende omdisponeringer • Håndtering af finansiering til uforudsete udgifter • Finansieringsansvar deles mellem regering og aftalepartier 	<ul style="list-style-type: none"> • Udgiftshåndtering på tværs af forskellige forligskredse • Kræver politisk opbakning til at afsætte (u)bundne midler til eventuelle afledte effekter i de enkelte aftaler • Fortsat risiko for merbevillingsønsker udover de fastlagte rammer
Styring og opfølgning	<ul style="list-style-type: none"> • Mindre behov for koordination på tværs af myndighederne, da aftaler fastlægges individuelt og med særskilte forligskredse • Fortsat ophæng til at udarbejde analytisk grundlag forud for fleråsaftaler • Mulighed for fastlæggelse af it-kapacitetsniveau og it-kapacitetsloft 	<ul style="list-style-type: none"> • Risiko for differentierede målstyrings- og prioriteringsregime på tværs af myndighederne • Høj grad af kompleksitet i den politiske opfølgning • Risiko for manglende koordination og samspil mellem aftalerne

Myndighedernes opgavevaretagelse	<ul style="list-style-type: none"> • Understøtter fokus på myndighedernes samlede opgaveløsning, herunder opgave- og ansvarsområder som er særegne for de enkelte myndigheder • Understøtter langsigtet organisatorisk og opgavemæssig tilpasning til kriminalitetsudviklingen og borgernes forventninger mv. 	<ul style="list-style-type: none"> • Begrænset mulighed for sammentænkning fælles løsninger på tværgående udfordringer
Politisk handlerum	<ul style="list-style-type: none"> • Mulighed for løbende (ifm. nye flerårsaftaler) at præsentere ny politik på retsområdet målrettet de enkelte myndigheder • Høj frekvens i indgåelsen af store politiske aftaler på retsområdet 	<ul style="list-style-type: none"> • Potentielt høj grad af kompleksitet og detaljstyring samt fokus på enkeltstående, myndighedsspecifikke initiativer i de enkelte aftaler

Nedenfor beskrives de tre væsentligste gevinster og risici ved model 2 nærmere.

Væsentligste gevinster (model 2)

1. Flerårig bevillingsmæssig stabilitet

Modellen vil bevare den flerårige bevillingsmæssige stabilitet og forudsigelighed om myndighederne i straffesagskæden, herunder under hensyntagen til myndighedernes samlede drift og opgaveløsning, som inkluderer opgave- og ansvarsområder udover straffesagsbehandlingen. Forøgelse af kapacitet og indfasning af ressourcer mv. i myndighederne i straffesagskæden kræver generelt en langsigtet planlægningshorisont. Modellen understøtter således muligheden for langsigtede organisatoriske og strategiske indsatser og prioriteringer på myndighedsniveau.

2. Potentiale for bedre ressourceplanlægning på tværs af straffesagskæden

Modellen vil til en vis grad kunne understøtte bedre ressourceplanlægning på tværs af myndighederne i straffesagskæden, da de afledte effekter og konsekvenser gennem kæden kan håndteres og estimeres i de myndighedsspecifikke flerårsaftaler, ligesom der vil kunne tages økonomisk højde herfor ved at afsætte en bevillingsmæssig ”buffer/risikopolje” til håndteringen heraf i aftaleøkonomien. Det vil således være muligt i højere grad end i dag at tage højde for de gensidige påvirkninger og afhængigheder mellem myndighederne, herunder i forbindelse med straffesagsbehandlingen, og derved øge sammentænkningen på tværs af myndighederne i straffesagskæden. Modellen vil derudover rumme muligheden for at håndtere afledte effekter fra de øvrige myndigheders flerårsaftaler gennem løbende omprioritering og -disponeringer og udnyttelse af den bevillingsmæssige ”buffer”.

3. Mulighed for løbende at præsentere ny politik på retsområdet

Fastholdelsen af de myndighedsspecifikke flerårsaftaler vil give mulighed for løbende at præsentere ny politik gennem større politiske flerårsaftaler på retsområdet målrettet de enkelte myndigheders opgave- og ansvarsområde, da de politiske aftaler fastlægges individuelt og sekventielt.

Væsentligste risici (model 2)

1. Fortsat risiko for merbevillingsønsker og udgiftshåndtering på tværs af forligskredse

Med modellen vil der fortsat være risiko for, at der rejses merbevillingsønsker udover de fastlagte flerårige økonomiske rammer. Med modellen afsættes imidlertid en økonomisk ”buffer/risikopolje” i aftaleøkonomien, som – afhængigt af betingelserne for anvendelsen heraf – kan dække eventuelle merudgifter relateret til afledte effekter af initiativer i de øvrige aftaler, for bedre at kunne undgå utilsigtede flaskehalse i straffesagskæden, samt ny politik på området i aftaleperioden. Modellen vil hermed indebære, at eventuelle afledte effekter gennem kæden håndteres i

de enkelte aftaler. Der vil således skulle tilvejebringes politisk opbakning til at afsætte (u)bundne midler på tværs af aftaleøkonomierne til håndteringen af afledte effekter fra de øvrige aftaler.

2. Fortsat risiko for differentierede målstyrings- og prioriteringsregime

Det er muligt med den næste flerårsaftale for kriminalforsorgen at skabe grundlag for et fælles målstyrings- og prioriteringsregime for straffesagsbehandlingen på tværs af myndigheder med fokus på de mest alvorlige straffesager – afsoningssager. Med modellen vil der dog fortsat være risiko for differentieret målstyringsregime og ineffektive sagsgange, eftersom flerårsaftalerne indgås myndighedsspecifikt med års mellemrum og med muligt forskellige forligskredse. Ved ændringer i målsætningerne i et led i kæden kan det således være vanskeligt, navnlig på kort sigt, at ensrette et målstyrings- og prioriteringsregime på tværs af myndighederne.

3. Fortsat risiko for høj grad af kompleksitet og detailstyring i de enkelte flerårsaftaler

Modellen indebærer, som det er tilfældet i dag, en risiko for, at omfanget og kompleksiteten i de enkelte flerårsaftaler fortsat vil være høj og dermed medføre en uhensigtsmæssig detailstyring af myndighederne. Der er i den forbindelse risiko for, at omfanget af de enkelte aftaler og fokus heri på enkeltstående mindre initiativer i de enkelte myndigheder kan begrænse fokus på varetagelse af myndighedernes kerneopgaver samt mindske helhedstænkningen på tværs af kæden. Modellen håndterer hermed ikke fuldstændigt den eksisterende risiko for manglende koordination og sammenspil mellem aftalerne, idet myndighedernes økonomiske rammer fortsat vil fastlægges individuelt og særskilte forligskredse

Model 3: Samling af flerårsaftalerne for myndighederne i straffesagskæden

Modellen indebærer en samling af flerårsaftalerne for myndighederne i straffesagskæden. En fuld samling af de myndighedsspecifikke flerårsaftaler vil indebære, at de økonomiske rammer for myndighederne vil blive fastlagt i samme aftale med samme forligskreds. Modellen medfører således, at der arbejdes henimod indgåelsen af én samlet økonomisk rammeaftale for myndighederne i straffesagskæden.

Modellen kan f.eks. baseres på den flerårsaftalemodel, som er anvendt på skatteområdet.

Denne model vil bl.a. indebære:

- Forhandling af én samlet, flerårig økonomisk ramme for alle myndighederne i straffesagskæden med få centrale udvalgte politiske prioriteter og temaer, som forhandles politisk.
- En del af den samlede bevilling afsættes til få centrale politiske prioriteter (f.eks. straffesagsbehandlingsområdet). Den resterende bevilling er ligeledes flerårsaftalebelagt og fastlægges på myndighedsniveau.
- Der nedsættes forud for forhandlingerne et ekspertudvalg, som skal komme med anbefalinger til, hvordan en samlet flerårsaftale for myndighederne i straffesagskæden bedst kan struktureres og periodiseres med blik for øget sammentænkning på tværs af kæden. Herudover kan ekspertudvalget bidrage til at belyse mulige løsninger på styringsudfordringerne på Justitsministeriets område, *jf. boks 1*, samt håndteringen af afledte effekter gennem straffesagskæden. Anbefalingerne skal danne grundlag for en samlet politisk

flerårsaftale på Justitsministeriets område med en muligt længere periodisering end i dag.

Forud for en eventuel samling af flerårsaftalerne vil der skulle iværksættes et større forberedende analysearbejde af store dele af Justitsministeriets concern, herunder f.eks. budgetanalyse af den fulde udgiftsbasis med henblik på at anvise mulige omprioriteringer og effektiviseringer på området. Analysearbejdet vil også kunne tage højde for, hvordan en række mindre funktioner på tværs af og udover straffesagskæden, som har betydning for den samlede straffesagsbehandling: Retslægerådet, Erstatningsnævnet, Retspsykiatrisk Klinik mv., håndteres med blik for en øget sammentænkning.

Som del af modellen implementeres flere greb med henblik på at øge sammentænkning på tværs af myndighederne i straffesagskæden, *jf. boks 5*.

Boks 5

Greb til øget sammentænkning af straffesagskæden (model 3)

- **Etablering af fælles input/output-model:** Med modellen etableres der en fælles input/output-model, som kan bidrage til at estimere/modellere de afledte effekter af konkrete initiativer i de enkelte aftaler gennem hele straffesagskæden og derved øge sammentænkningen på tværs af kæden. En input/output-model vil endvidere kunne bidrage til at forudsige effekten på straffesagskæden af ny politik på andre områder (f.eks. skatteområdet). Ved en samling af aftalerne kan der ved en input/output model samlet beregnes og håndteres de retspolitiske prioriteter gennem kæden. Beregningen af afledte effekter og konsekvenser gennem kæden er en forudsætning for at kunne tage (direkte) økonomisk højde herfor i en fælles flerårsaftale.
- **Større grad af fælles målstyring og prioritering:** Som led i modellen etableres et fælles og ensartet målstyrings- og prioriteringsregime for straffesagsbehandlingen på tværs af myndighederne. Der vil således med modellen kunne udarbejdes bindende mål for bl.a. sagsbehandlingstiden i straffesagskæden, som er fælles for myndighederne i straffesagskæden – dog under hensyntagen til domstolenes uafhængighed. En ensartning og sammentænkning af målsætningerne på tværs af myndighederne kan bl.a. bidrage til en mere effektiv sagsbehandling. Modellen vil endvidere minimere risikoen for en differentieret målstyringsstruktur, da myndighedernes økonomiske rammer fastlægges samtidigt, og dermed mindske sårbarheden i den tværgående styring.
- **Bevillingsmæssig "buffer/risikopulje":** Som led i modellen afsættes en bevillingsmæssig "buffer/risikopulje" i aftaleøkonomien. Puljen skal sikre regeringens handlerum til løbende at kunne præsentere ny politik på retsområdet i aftaleperioderne og understøtte, at eventuelle uforudsete merudgifter afledt af ny politik på andre områder eller af en vis størrelsesorden kan håndteres uden markante, negative konsekvenser for myndighedernes øvrige opgavevaretagelse, herunder tværgående opgaver relateret til straffesagsbehandlingsområdet.

En bufferpulje kan ligeledes medvirke til at øge sammenspillet på tværs af myndighedernes økonomi og sikre fleksibilitet til at håndtere merudgifter relateret til afledte effekter og konsekvenser af tiltag på tværs af myndigheder over aftaleperioden. Det bemærkes, at afledte effekter ikke kun vedrører sagsbehandlingsressourcer, men kan også dække f.eks. it-sammentænkning mv.
- **Øgede overførselsadgange mellem myndighederne:** For at øge sammentænkningen på tværs af straffesagskæden vil modellen indebære øgede overførselsadgange mellem myndighederne til løbende omdisponeringer og -prioriteringer mellem myndighederne til håndtering af eventuelle merudgifter mv. Der vil ligeledes kunne etableres overførselsadgange fra buffer/risikopuljen. Myndighederne i straffesagskæden fastholder opdelingen i virksomheder med egne hovedkonti på finansloven, egen regnskabsforvaltning mv.

Gevinster og risici ved en samling af flerårsaftalerne for myndighederne i straffesagskæden
Tabel 7 viser en oversigt over gevinster og risici ved model 3.

Tabel 7

Gevinster og risici (model 3)

Model 3	Gevinster	Risici
---------	-----------	--------

Økonomi og rammer	<ul style="list-style-type: none"> • Flerårig bevillingsmæssig og organisatorisk stabilitet for myndighederne i straffesagskæden • Bedre ressourceplanlægning på tværs af straffesagskæden (håndtering af afledte effekter) • Mulighed for løbende omdisponeringer • Håndtering af finansiering til uforudsete udgifter • Færre forligsbindinger på bevillingsanvendelsen • Mulighed for samlet håndtering af input/output i straffesagskæden • Justeringer på tværs af kæden håndteres i én enkelt forligskreds • Finansieringsansvar deles mellem regering og aftalepartier 	<ul style="list-style-type: none"> • Kræver politisk opbakning til stort finanseringsbehov, som skal prioriteres samtidigt • Fortsat risiko for merbevillingsønsker udover de fastlagte rammer • Risiko for manglende bevillingsafløb på kort sigt, herunder også ift. rekrutteringsbehov • Svagere sammenhæng mellem styrings- og økonomiansvar på myndighedsniveau og dermed større krav til den tværgående styring
Styring og opfølgning	<ul style="list-style-type: none"> • Styrket mulighed for ensartet målstyrings- og prioriteringsregime (kan fastlægges politisk samtidigt) • Lavere kompleksitet i den politiske opfølgning kan skabe mere frihed i myndighederne til at fokusere på kerneopgave til gavn for den enkelte borger • Mulighed for fastlæggelse af it-kapacitetsniveau og it-kapacitetsloft 	<ul style="list-style-type: none"> • Omfattende krav til forberedende analysearbejde og forhandlingssetup • Større krav til styringssetup (departementalt og institutionelt) og koordination på tværs af myndighederne i straffesagskæden
Myndighedernes opgavevaretagelse	<ul style="list-style-type: none"> • Bedre mulighed for sammentænkning af effektive, fælles løsninger på tværgående udfordringer i straffesagskæden • Større fokus på myndighedernes kerneopgaver, særligt i relation til straffesagsbehandlingsområdet • Mulighed for udvikling af it-understøttelse af den samlede straffesagskæde samt håndtering af udgifter hertil • Mulighed for håndtering af mindre funktioner der kan sikre en mere effektiv straffesagsbehandling (Retslægerådet, Erstatningsnævnet, Retspsykiatrisk Klinik mv.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Risiko for at miste blikket for myndighedernes samlede og særegne opgaveløsning, som f.eks. politiets beredskabsopgave
Politisk handlerum	<ul style="list-style-type: none"> • Understøtter regeringens reform- og frisættelsesdagsorden • Understøtter en samlet løsning for regeringens retspolitik og indfrielsen af regeringens retspolitiske prioriteter og ambitioner (håndtering af strukturelle forudsætninger) 	<ul style="list-style-type: none"> • Lavere frekvens i indgåelsen af store politiske aftaler på retsområdet • Risiko for manglende politisk opbakning til alene at fokusere på få centrale politiske prioriteter og temaer, hvilket vil være en forudsætning for modellen

Nedenfor beskrives de tre væsentligste gevinster og risici ved modellen nærmere.

Væsentlige gevinster (model 3)

1. Bedre ressourceplanlægning på tværs af straffesagskæden

Modellen understøtter bedre ressourceplanlægning på tværs af myndighederne i straffesagskæden, da myndighedernes økonomiske ramme fastlægges samtidigt, hvorved ressourcerne kanaliseres derhen, hvor de giver størst værdi/effekt. Det vil således være muligt at tage direkte højde for de gensidige påvirkninger og afhængigheder mellem myndighederne, herunder i forbindelse med straffesagsbehandlingen. Modellen understøtter hermed håndteringen af afledte effekter gennem hele straffesagskæden, da disse kan estimeres og håndteres i forbindelse med aftalen, ligesom der afsættes en del af den samlede bevilling til straffesagsbehandlingsområdet. Modellen vil således kunne bidrage til at imødekomme de langsigtede politiske prioriteter på retsområdet, herunder i relation til straffesagsbehandlingsområdet. Som del af modellen vil det desuden være muligt at håndtere en række mindre funktioner på tværs af og udover straffesagskæden, som har betydning for den samlede straffesagsbehandling: Retslægerådet, Erstatningsnævnet, Retspsykiatrisk Klinik mv.

Modellen vil derudover medvirke til at sikre en høj grad af flerårig bevillingsmæssig stabilitet og forudsigelighed om myndighederne i straffesagskæden, som bl.a. understøtter strategiske prioriteringer med en langsigtede planlægningshorisont, idet der dog vil kunne prioriteres på tværs af myndighederne, hvis det vurderes relevant.

2. Mulighed for ensartet målstyrings- og prioriteringsregime samt sammentænkning af effektive, fælles løsninger på tværgående udfordringer

Som led i modellen kan der etableres et fælles og ensartet målstyrings- og prioriteringsregime for straffesagsbehandlingen på tværs af myndighederne i straffesagskæden, som bl.a. kan understøtte en mere effektiv straffesagsbehandling og tværkoordineret prioritering af ressourcer. Der vil med modellen kunne udarbejdes bindende mål for bl.a. sagsbehandlingstiden i straffesagskæden, som er fælles for myndighederne i straffesagskæden, med en samlet økonomisk binding, som understøtter realiseringen heraf. Modellen vil således medvirke til at skabe en mere hensigtsmæssig styringsstruktur og styrke effekten af prioriteringen. Samtidig vil en samling af flerårsaftalerne minimere risikoen for et differentieret målstyringsregime og sårbarheden i den tværgående styring, da myndighedernes økonomiske rammer fastlægges samtidigt.

Herudover vil modellen give bedre mulighed for øget sammentænkning af de mest effektive, fælles løsninger på tværgående udfordringer i straffesagskæden. Det gælder særligt for initiativer, hvor udgifter i dag afholdes af en anden myndighed, end der hvor gevinsten indtræffer.

3. Understøtter håndtering af de strukturelle forudsætninger for indfrielsen af regeringens retspolitiske prioriteter

Modellen kan ideelt set understøtte håndteringen af de strukturelle forudsætninger for indfrielsen af regeringens retspolitiske prioriteter og ambitioner, da det vil være muligt at prioritere gennemgribende indsatser på tværs af kæden samtidigt, f.eks. i forhold til kapacitet, rammevilkår for opgavevaretagelsen mv. Modellen vil derfor ideelt set herigennem skabe et bedre og mere sammenhængende grundlag for en samlet løsning for regeringens retspolitik og retspolitiske fortælling, herunder at det strafferetlige system polstres og robustgøres til at kunne håndtere de grundlæggende udfordringer på retsområdet – f.eks. kapacitetsudfordringer, nedbringelse af sagsbehandlingstider mv.

Endvidere kan modellen understøtte frisættelsesdagsordenen fra regeringens reformprogram, *jf. regeringsgrundlaget*, da en samlet flerårsaftale med færre konkrete politiske initiativer – såfremt det i lykke at kunne indgå en aftale med færre initiativer i praksis – vil medføre et større lokalt handle- og ansvarsrum i de enkelte myndigheder.

Vesentlige risici (model 3)

1. Fortsat risiko for merbevillingsønsker og politisk opbakning til stort finansieringsbehov

En samlet flerårsaftale vil omfatte myndigheder med en samlet bevilling på ca. 21 mia. kr. årligt i aktuelt niveau, *jf. tabel 8*.

Tabel 8

Samlet aktuelle bevillingsniveau for myndighederne i straffesagskæden (FL24)

<i>Mia. kr.</i>	Politi og anklagemyndighed (inkl. PET)	Domstolene	Kriminalforsorgen	I alt
Bevillingsniveau (årligt)	13,6	2,6	4,5	20,7

Med modellen vil det samlede bevillingsniveau for myndighederne i straffesagskæden skulle prioriteres samtidigt. Der vil således skulle tilvejebringes politisk opbakning til et stort finansieringsbehov ved en eventuel samling af flerårsaftalerne på Justitsministeriets område, herunder ved råderums- eller krydsfinansiering, eller en kombination heraf.

Med modellen vil der fortsat være risiko for, at der rejses merbevillingsønsker ud over de fastlagte flerårige økonomiske rammer. Omvendt vil samlet set være en større økonomisk ramme at foretage omprioriteringer inden for, ligesom der med modellen afsættes en økonomisk "buffer/risikopulje" i aftaleøkonomien, som – afhængigt af betingelserne for anvendelsen heraf – kan anvendes til ny politik på området i aftaleperioden.

2. Omfattende forberedende analysearbejde og forhandlingssetup samt øget kompleksitet

Forud for en eventuel samling af flerårsaftalerne vil der være behov for at iværksætte et større forberedende analysearbejde af store dele af Justitsministeriets concern, herunder f.eks. budgetanalyse med henblik på at anvise mulige omprioriteringer og effektiviseringer på området. Analyserne for de enkelte myndigheder vil endvidere skulle gennemføres samtidigt med henblik på forhandling af én samlet aftale, hvilket forventeligt vil medføre et stort ressourcetræk.

Hertil bemærkes, at det kræver en dybdegående forståelse for samarbejdet, afhængighederne og spill-over effekterne på tværs af straffesagskæden for at kunne høste en reel gevinst med bedre og mere sammentænkte løsninger på tværs af kæden. Det vil derfor i praksis være nødvendigt at gennemføre omfangsrige analyser/kortlægninger af overgange og processer mv. mellem myndighederne for bedst muligt at kunne iværksætte bedre og mere sammentænkte løsninger på tværs af straffesagskæden. Det kræver således, at det er muligt at tage tilstrækkeligt højde for den samlede kompleksitet i opgaveløsningen samt de gensidige afhængigheder og påvirkninger mellem myndighederne. Ligeledes skal det ressourcetræk, som dette vil kræve i Justitsministeriet og Finansministeriet, kunne håndteres.

Modellen sætter samtidig væsentlige krav til det interne styringssetup og -samarbejde på tværs af ministerområdet grundet den øget (faglige og politiske) kompleksitet i en samlet flerårsaftale, herunder ressourcetrækket til tværgående økonomistyring, politisk opfølgning på implementering af flerårsaftaleinitiativer mv. Dette er endvidere en forudsætning for, at de oplistede gevinster, f.eks. bedre ressourceplanlægning og sammentænkning af fælles, effektive løsninger, kan realiseres i praksis. Der er imidlertid risiko for, at den faglige og politiske kompleksitet samt ressourcetrækket bliver for omfattende til at realisere de ønskede gevinster i praksis.

3. Risiko for manglende politisk opbakning til alene at fokusere på få centrale politiske prioriteter og temaer

Det er en forudsætning for modellen – med forhandling af én samlet, flerårig økonomisk ramme for myndighederne i straffesagskæden – at aftalen skal indeholde færre konkrete politiske initiativer målrettet de enkelte myndigheder sammenlignet med de aktuelle aftaler. Der lægges med modellen op til, at en samlet flerårsaftale alene fokuserer på få centrale politiske prioriteter og temaer, således at aftalen kan

give fleksibilitet til at prioritere opgavevaretagelsen i myndighederne mest hensigtsmæssigt. En samling af aftalerne garanterer imidlertid ikke i sig selv, at der er opbakning til at gennemføre en politisk aftale på et lavere detaljeniveau.