

Beretning til statsrevisorerne om

Justitsministeriets økonomistyring

**April 2004
RB B201/04**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

Side

I.	Resumé	5
II.	Indledning, formål, metode og afgrænsning	15
	A. Indledning	15
	B. Formål	16
	C. Undersøgelsens metode	17
	D. Afgrænsning.....	18
III.	Styring på Justitsministeriets område	19
	A. Justitsministeriets opgaver, organisering og bevillinger.....	19
	B. Justitsministeriets koncernstyring.....	20
	C. Departementets styring af institutionerne	22
	D. Departementets styring og opfølgning vedrørende Civilrets- direktoratet og de mindre institutioner.....	24
	E. Departementets styring og opfølgning vedrørende politiet og Kriminalforsorgen.....	28
	a. Departementets styringsgrundlag for politiet og Kriminal- forsorgen.....	28
	b. Departementets opfølgning i forhold til politiet og Kriminal- forsorgen.....	30
IV.	Aktivitets- og ressourcestyring i Kriminalforsorgen	34
	A. Kriminalforsorgens hovedopgaver, økonomi og organisering	34
	B. Direktoratets økonomiske styring af og opfølgning på de underliggende institutioner	36
	a. Arresthuse, KiF og pensioner.....	42
	b. Belægget i fængsler og arresthuse.....	43
	C. Direktoratets styring af og opfølgning på opgavevaretagelsen.....	49
	a. Fængslerne	49
	b. Arresthuse, KiF og pensioner.....	52
	c. Tværgående projekt vedrørende effektmåling i Kriminal- forsorgen.....	53
	D. Direktoratets sikring af effektiviteten i opgavevaretagelsen.....	56
	a. Opfølgning på handleplaner	56
	b. Sygefravær i Kriminalforsorgen.....	58
V.	Aktivitets- og ressourcestyring i politiet.....	60
	A. Politiets juridiske grundlag, økonomi og organisering	61
	a. Organisering af politi og anklagemyndigheden	61

B. Rigspolitiets økonomiske styring.....	64
a. Rigspolitiets afdelingers forvaltning af bevillinger.....	64
b. Rigspolitiets tildeling af og opfølgning på bevillinger til kredsene.....	65
C. Politiets styring og opfølgning.....	68
a. Eksempler fra norsk politi.....	71
D. Rigspolitiets sikring af effektivitet i opgavevaretagelsen.....	73
a. IT-understøttelsen af politiets styring og opgavevaretagelse ..	73
b. Politiets anvendelse af ressourcer på Ledelse samt Planlægning og administration.....	81
c. Rekruttering til Rigspolitiets afdelinger.....	84
d. Rigspolitiets initiativer til effektivisering af efterforsk- ningen.....	86

Beretning om Justitsministeriets økonomistyring

I. Resumé

Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde 12. juni 2003 Rigsrevisionen om at foretage en undersøgelse af Justitsministeriets økonomistyring, herunder forvaltning af ministeriets ressourcer. Det overordnede formål med undersøgelsen har været at gennemgå og vurdere Justitsministeriets koncernstyring og departementets styring af de underliggende institutioner. Herudover har det været undersøgelsens formål særskilt at gennemgå og vurdere politiets og Kriminalforsorgens ressource- og aktivitetsstyring. Nedbrudt på delmål har formålet været at undersøge og vurdere,

- om departementet har etableret en koncernstyring, der anvendes strategisk og tager højde for sammenhængene inden for Justitsministeriets område,
- om departementet har sikret, at de underliggende institutioner har udmøntet deres overordnede målsætninger i styringseggede mål- og resultatkraft, og om departementet følger op herpå, og
- om Rigspolitiet og Direktoratet for Kriminalforsorgen har etableret en hensigtsmæssig styring samt opfølgning i forhold til de underliggende kredse og institutioner.

2. Beretningen indeholder tillige en opfølgning på en række forhold rejst i statsrevisorernes beretning nr. 7/95 om Kriminalpolitiets produktivitet, 1991-1994, statsrevisorernes beretning nr. 6/98 om Kriminalforsorgens økonomistyring, statsrevisorernes beretning nr. 10/98 om styring af kvalitet og service i udvalgte statsinstitutioner og statsrevisorernes beretning nr. 14/02 om flerårsaftale for politiet 2000-2003.

Undersøgelsen har primært omfattet perioden 1999-2003 og er afsluttet medio marts 2004.

Beretningen har i udkast været forelagt Justitsministeriet, hvis bemærkninger i vidt omfang er indarbejdet i beretningen.

Justitsministeriets koncernstyring

3. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Justitsministeriets koncernledelse ikke er et egentligt beslutningsforum, men primært anvendes til overordnede drøftelser. Den egentlige beslutningskompetence ligger ifølge departementet hos ministeren og i de enkelte institutioner.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der er iværksat tværgående koncernprojekter på flere områder, men finder det mindre tilfredsstillende, at departementet ikke har anmodet de underliggende institutioner om at prioritere resourceanvendelsen, så de nødvendige IT-investeringer kunne gennemføres og dermed medvirke til den samlede effektivisering af straffesagskæden.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at departementet med fordel kunne anvende koncernstyringen mere ambitiøst og strategisk.

Departementets styring og opfølgning vedrørende Civilretsdirektoratet og de mindre institutioner

4. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at departementet har sikret, at der er opstillet styringsegne mål- og resultatkrav for Civilretsdirektoratets område. Rigsrevisionen finder ligeledes departementets opfølgning på disse mål- og resultatkrav tilfredsstillende.

Undersøgelsen har imidlertid vist, at opfølgningen på de mindre institutioners resourceforbrug alene vedrører bevillingsoverholdelse.

Det er principielt Rigsrevisionens opfattelse, at omfanget af mål- og resultatstyringen naturligvis skal tilpasses de mindre institutioners størrelse, men at der også for mindre institutioner bør opstilles et antal mål, der muliggør opfølgning på væsentlige indsatsområder. Rigsrevisionen har noteret sig, at dette vil ske fra regnskabsåret 2003 med indførelse af årsrapporter.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der for Erstatningsnævnet udvikles værktøjer til måling af en mere retvisende sagsbehandlingstid. Rigsrevisionen skal bemærke, at da det er den samlede sagsbehandlingstid, der har relevans for borgeren, bør Erstatningsnævnet opgøre og styre efter den samlede sagsbehandlingstid, dvs. tiden fra modtagelsen af sagen i nævnet frem til sagens afgørelse.

Departementets styring og opfølgning vedrørende politiet og Kriminalforsorgen

5. Undersøgelsen har vist, at det centrale grundlag for departementets styring af politiet og Kriminalforsorgen er flerårsaftalerne og de tilknyttede udmøntningsplaner. Flerårsaftalerne er et naturligt udgangspunkt for den departementale styring og opfølgning, da de er udtryk for den politiske prioritering af politiets og Kriminalforsorgens indsats. Imidlertid dækkede flerårsaftalen for politiet 2000-2003 og flerårsaftalen for Kriminalforsorgen 1999-2003 alene en del af politiets og Kriminalforsorgens aktiviteter. Undersøgelsen har vist, at der ikke som supplement hertil er opstillet mål- og resultatkrav vedrørende de øvrige dele af Kriminalforsorgens og politiets aktiviteter.

I flerårsaftalen for Kriminalforsorgen 1999-2003 blev forudsat effektiviseringer som følge af IT-anvendelse. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at der først ultimo 2002 forelå en udmøntningsplan for disse effektiviseringer.

Rigsrevisionen finder det ligeledes utilfredsstillende, at departementet ikke tidligere har udnyttet mulighederne for at sikre, at der i Rigspolitiets overordnede prioriteringer indgik, at IT-understøttelsen blev bedre.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der til politiets og Kriminalforsorgens arbejdsområder knytter sig en del transport samt bevogtning af anholdte og indsatte hos henholdsvis politiet og Kriminalforsorgen. Rigsrevisionen finder, at departementet med fordel kunne udarbejde en analyse af transportopgaverne, der ikke kun omfatter Kriminalforsorgen, men hele Justitsministeriets område.

Efter Rigsrevisionens opfattelse burde departementet – som overordnet ansvarlig for økonomistyringen på ministeriets område – dels have sikret, at der for Justitsministeriets bevillingsmæssigt største områder (politiet og Kriminalforsorgen) blev opstillet styringsegneede mål- og resultatkrav for de væsentligste dele af aktiviteterne, og dels have fulgt op herpå.

Rigsrevisionen finder, at departementet bør sikre, at der i tilknytning til de gældende flerårsaftaler opstilles styringsegneede mål- og resultatkrav for de væsentligste dele af politiets og Kriminalforsorgens aktiviteter.

Aktivitets- og ressourcestyring i Kriminalforsorgen

6. Rigsrevisionen finder, at Kriminalforsorgens arbejde fra 2000 med implementeringen af en resourceallokeringsmodel har styrket sammenhængen mellem de tildelte ressourcer og fængslernes aktiviteter. Undersøgelsen har vist, at direktoratet må foretage korrektioner af samtlige beregninger på trods af, at Kriminalforsorgen har haft 2 år til at justere modellen. Undersøgelsen har endvidere vist, at resourceallokeringsmodellen ikke anvendes ved kapacitetsændringer i årets løb. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at en øget konsekvens i anvendelsen af resourceallokeringsmodellen vil virke fremmende for en mere effektiv opgavevaretagelse og medvirke til, at den planlagte sammenhæng og gennemsigtighed mellem fængslernes aktiviteter og de tildelte ressourcer kan opnås.

7. Rigsrevisionen har bemærket, at det efter departementets opfattelse bidrog til Kriminalforsorgens budgetproblemer i 2002 og 2003, at direktoratet i 2001 og 2002 fortsat anvendte personalenormativer i styringen.

Rigsrevisionen skal anbefale, at Kriminalforsorgen lader normeringen af fængslerne og arresthusene indgå i den planlagte konsulentundersøgelse af tjenestetidstilrettelæggelsen, da normeringen af fængslerne stort set er baseret på en vurdering af personalebehovet fra 1984.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at det økonomiske styringsgrundlag for arresthusene, Kriminalforsorgen i Frihed (KiF) og pensionerne er mangelfuldt. Rigsrevisionen finder det dog tilfredsstillende, at direktoratet har taget initiativ til at udvikle og implementere et nyt styringsredskab, vægttalsmodellen, som skal skabe større sammenhæng mellem opgavemængde og ressourcefordeling i KiF.

Rigsrevisionen finder det ligeledes tilfredsstillende, at direktoratet har etableret formaliserede budgetopfølgningsprocedurer for fængslerne, arresthusene, KiF og pensionerne.

8. Der har siden 2002 været et stort kapacitetspres på Kriminalforsorgens institutioner. Justitsministeriet oplyste i Akt 181 25/6 2003, at der fra og med 2004 igen burde sigtes mod en gennemsnitlig kapacitetsudnyttelse på 92 %. Direktoratet for Kriminalforsorgen har anført, at udtalelsen i aktstykket var en politisk tilkendegivelse om, at der burde arbejdes på at genetablere en "normal tilstand" i 2004, og

at Akt 181 derfor ikke bygger på antagelser om den forventede belægsudvikling. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at oplysningerne, som Kriminalforsorgen og Justitsministeriet gav i aktstykket, er en del af forudsætningerne bag bevillingen. Målsætningen om en kapacitetsudnyttelse på 92 % fra 2004 må derfor også ses i forhold hertil.

Kriminalforsorgen vil næppe være i stand til at nå ned på en gennemsnitlig kapacitetsudnyttelse på 92 % i 2004. Undersøgelsen har vist, at det gennemsnitlige belæg i de første måneder af 2004 lå på ca. 98 %. Forudsat at der ikke sker en ny markant stigning i strafmassen, forventer Kriminalforsorgen, at måltallet om en gennemsnitlig kapacitetsudnyttelse på 92 % nu vil kunne opfyldes i 2005. For at nå Kriminalforsorgens målsætning om en gennemsnitlig kapacitetsudnyttelse på 92 % er der en række forudsætninger, der skal opfyldes, hvoraf flere kun delvist kan påvirkes af Kriminalforsorgen, fx udviklingen i strafmassen. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen løbende bør følge udviklingen og eventuelle ændringer i forudsætningerne nøje og rapportere herom til Folketinget, hvis forudsætningerne ikke holder.

9. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Kriminalforsorgen med indførelse af fængselskontrakter har etableret et godt grundlag for den faglige styring på fængselsområdet, idet direktoratet i den seneste flerårsaftale har arbejdet med at nedbryde Kriminalforsorgens hovedopgave i konkrete målsætninger og resultatkrav, der via fængselskontrakterne danner grundlag for det daglige arbejde i fængslerne. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at direktoratet har etableret formaliserede opfølgingsprocedurer for fængslernes opgavevaretagelse, og at erfaringerne fra opfølgningen anvendes i den fremadrettede styring. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at nogle af resultatkravene bør udformes mere styringseget, ligesom kravene til dokumentationen i nogle tilfælde med fordel kan udbygges.

Hvad angår arresthuse, KiF og pensioner, er det Rigsrevisionens vurdering, at Kriminalforsorgen ikke har etableret et formaliseret grundlag for styring og opfølgning på resultater og aktiviteter. Direktoratet for Kriminalforsorgen har dog oplyst, at der på KiF's område er iværksat et arbejde med at indføre en form for mål- og resultatstyring.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at effektmålinger for Kriminalforsorgens virksomhed er forbundet med vanskeligheder, men finder, at Kriminalforsorgen fortsat bør arbejde med at udvikle evalueringsmetoder og effektmål, der er dækkende for alle Kriminalforsorgens arbejdsområder. Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at Kriminalforsorgen med fordel i højere grad kunne lade mål og målinger vedrørende effekt indgå i fængslernes resultatkontrakter.

10. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Kriminalforsorgen ikke har varetaget udarbejdelsen af handleplaner for klienters og indsatte strafudståelse og tiden efter løsladelsen fyldestgørende. Direktoratet har iværksat en ny evaluering af handleplanerne. De foreløbige resultater herfra viser, at kravet om udarbejdelse i højere grad overholdes i 2003 end i 2002. Kriminalforsorgen har dog oplyst, at der fortsat er et udviklingspotentiale i arbejdet med handleplaner.

11. Undersøgelsen har vist, at omfanget af Kriminalforsorgens samlede sygefravær i perioden 1996-2002 er steget fra 275 til 380 fuldtidsstillinger.

Rigsrevisionen har bemærket, at det er lykkedes Kriminalforsorgen at bremse stigningen i det samlede gennemsnitlige sygefravær i 2. halvdel af 2003, men har dog noteret sig, at sygefraværet i flere fængsler fortsat har været stigende. Rigsrevisionen finder, at direktoratets tiltag vedrørende videreformidling af gode initiativer fra udvalgte institutioner er hensigtsmæssigt.

Aktivitets- og ressourcestyring i politiet

12. Undersøgelsen har vist, at økonomien i politiet i vidt omfang styres fra centralt hold, og at der kun i begrænset omfang i den enkelte politikreds er sammenhæng mellem det faglige og det økonomiske ansvar.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at den samlede prioritering af kredsens behov vanskeliggøres ved, at kredse under den nuværende organisering i Rigspolitiet ofte skal rette henvendelse til en række forskellige afdelinger og kontorer i Rigspolitiet i forbindelse med den almindelige drift af kredsene.

Det er efter Rigsrevisionens opfattelse ikke muligt at vurdere, hvorvidt Rigspolitiets nuværende model for tilde-

ling af personaleressourcer til kredsene foretages i henhold til aktiviteterne, idet skøn indgår som en væsentlig faktor. Rigsrevisionen finder, at Rigspolitiet burde overveje at opstille objektive kriterier for tildeling af personaleressourcer til kredsene.

13. Rigsrevisionen finder Rigspolitiets tilrettelæggelse af budgetopfølgningen i forhold til kredsene tilfredsstillende, men det er dog overordnet Rigsrevisionens vurdering, at politiets styring har været mangelfuld.

Undersøgelsen har vist, at Rigspolitiets styring og opfølgning er koncentreret om de målsætninger, der fremgår af de gældende flerårsaftaler.

Undersøgelsen har endvidere vist, at de enkelte politikredse udarbejder virksomhedsplaner, der fastsætter konkrete resultatmål for bestemte indsatsområder, som afrapporteres i en årlig virksomhedsberetning. Rigsrevisionen kan generelt konstatere, at de lokalt fastsatte mål er af varierende karakter og omfang, ligesom de kun sjældent er målbare. Oftest er der tale om inputmål, ligesom der typisk ikke er opstillet krav for de enkelte politikredses væsentligste opgaver.

Det fremgår af Politikkommissionens betænkning fra 2002 (nr. 1409), at en fælles planlægning vedrørende alle kredsens opgaver er en forudsætning for at sikre kredsens samlede målopfyldelse.

Rigsrevisionen finder det uhensigtsmæssigt, at Rigspolitiet ikke har udmeldt overordnede rammer for kredsens målfastsættelse, der vedrører aktiviteter, som går ud over flerårsaftalens krav, ligesom der ikke som et led i Rigspolitiets tilsyn er foretaget en opfølgning på de lokalt fastsatte mål, hvorfor de opnåede resultater ikke har indgået i Rigspolitiets fremadrettede styring.

Flerårsaftalen for politiet 2004-2006 giver Rigspolitiet mulighed for at opstille mål og foretage opfølgning for de centrale dele af politiets virksomhed. Rigsrevisionen skal anbefale, at Rigspolitiet fremover kan redegøre for, hvordan ressourcerne er anvendt i forhold til politiets 5 hovedformål og de dertil knyttede målsætninger, samt opføre, hvilke resultater der er opnået. De mål, der opstilles, bør i videst muligt omfang være outputmål og favne politiets samlede virksomhed, så der kan foretages en afrapportering af omfanget og resultaterne af politiets indsats.

14. Rigspolitiet burde ved konstatering af problemer med datadisciplinen i politiets sagsstyringssystem (POLSAS) have iværksat tiltag, der kunne minimere problemerne. Rigsrevisionen finder det uhensigtsmæssigt, at POLSAS ikke i tilstrækkelig grad kan håndtere kredsgrænseoverskridende kriminalitet, og utilfredsstillende, at det først i 2010 vil være muligt at realisere konkrete effektiviseringer af det nye POLSAS.

Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at Rigspolitiet med fordel kunne have valgt en større detaljeringsgrad på udvalgte sagsområder i politiets tidsregistreringssystem (POLTID) og dermed have fået endnu bedre styringsdata.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Rigspolitiet generelt burde have sikret politiet tidssvarende IT-systemer, der effektivt kan understøtte opgavevaretagelsen. Ved en anderledes prioritering af bevillingen kunne Rigspolitiet have frigjort økonomiske ressourcer til dækning af investeringer i politiets IT-systemer, herunder fx investering i landsdækkende e-mail.

Samlet er det således Rigsrevisionens vurdering, at Rigspolitets IT-understøttelse af politiets opgavevaretagelse på flere områder er utilstrækkelig.

15. Undersøgelsen har vist at politiets registreringer på sagsområderne Ledelse samt Planlægning og administration udgjorde ca. 2.000 årsværk i 2002, samt at der er en stor spredning kredsene imellem. Rigsrevisionen finder på baggrund af dette samt på baggrund af politiets nuværende organisering med mange ligeværdige ledere, at Rigspolitiet bør forholde sig til indikationen på, at ledelsestyngden i politiet er stor.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Rigspolitiet i takt med indførelsen af et egentligt tidsregistreringssystem vil foretage sammenligninger på tværs af kredsene med henblik på at skabe et overblik over variationen af kredsens ressourceanvendelse på ledelse mv.

16. Undersøgelsen har vist, at Rigspolitets afdelinger hovedsageligt er bemandet med medarbejdere med politimæssig eller juridisk baggrund.

Rigsrevisionen finder, at Rigspolitiet med fordel kunne gennemføre en analyse med henblik på at få klarlagt, hvorvidt opgaverne kunne løses mere effektivt med en større

grad af tværfaglighed i bemanningen på visse særlige opgavetyper, samt hvordan politiet tilpasser sig kravene, der opstår, når der sker en stigning i mere komplicerede straffesager, fx IT-, økonomisk og organiseret kriminalitet. Rigspolitiet har oplyst, at Rigsrevisionens synspunkt vil indgå i de igangværende overvejelser om strategien for og organiseringen af politiets efterforskningsvirksomhed.

17. Undersøgelsen har vist uhensigtsmæssigheder i organiseringen og tilrettelæggelsen af politiets efterforskning. Den nuværende politikredsstruktur giver ikke mulighed for at udnytte ressourcerne optimalt. Hertil kommer, at politiets egne undersøgelser har vist, at mange politikredse ikke magter efterforskning af organiseret kriminalitet, ligesom den nuværende organisering med opdelingen i ordenspoliti og kriminalpoliti er med til at hindre en samlet prioritering af opgaverne i kredsene.

I Politikommissionens betænkning fra 2002 påpeges ligeledes, at indsatsen over for kredsgrænseoverskridende kriminalitet vanskeliggøres grundet politiets nuværende organisering.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Rigspolitiet i 1998 har oprettet et nationalt efterforskningsstøttecenter (NEC) samt regionale enheder til støtte for politikredsenes efterforskning, men finder det dog ikke tilfredsstillende, at Rigspolitiet til trods for kendskab til problemerne ikke allerede har iværksat yderligere foranstaltninger. Rigsrevisionen har særligt hæftet sig ved, at hovedparten af de rejste problemer var kendt i Rigspolitiet og fremgår af Politikommissionens betænkning.

Rigspolitiet har oplyst, at yderligere konkrete initiativer til afhjælpning af problemerne med organiseringen af efterforskningsarbejdet afventer en reform af kredsstrukturen. Rigsrevisionen finder dog, at de rejste problemstillinger er af en sådan karakter, at Rigspolitiet ikke bør afvente en reform af kredsstrukturen, idet der uanset kredsstruktur er betydelige muligheder for at forbedre politiets ressourceanvendelse og opgavevaretagelse.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

Departementets koncernstyring og styring af underliggende institutioner

- at departementet med fordel kunne anvende koncernstyringen mere ambitiøst og strategisk,
- at Justitsministeriet i styringen i højere grad kunne have taget højde for den ressource- og aktivitetsmæssige sammenhæng mellem institutionerne inden for ministeriets område,
- at departementet som overordnet ansvarlig for økonomistyringen på ministeriets område burde have sikret, at der for Justitsministeriets bevillingsmæssigt største områder – politiet og Kriminalforsorgen – blev opstillet styringsegnede mål- og resultatkrav for de væsentligste dele af aktiviteterne samt have fulgt op herpå, og
- at departementet med fordel kunne udarbejde en analyse af transportopgaverne, der ikke kun omfatter Kriminalforsorgen, men hele Justitsministeriets område.

Direktoratet for Kriminalforsorgens styring

- at Direktoratet for Kriminalforsorgen har indført en resourceallokeringsmodel i forbindelse med den økonomiske styring af fængslerne, men at modellen endnu ikke fuldt ud anvendes i resourcefordelingen,
- at Direktoratet for Kriminalforsorgen foretager en tilfredsstillende budgetopfølgning i forhold til institutionerne,
- at Direktoratet for Kriminalforsorgen kun på fængselsområdet har sikret, at der er opstillet mål- og resultatkrav for de væsentligste aktiviteter, og
- at der samlet set er en række mangler i Kriminalforsorgens styring, men at direktoratet i de seneste år, særligt for fængslerne, har iværksat hensigtsmæssige initiativer.

Rigspolitiets og politiets styring

- at politikredsenes økonomi i vidt omfang styres fra centralt hold, og at der i den enkelte politikreds kun i begrænset omfang er sammenhæng mellem det faglige og økonomiske ansvar,
- at der er væsentlige svagheder i IT-understøttelsen af politiets opgavevaretagelse,
- at mange politikredse ifølge politiets egne undersøgelser ikke magter efterforskning af organiseret kriminalitet, ligesom den nuværende organisering med opdelingen i ordenspoliti og kriminalpoliti er med til at hindre en samlet prioritering af opgaverne i kredsene,

- at der er indikationer på, at ledelsestyngden i politiet bør undersøges nærmere,
- at Rigspolitiet foretager en tilfredsstillende budgetopfølgning i forhold til kredsene, men
- at det samlet set er Rigsrevisionens vurdering, at Rigspolitiets styring er mangelfuld, og at der uanset kredsstruktur er betydelige muligheder for at forbedre politiets ressourceanvendelse og opgavevaretagelse.

II. Indledning, formål, metode og afgrænsning

A. Indledning

18. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 12. juni 2003 Rigsrevisionen om at foretage en undersøgelse af Justitsministeriets økonomistyring, herunder forvaltning af ministeriets ressourcer. Undersøgelsens fokus skulle særligt rettes mod politiets og Kriminalforsorgens ressource- og aktivitetsstyring.

19. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen omhandler Justitsministeriets økonomistyring, herunder Justitsministeriets koncernstyring og de underliggende institutioners ressource- og aktivitetsstyring med særlig fokus på politiet og Kriminalforsorgen.

Beretningen vedrører finanslovens § 11. Justitsministeriet.

20. Justitsministeriet havde i 2003 en samlet nettoudgiftsbevilling på ca. 10,4 mia. kr. Heraf tegnede politiet sig for ca. 6,4 mia. kr. og Kriminalforsorgen for ca. 1,8 mia. kr. Justitsministeriet omfatter desuden retsvæsenet og en række mindre institutioner, herunder Civilretsdirektoratet, Sekretariatet for Nævnet vedrørende erstatning til ofre for forbrydelser (Erstatningsnævnet), Datatilsynet, Sekretariatet for Retsinformation og Retslægerådet. Under ministeriets område hører desuden en række udvalg, råd og nævn.

B. Formål

21. Det overordnede formål med undersøgelsen har været at gennemgå og vurdere Justitsministeriets koncernstyring og departementets styring af de underliggende institutioner. Herudover har det været undersøgelsens formål særskilt at gennemgå og vurdere politiets og Kriminalforsorgens resource- og aktivitetsstyring. Nedbrudt på delmål har formålet været at undersøge og vurdere,

- om departementet har etableret en koncernstyring, der anvendes strategisk og tager højde for sammenhængene inden for Justitsministeriets område,
- om departementet har sikret, at de underliggende institutioner har udmøntet deres overordnede målsætninger i styringsegne mål- og resultatkrav, og om departementet følger op herpå, og
- om Rigspolitiet og Direktoratet for Kriminalforsorgen har etableret en hensigtsmæssig styring samt opfølgning i forhold til de underliggende kredse og institutioner.

22. Beretningen indeholder en opfølgning på udestående forhold vedrørende statsrevisorernes beretning nr. 7/95 om Kriminalpolitiets produktivitet, 1991-1994, samt Kriminalforsorgens økonomistyring, jf. rigsrevisors notat af 5. august 2003 til statsrevisorerne om den fortsatte udvikling i sagen om Kriminalforsorgens økonomistyring (beretning nr. 6/98), samt et udestående punkt vedrørende politiets ledelsesinformationssystem (POLIS) og politiets tidsregistreringssystem (POLTID), jf. rigsrevisors opfølgning på statsrevisorernes beretning nr. 14/02 om flerårsaftale for politiet 2000-2003, jf. rigsrevisors § 18, stk. 4-notat af 11. december 2003.

Opfølgningen på beretning nr. 7/95 og beretning nr. 14/02 er foretaget i kap. V og omfatter en undersøgelse af POLIS og POLTID.

Opfølgningen på beretning nr. 6/98 er foretaget i kap. IV og omfatter en undersøgelse af Kriminalforsorgens nye styringsmodel, herunder ressourceallokeringsmodellen, status på Kriminalforsorgens arbejde med opstilling af delmålsætninger til institutionens 2 hovedmålsætninger, status på opstilling af resultatkrav for hele Kriminalforsorgens virksomhed samt opstilling af kvalitetsstandarder.

Rigsrevisionen har som led i opfølgningen desuden gennemgået status på opstilling af planer for produktivitetsstandarder samt opstilling af handlingsplaner for Kriminalforsorgens virksomhed. Opfølgning på opstilling af planer for produktivitetsstandarder og handlingsplaner har vist sig ikke at være relevant for Kriminalforsorgens nuværende styring.

I undersøgelsen er desuden indgået en opfølgning i kap. III på udestående forhold inden for Justitsministeriets område i forhold til statsrevisorernes beretning nr. 10/98 om styring af kvalitet og service i udvalgte statsinstitutioner.

C. Undersøgelsens metode

23. Rigsrevisionen definerer økonomistyring som de styringsprocesser, ledelsen har iværksat med henblik på at udnytte ressourcerne og tilrettelægge aktiviteter, så organisationens målsætninger opfyldes bedst muligt. Økonomistyring omfatter den række af aktiviteter, der gør det muligt for ledelsen at vurdere, om der er en hensigtsmæssig sammenhæng mellem ressourceindsats, produktion og mål-opfyldelse. Dette indebærer i praksis, at der løbende og systematisk rapporteres til ledelsen om ressourceindsatsen, produktion, produktivitet og effektivitet, og at ledelsen prioriterer organisationens aktiviteter og budgetter i overensstemmelse hermed. Rigsrevisionen har desuden taget udgangspunkt i Justitsministeriets egen målsætning for departementets styring af ministerområdet.

24. Undersøgelsen bygger på en gennemgang og vurdering af materiale indhentet i Justitsministeriets departement, Rigspolitiet, Direktoratet for Kriminalforsorgen samt de underliggende institutioner. Undersøgelsen bygger desuden på interview foretaget i departementet, Rigspolitiet og Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Rigsrevisionen har derudover som led i undersøgelsen af politiets og Kriminalforsorgens tilrettelæggelse af ressource- og aktivitetsstyringen besøgt politikredse og udvalgte afdelinger i Rigspolitiet samt fængsler, institutioner og fagkontorer i Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Materiale til belysning af departementets styring af Civilretsdirektoratet samt de 4 mindre institutioner, Erstatningsnævnet, Retslægerådet, Sekretariatet for Retsinformation og Datatilsynet er indhentet hos departementet.

25. Rigsrevisionen har desuden besøgt det norske Politidirektorat, der svarer til det danske Rigspoliti, og en norsk politikreds med henblik på at få nærmere kendskab til den reform, der er gennemført dér. Faktuelle data fra besøget indgår i kap. V. De faktuelle oplysninger om de norske forhold har været forelagt for og er godkendt af Politidirektoratet i Norge.

Beretningen har i udkast været forelagt Justitsministeriet, hvis bemærkninger i vidt omfang er indarbejdet i beretningen.

D. Afgrænsning

26. Undersøgelsen har primært omfattet perioden 1999-2003 med hovedvægten på de seneste års udvikling og er afsluttet medio marts 2004. Undersøgelsen har primært omfattet departementet, politiet og Kriminalforsorgen.

Rigsrevisionen har i statsrevisorernes beretninger nr. 14/02 om flerårsaftale for politiet 2000-2003 og nr. 15/02 om flerårsaftalen for Kriminalforsorgen i 1999-2003 gennemgået flerårsaftalerne for de 2 institutioners områder. Beretningerne indeholder en gennemgang og vurdering af opstilling af mål for politiets og Kriminalforsorgens virksomhed samt departementets opfølgning herpå. Rigsrevisionen har derfor ikke i denne undersøgelse foretaget en systematisk gennemgang af flerårsaftalerne for politiet og Kriminalforsorgen samt Kriminalforsorgens resultatkontrakt for perioden.

Der blev ultimo 2003 indgået politiske flerårsaftaler for politiet og Kriminalforsorgen. Flerårsaftalerne er konkretiseret i udmøntningsplaner for institutionerne. Udmøntningsplanerne forelå ikke ved undersøgelsens afslutning og indgår derfor ikke.

Af lov om Domstolsstyrelsen (lov nr. 401 af 26. juni 1998), § 2, stk. 2, fremgår, at justitsministeren ingen instruktionsbeføjelser har over for Domstolsstyrelsen, hvorfor styrelsen og retterne ikke er inddraget i undersøgelsen.

Til Justitsministeriets område hører desuden et antal udvalg og nævn som fx Advokatnævnet, Dyreforsøgstilsynet og Pressenævnet. Da de bevillings- og personalemæssigt er meget små institutioner, har de ikke indgået i undersøgelsen.

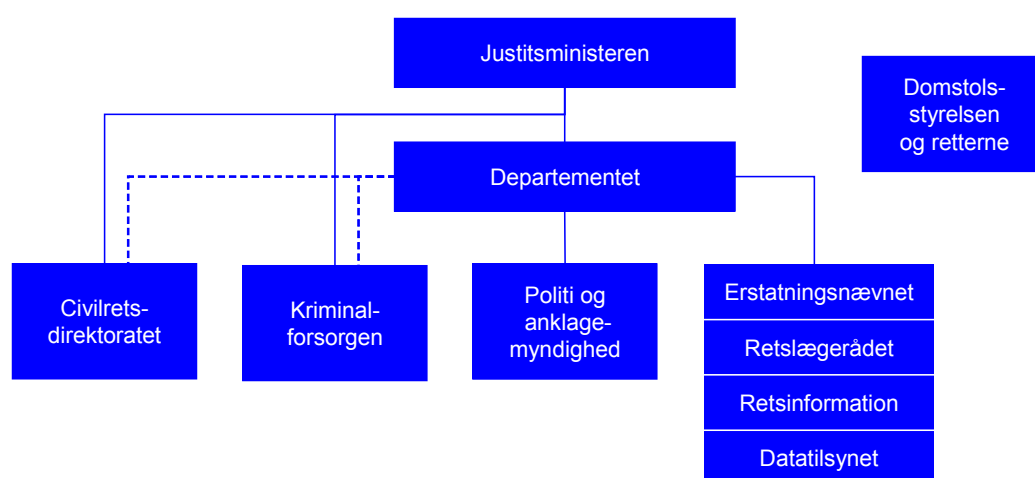
III. Styring på Justitsministeriets område

A. Justitsministeriets opgaver, organisering og bevillinger

27. Justitsministeriet varetager opgaver vedrørende det samlede justitsvæsen, herunder politi og anklagemyndighed, retsvæsen og kriminalforsorg. Under ministeriet hører endvidere lovgivningen på det person- og familieretlige område, fondslovgivningen og registerlovgivningen.

Justitsministeriets organisation er sammenfattet i **figur 1**.

Figur 1. Organisationsdiagram for Justitsministeriet



Kilde: Justitsministeriet.

Figuren viser, at Justitsministeriet omfatter departementet, politiet og anklagemyndigheden, Kriminalforsorgen, retsvæsenet, Civilretsdirektoratet og en række mindre institutioner, herunder Sekretariatet for Nævnet vedrørende erstatning til ofre for forbrydelser (Erstatningsnævnet), Retslægerådet, Sekretariatet for Retsinformation (Retsinformation) og Datatilsynet.

28. Af **tabel 1** fremgår regnskabstal og nettoudgiftsbevillinger under finanslovens § 11.

Tabel 1. Oversigt over regnskabstallene for 1999-2002 samt nettoudgiftsbevillinger for 2003 (løbende priser)

Institution	1999	2000	2001	2002	2003
	Regnskab				FL og TB
	----- Mio. kr. -----				
11.11.01. Departementet	186,5	150,3	153,2	147,8	142,1
11.11.11. Civilretsdirektoratet.....	34,0	43,1	46,0	43,7	43,7
11.11.21. Erstatningsnævnet	4,4	4,7	4,7	4,6	4,8
11.11.31. Retslægerådet.....	7,4	8,1	9,4	8,4	8,8
11.11.51. Retsinformation	14,5	14,9	15,8	15,5	14,9
11.11.61. Datatilsynet	12,7	13,1	14,6	14,2	13,9
11.23.01. Politiet og anklagemyndigheden mv.	5.343,5	5.721,1	6.002,0	6.462,7	6.423,2
11.31.01. Direktoratet for Kriminalforsorgen	62,2	72,7	97,6	95,7	97,2
11.31.03. Kriminalforsorgen i anstalter og frihed ..	1.455,2	1.576,9	1.608,6	1.636,4	1.724,3
11.41.01. Domstolsstyrelsen	26,4	52,1	54,8	49,2	53,8
11.41.02. Retterne	-	1.186,2	1.170,4	1.187,0	1.213,0
Kilde: Statsregnskabet 1999-2002 samt FL og TB 2003.					

Tabellen viser regnskabstal og nettoudgiftsbevillingen for Justitsministeriets institutioner, der indgår i Justitsministeriets koncern samt Domstolsstyrelsen og retterne for 1999-2003. Det fremgår, at politiet og anklagemyndigheden samt Kriminalforsorgen er de økonomisk væsentligste områder. Samlet udgør politiets og Kriminalforsorgens bevillinger 84 % af bevillingerne på § 11. Justitsministeriet.

29. Styringen på Justitsministeriets område består dels af den tværgående koncernstyring, dels af departementets konkrete styring og opfølgning over for de enkelte institutioner.

B. Justitsministeriets koncernstyring

30. Koncernledelsen består af ministeren, rigspolitichefen, direktøren for Kriminalforsorgen, en repræsentant for Politimesterforeningen, rigsadvokaten, direktøren for Domstolsstyrelsen (som observatør), Københavns Politidirektør, direktøren for Civilretsdirektoratet, chefen for Datatilsynet samt chefen for Retsinformation (fungerer tillige som repræsentant for Pressenævnet, Retslægerådet og Erstatningsnævnet), departementschefen, afdelingschefer samt Budget- og Planlægningskontorets kontorchef og controller fra departementet.

Departementet har oplyst, at ministeriets økonomistyring er kædet tæt sammen med ministeriets koncernstyring. De-

departementets målsætning er gennem at påtage sig en egentlig koncernlederrolle at sikre, at både departementet og de underliggende institutioner har en effektiv, serviceorienteret og faglig korrekt forvaltning samt en hensigtsmæssig ressourceudnyttelse.

Den overordnede prioritering af ressourcerne mellem ministerområdets institutioner er for den overvejende del fastlagt i flerårsaftaler, og disse ressourcer kan derfor ikke omfordeles til andre områder i løbet af aftaleperioderne. Desuden indebærer domstolenes særstatus, at de ikke kan indgå i Justitsministeriets overvejelser om den overordnede prioritering af ressourcerne på finanslovens § 11. Da en meget væsentlig del af bevillingerne til de øvrige institutioner er ”bundet” til faste udgifter i form af løn, husleje mv., er det således reelt meget begrænsede ressourcer, som kan omprioriteres mellem institutionerne på ministerområdet.

Justitsministeriet afholder årligt 2-6 koncernledelsesmøder. Undersøgelsen har vist, at koncernmøderne ikke er et egentligt beslutningsforum, men primært anvendes til overordnede drøftelser. Beslutningerne skal træffes i de respektive institutioner eller af departementet. Den endelige beslutningskompetence ligger ifølge Justitsministeriet hos ministeren, da rigspolitichefen, direktøren for Kriminalforsorgen og direktøren for Civilretsdirektoratet på en række områder refererer direkte til ministeren.

31. Der findes en tæt opgavemæssig sammenhæng mellem politiet, anklagemyndigheden, retsvæsenet og Kriminalforsorgen. Således har størstedelen af Kriminalforsorgens sager gennemgået behandling i både politiet, anklagemyndigheden og retterne. Processen, hvor en sag vander mellem 2 eller flere af de nævnte myndigheder, kan betegnes som straffesagskæden.

Departementet har oplyst, at der i tilknytning til koncernledelsen er etableret i alt 5 koncernprojekter med dertil hørende arbejdsgrupper om indkøb, rekruttering, regelforenkling, IT-strategi og effektivisering af arbejdsgange, også kaldet tværgående arbejdsprocesser. Departementet har endvidere oplyst, at koncernprojekterne vedrørende indkøb, rekruttering og regelforenkling alle er iværksat, og at der foreligger handleplaner mv. for områderne. Indkøb på ministeriets område forventes at indgå i ministeriets effektiviseringsstrategi primo 2004.

Departementet har endelig oplyst, at projektet Tværgående arbejdsprocesser mellem Kriminalforsorgen, politiet, anklagemyndigheden og retterne, der hovedsageligt vedrører, hvorledes sagsgangen kan effektiviseres via øget tværgående digitalisering, er sat i bero. Den indledende undersøgelse viste, at projektet ikke kunne gennemføres, før der skete en modernisering af de interne IT-systemer i de enkelte institutioner.

Departementet har ikke fastsat en dato for, hvornår man forventer projektet genoptaget. Justitsministeriet fremhæver, at der i den nye flerårsaftale for politiet er afsat midler til IT-investeringer.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at departementet som overordnet ansvarlig for økonomistyringen på ministeriets område kan anmode de underliggende institutioner om at prioritere ressourceanvendelsen, så de nødvendige IT-investeringer gennemføres og dermed medvirker til den samlede effektivisering af straffesagskæden.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Justitsministeriets koncernledelse ikke er et egentligt beslutningsforum, men primært anvendes til overordnede drøftelser. Den egentlige beslutningskompetence ligger ifølge departementet hos ministeren og i de enkelte institutioner.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der er iværksat tværgående koncernprojekter på flere områder, men finder det mindre tilfredsstillende, at departementet ikke har anmodet de underliggende institutioner om at prioritere ressourceanvendelsen, så de nødvendige IT-investeringer kunne gennemføres og dermed medvirke til den samlede effektivisering af straffesagskæden.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at departementet med fordel kunne anvende koncernstyringen mere ambitiøst og strategisk.

C. Departementets styring af institutionerne

32. Departementet har en række styringsopgaver i relation til de underliggende institutioner. Det indebærer bl.a. det overordnede ansvar for budgetlægning, fastlæggelse af mål- og resultatkrav og opfølgningen i forhold til de enkelte institutioner.

Ifølge Justitsministeriets ministerieinstruks skal alle institutioner under Justitsministeriet indsende godkendte må-

nedsregnskaber, der gennemgås af departementets regnskabssektion og samles i et månedligt ministerområderegnskab. Gennemgangen skal sikre, at regnskabet i koncernsystemet er retvisende og giver et dækkende billede af Justitsministeriets bevillingssituation, herunder at forbruget af bevillingen forekommer rimeligt under hensyntagen til aktiviteterne i den forløbne periode.

Departementet foretager efter hver månedsafslutning en gennemgang af alle institutioners regnskaber på standardkontoniveau. Gennemgangen omfatter foruden en egentlig regnskabsteknisk gennemgang også en vurdering af institutionernes bevillingsmæssige situation. Departementet har, i tilknytning til institutionernes bidrag til rammeredegørelse II, indført en særlig afrapportering for fremdriften i resultatkravene for udmøntningsplaner og resultatkontrakter. Resultatopfølgning i tilknytning til rammeredegørelse II er udelukkende til internt brug i Justitsministeriet.

Som supplement til de formaliserede afrapporteringsformer fremgår det af Justitsministeriets ministerieinstruks, at de underliggende institutioner har pligt til at meddele departementet, såfremt der er styringsmæssige problemer af betydning.

33. Departementet har oplyst, at styringen på Justitsministeriets område herudover i høj grad er baseret på fælles mål og værdier, hvilket efter departementets opfattelse muliggør en løbende uformel dialog.

Der foreligger kun begrænset skriftlig dokumentation for indholdet af kommunikationen mellem departementet og de underliggende institutioner.

Departementet har desuden oplyst, at ministeriets første prioritet er ministerbetjening samt bevillingsoverholdelse i institutionerne. Den praktiske udmøntning af politikker og den konkrete økonomistyring ligger hos institutionerne. I øvrigt foretager departementet fra sag til sag en vurdering af, om der skal tages særlige hensyn. Dette gælder ikke mindst sager, der vurderes at have politisk interesse.

34. Departementet har ud fra en politisk og økonomisk vurdering af risiko og væsentlighed valgt at følge nogle områder tættere end normalt. Dette indebærer, at departementet indhenter mere detaljerede oplysninger om de på-

gældende områder eller underkaster de foreliggende oplysninger grundigere analyser.

Rigsrevisionens undersøgelse har fx vist, at departementet i 2003 besluttede at følge Kriminalforsorgens økonomi tættere end normalt.

D. Departementets styring og opfølgning vedrørende Civilretsdirektoratet og de mindre institutioner

35. Fordelingen af ressourcer til Civilretsdirektoratet, Erstatningsnævnet, Retslægerådet, Retsinformation og Datatilsynet foregår efter principperne for rammestyring. Efter at Justitsministeriets samlede ramme er udmeldt fra Finansministeriet, melder Justitsministeriets departement en bevillingsramme ud til hver institution. Der er ifølge departementet sjældent tale om markante ændringer i forhold til de foregående års bevillinger. Departementet er regnskabsførende for Erstatningsnævnet, Retslægerådet, Retsinformation og Datatilsynet. Departementets regnskabssektion foretager i den forbindelse en daglig overvågning af institutionernes forbrug.

36. På opfordring fra departementet gennemførte Økonomistyrelsen i 1999 og 2000 analyser af Civilretsdirektoratets målsætninger, opgavevaretagelse og styring samt af direktoratets ledelsesinformation. På baggrund heraf indgik departementet i 2000 en 1-årig udviklingskontrakt med Civilretsdirektoratet. Siden har departementet indgået 2-årige resultatkontrakter med Civilretsdirektoratet for henholdsvis 2001-2002 og 2002-2003. Kontrakterne har bl.a. været anvendt som redskaber for udvikling af øget kvalitet og service i Civilretsdirektoratets sagsbehandling samt for udvikling af IT-infrastrukturen og ledelsesinformationen.

Rigsrevisionen har gennemgået Civilretsdirektoratets resultatkontrakter. Kontrakterne indeholder styringseggede mål- og resultatkrav, herunder mål og krav til sagsbehandlingstider, målinger af sagsbehandlingens kvalitet samt til effektiviseringer af sagsgange på udvalgte sagsområder. Civilretsdirektoratet redegør årligt for de økonomiske og faglige resultater i årsrapporten.

Departementet har oplyst, at Civilretsdirektoratet er den største af Justitsministeriets institutioner, der ikke er omfattet af en flerårsaftale, og den eneste, som har en størrelse, der efter departementets vurdering indebærer, at det er

relevant at anvende kontraktstyring. Eksempelvis har Civilretsdirektoratet en størrelse, der giver mulighed for at ansætte en controller, der kan varetage den interne opfølgning på resultatkravene.

37. Styringen af Justitsministeriets 4 mindre institutioner, Erstatningsnævnet, Retslægerådet, Retsinformation og Datatilsynet består i, at hver institution årligt udarbejder et notat med institutionens målsætninger i form af indsatsområder, dog kun hvis institutionen vurderer det hensigtsmæssigt. Notaterne sendes til orientering for departementet i løbet af februar og marts. Ordningen med opstilling af indsatsområder blev indledt i 2001.

Rigsrevisionen har gennemgået institutionernes notater med indsatsområder. Notaterne omfattede typisk 4-5 indsatsområder. Retslægerådet ville i 2003 bl.a. følge op på en verserende brugertilfredshedsundersøgelse og offentliggøre sagsbehandlingstider. Erstatningsnævnet ville bl.a. udvikle værktøjer til måling af sagsbehandlingstider og produktivitet. Datatilsynet ville bl.a. i 2003, i lighed med indsatsområderne for 2001, søge at reducere sagsbehandlingstiderne til niveauet før persondatalovens ikrafttræden. Retsinformation ville i 2003 bl.a. udvikle nye skabeloner til et datafangstsystem og implementere et intranet.

Undersøgelsen har imidlertid vist, at der ikke i tilknytning til indsatsområderne blev opstillet målepunkter eller resultatkrav, der gjorde det muligt at vurdere, om målene blev opfyldt. Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at Datatilsynet, Erstatningsnævnet og Retslægerådet opstillede og indsendte notater om indsatsområder i 2001. I 2002 indsendte alene Erstatningsnævnet et notat med indsatsområder, mens alle 4 institutioner har opstillet og indsendt notater med indsatsområder for 2003.

Departementet har ikke over for institutionerne fulgt op på, om der årligt er indsendt et notat med indsatsområder.

38. Rigsrevisionen har undersøgt departementets opfølgning vedrørende de mindre institutioners resultater. Departementet har oplyst, at afrapporteringsformen vedrørende indsatsområderne, i lighed med opstillingen af indsatsområder, er valgfri for institutionerne. Departementet anmodede i januar 2002 de mindre institutioner om en afrapportering for 2001. Departementet modtog efterfølgende en

skriftlig afrapportering fra Erstatningsnævnet og Retslægerådet. Departementet har ikke rykket Datatilsynet og Retsinformation for afrapportering. Undersøgelsen har desuden vist, at departementet for 2002 ikke har efterspurgt eller modtaget skriftlig afrapportering på indsatsområderne fra de 4 institutioner.

Departementet har oplyst, at departementet er i løbende dialog med institutionerne, og at departementets controller bistår de mindre institutioner med budgetanalyser, rådgivning om måloppstilling og styring mv. Det ville efter departementets opfattelse ikke stå i noget rimeligt forhold til de administrative og ledelsesmæssige ressourcer i institutioner med 7, 8 eller 10 medarbejdere at stille krav om en løbende, formaliseret måloppstilling, resultatopfølgning mv. i stil med den, der gennemføres i større institutioner.

Departementet har endvidere oplyst, at arbejdet med opstilling af målsætninger for de små institutioner blev igangsat på baggrund af Finansministeriets planer om at indføre nye regler for virksomhedsregnskaber, der ville indebære, at de små institutioner skulle aflægge virksomhedsregnskaber (årsrapport). Fremlæggelsen af Finansministeriets aktstykke blev – så vidt departementet er orienteret – udskudt bl.a. med henvisning til de anførte synspunkter om forholdet mellem ressourceanvendelse og nytteværdi. Departementet valgte på den baggrund, at de små institutioner kun skulle arbejde videre med mål- og målepunkter, hvis institutionerne vurderede, at institutionen kunne have nytte heraf. Der var således tale om en frivillig ordning, hvilket skal ses i lyset af institutionernes meget beskedne størrelse og ressourcer til denne type arbejdsopgaver. Departementet rykkede på denne baggrund ikke de institutioner, som valgte ikke at udarbejde en afrapportering for den frivillige ordning i 2001, ligesom der heller ikke blev stillet krav om afrapportering for den ligeledes frivillige ordning i 2002. De små institutioner skal for regnskabsåret 2003 for første gang aflægge årsrapport, og alle institutioner har opstillet målsætninger for 2003.

Det er principielt Rigsrevisionens opfattelse, at omfanget af mål- og resultatstyringen naturligvis skal tilpasses de mindre institutioners størrelse, men at der også for mindre institutioner bør opstilles et antal mål, der muliggør opfølgning på væsentlige indsatsområder.

39. I efteråret i 2002 blev der i Folketinget stillet spørgsmål til justitsministeren vedrørende sagsbehandlingstiderne i Erstatningsnævnet. Ministeren blev bl.a. bedt om at redegøre for, om ministeren fandt det tilfredsstillende, at Erstatningsnævnet havde en sagsbehandlingstid, hvor "liggetiden" var 6½ måned. I januar og februar 2003 blev der på ny stillet spørgsmål til ministeren vedrørende Erstatningsnævnets sagsbehandlingstider. Erstatningsnævnet opgør sagsbehandlingstiden som liggetid, dvs. som den tid der går, fra en sag modtages til sagsbehandlingen påbegyndes. Sagsbehandlingstiden indeholder derfor ikke en opgørelse over, hvor lang tid der går fra en sag modtages til en afgørelse foreligger.

40. Erstatningsnævnet besluttede i samråd med departementet at iværksætte en handlingsplan for nedbringelse af Erstatningsnævnets sagsbehandlingstider. Handlingsplanen bygger bl.a. på, at der skulle foretages en ændring i fordelingen af sagerne blandt medarbejderne, samt at der skulle opstilles målsætninger for nævnets arbejde. Erstatningsnævnet har i handlingsplanen opstillet en målsætning om, at liggetiden skulle nedbringes fra omkring 6 måneder ved udgangen af 2002 til omkring 4 måneder ved udgangen af 2003.

Erstatningsnævnet har over for departementet og Folketingets retsudvalg afrapporteret på handlingsplanens forløb pr. 1. juni og 1. december 2003. Afrapporteringerne viser, at Erstatningsnævnet har nedbragt liggetiden, så den pr. 30. november 2003 var reduceret til godt 2 måneder.

Rigsrevisionen finder det positivt, at liggetiden er nedbragt, og at det indgår i Erstatningsnævnets målsætning for 2004 at kunne opgøre sagsbehandlingstiden mere retvisende.

Rigsrevisionen skal yderligere bemærke, at departementet frit kan opstille interne mål for sagsbehandlingstiden, men finder dog, at opgørelser af sagsbehandlingstiden i institutioner altid bør indeholde en opgørelse for den sagsbehandlingstid, den enkelte borger oplever.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at departementet har sikret, at der er opstillet styringsegne mål- og resultatkrav for Civilretsdirektoratets område. Rigsrevisionen finder ligeledes departementets opfølgning på disse mål- og resultatkrav tilfredsstillende.

Undersøgelsen har imidlertid vist, at opfølgningen på de mindre institutioners ressourceforbrug alene vedrører bevilningsoverholdelse.

Det er principielt Rigsrevisionens opfattelse, at omfanget af mål- og resultatstyringen naturligvis skal tilpasses de mindre institutioners størrelse, men at der også for mindre institutioner bør opstilles et antal mål, der muliggør opfølgning på væsentlige indsatsområder. Rigsrevisionen har noteret sig, at dette vil ske fra regnskabsåret 2003 med indførelse af årsrapporter.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der for Erstatningsnævnet udvikles værktøjer til måling af en mere retvisende sagsbehandlingstid. Rigsrevisionen skal bemærke, at da det er den samlede sagsbehandlingstid, der har relevans for borgeren, bør Erstatningsnævnet opgøre og styre efter den samlede sagsbehandlingstid, dvs. tiden fra modtagelsen af sagen i nævnet frem til sagens afslutning.

E. Departementets styring og opfølgning vedrørende politiet og Kriminalforsorgen

a. Departementets styringsgrundlag for politiet og Kriminalforsorgen

41. Det overordnede grundlag for styring af politiet og Kriminalforsorgen er de politisk indgåede flerårsaftaler. I statsrevisorernes beretning nr. 14/02 om flerårsaftale for politiet 2000-2003 og beretning nr. 15/02 om flerårsaftalen for Kriminalforsorgen i 1999-2003 har Rigsrevisionen gennemgået og vurderet opfyldelsen af flerårsaftalerne for politiet og Kriminalforsorgen. Rigsrevisionen vil derfor ikke i denne beretning foretage en systematisk gennemgang af flerårsaftalerne, men henvise til de 2 nævnte beretninger.

42. Flerårsaftalerne for politiet og Kriminalforsorgen er indgået af en række politiske partier, og et vilkår for aftalerne er en løbende orientering af forligskredsen om fremdriften i overholdelsen af flerårsaftalerne. Ved forhandlinger om flerårsaftaler indgår såvel den økonomiske ramme som resultatkravene for en given periode. Det betyder, at

institutionernes bevilling i praksis ligger fast i flerårsaftaleperioden.

Undersøgelsen har vist, at kravene i flerårsaftalen for politiet 2000-2003 ikke var dækkende for hele politiets virksomhed. Som nævnt i statsrevisorernes beretning nr. 14/02 om flerårsaftale for politiet 2000-2003, udgjorde den økonomiske ramme for aftalens krav ca. 10 % af politiets samlede økonomiske ramme for perioden. Flerårsaftalens krav til politiets indsats vedrørte således kun en mindre del af politiets samlede virksomhed.

De hidtidige flerårsaftaler for politiet har navnlig indeholdt krav til dimensioneringen af det politiuddannede personale, forudsætninger om særlige organisationsformer og bestemte ressourceindsatser. Rigsrevisionen kan således konstatere, at der har været tale om en udbredt anvendelse af mål for ressourceindsatsen (inputmål) og kun i mindre grad for resultaterne af ressourceindsatsen (outputmål).

Departementet har oplyst, at den omfattende anvendelse af inputmål er udtryk for et politisk ønske. Departementet har anført, at sådanne mål i videst muligt omfang bør erstattes eller suppleres med resultatmål, og har oplyst, at det i flerårsaftalen for politiet 2004-2006 vil indgå, at politiet skal måles på resultaterne (outputstyring).

43. Flerårsaftalen for politiet 2004-2006 blev indgået i november 2003. Det fremgår af aftalen, at politiets styring skal moderniseres. Politiet skal fremover måles på resultater og effekten af indsatsen, og der skal fastsættes konkrete mål for politiets indsats, så det løbende bliver muligt at følge resultaterne af alle væsentlige dele af indsatsen. Borgerne skal kunne få oplysninger om indsats og resultater på internettet og sammenligne udviklingen i de enkelte politikredse. Der skal ske en årlig evaluering af politiets resultater, som forelægges forligskredsen.

44. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at målene i flerårsaftalen for Kriminalforsorgen 1999-2003 i høj grad har relateret sig til direktoratet og fængslerne og kun i mindre omfang til Kriminalforsorgen i Frihed (KiF), pensioner og arresthuse. Gennemgangen af Kriminalforsorgens resultatkontrakt for 1999-2003, som blev indgået i forlængelse af flerårsaftalen for Kriminalforsorgen for 1999-2003, har endvidere vist, at resultatkontrakten har haft karakter af en

udviklingskontrakt for Kriminalforsorgens organisation, herunder særligt direktoratet og fængslerne.

45. Flerårsaftalen for Kriminalforsorgen for perioden 2004-2007 blev indgået i november 2003. Det fremgår af aftalen, at der skal etableres ekstra fængselspladser, så Kriminalforsorgen kan håndtere flere og længere straffe som følge af strafskærpelser og sikre, at dømte hurtigere indkaldes til afsoning af idømte straffe. Det indgår i flerårsaftalen, at Kriminalforsorgen skal opstille klare resultatmål for hele Kriminalforsorgens virksomhed, samt at Kriminalforsorgen skal måles på sine resultater, der løbende vil blive offentliggjort. Det fremgår endvidere, at Kriminalforsorgen i aftalens første år skal udvikle en model for resultatmålinger og i de følgende år foretage en årlig skriftlig opfølgning på flerårsaftalens indsatsområder og resultatmål. Forligspartierne bag aftalen skal orienteres om den årlige resultatopfølgning og i øvrigt orienteres løbende om forhold af væsentlig betydning for de områder, der er omfattet af aftalen.

b. Departementets opfølgning i forhold til politiet og Kriminalforsorgen

46. Rigspolitiet og Kriminalforsorgen redegør årligt for resultaterne i årsrapporten, der påtegnes af Justitsministeriets departementschef. I afrapporteringsperioden for de nyligt afsluttede flerårsaftaler skulle institutionerne angive, om målene i flerårsaftaler og resultatkontrakter forventedes nået. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at departementet i den seneste flerårsaftaleperiode kun har foretaget opfølgning på den faglige opgavevaretagelse i politiet og Kriminalforsorgen på mål fastsat i flerårsaftalerne og i resultatkontrakten.

I departementets opfølgning på flerårsaftalerne for henholdsvis politiet og Kriminalforsorgen indgår desuden en løbende orientering af forligskredsen om fremdriften i overholdelsen af flerårsaftalerne. Forligskredsen orienteres hovedsageligt i årsrapporterne samt ved møder, notater, redørelser mv.

47. Som led i flerårsaftalen for Kriminalforsorgen for 1999-2003 indgik der et krav om, at der skulle frigøres et effektiviseringspotentiale blandt de administrative funktioner, svarende til 47,8 mio. kr. som følge af øget brug af IT. I Kri-

minalforsorgens udmøntningsplan for effektiviseringsgevinster fra 2000 blev der på dette område planlagt effektiviseringer på det administrative personale i KiF, svarende til knap 22 mio. kr. Den resterende del af IT-effektiviseringerne blev planlagt realiseret i form af egentlige besparelser på IT-området.

Først efter konstateringen af økonomiske problemer i Kriminalforsorgen ultimo 2002 nedsatte direktoratet et hurtigt arbejdende udvalg, der skulle foretage en analyse af udmøntningen af Kriminalforsorgens IT-effektiviseringspotentiale. Udvalget afgav i juni 2003, et halvt år inden flerårsaftalens udløb, sin rapport.

Det fremgik af rapporten, at det samlede potentiale for IT-effektiviseringer i flerårsaftaleperioden var på i alt 20,9 mio. kr. og ikke 47,8 mio. kr. som forudsat i flerårsaftalen.

KiF er det eneste område, hvor der er sket centralt fastsatte effektiviseringer i form af reduktion af administrativt personale svarende til 19,25 mio. kr. Hertil kommer decentrale effektiviseringer, som til dels er dokumenteret i udvalgets rapport.

Undersøgelsen har vist, at Kriminalforsorgen først i 2003, dvs. i flerårsaftalens sidste år, foretog en samlet analyse med henblik på en egentlig udmøntning af effektiviseringspotentialet som følge af øget IT-anvendelse. Departementet har ikke som led i sin opfølgning på Kriminalforsorgens opfyldelse af flerårsaftalens målsætninger om IT-effektiviseringer bedt direktoratet om en redegørelse for, hvordan disse effektiviseringer skulle realiseres.

Departementet har oplyst, at der dels er sket produktivtetsforbedringer på grund af IT, fx reduktion af administrativt personale, dels effektivitetsforbedringer (kvalitetsforbedringer). Departementet medgiver, at dokumentationen af disse forbedringer er stærkt varierende.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at den varierende dokumentation for forbedringerne har vanskeliggjort en vurdering af effektiviseringernes omfang og kvalitet.

48. Som nævnt i statsrevisorernes beretning nr. 14/02 om flerårsaftale for politiet 2000-2003 indeholdt flerårsaftalen mål for omstruktureringer i opgavefordelingen mellem politiuddannet personale og administrativt personale. Undersøgelsen har vist, at departementet ikke har sikret, at der

blev opstillet mål til effektivisering af opgavevaretagelsen ud over, hvad der fremgår af flerårsaftalen.

Det er således Rigsrevisionens vurdering, at departementet ikke har sikret, at Rigspolitiet har opstillet mål – herunder effektiviseringsmål – for opgavevaretagelsen, ligesom departementet ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at politiets IT-systemer understøtter en effektiv opgavevaretagelse, jf. kap. V om Aktivitets- og ressourcestyring i politiet.

Departementet er enig med Rigsrevisionen i, at der kan være grund til at opstille effektiviseringsmål og foretage resultatopfølgning også for de dele af politiets virksomhed, som ikke er (direkte) omfattet af flerårsaftalen. Departementet har endvidere oplyst, at når det hidtil ikke har været muligt at måle output i politiet hænger det sammen med, at der ikke har været et aktivitets- og ressourceregistreringssystem. Fra 2004 er POLIS og POLTID implementeret, hvilket gør det muligt at følge op på målsætninger om øget effektivitet på alle væsentlige områder.

49. Departementet har oplyst, at der er en snæver sammenhæng mellem politiets bevillingsmæssige rammer og mulighederne for at sikre, at politiets IT-systemer understøtter en effektiv opgavevaretagelse. Departementet har oplyst, at Justitsministeriet naturligvis ikke afgør, hvad der bliver prioriteret i sådanne aftaler, samt at aftalerne heller ikke kan ændres uden forligspartiernes samtykke. I flerårsaftalen for politiet 2004-2006 er fornyelse af politiets IT-systemer et prioriteret område.

Rigsrevisionen er naturligvis enig i, at departementet ikke umiddelbart kan foretage omprioriteringer i flerårsaftalens krav. Departementet har imidlertid fortsat mulighed for at påvirke Rigspolitiets overordnede prioriteringer, herunder indsatsen på IT-området, så længe det ikke er i modstrid med flerårsaftalen.

50. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der til politiets og Kriminalforsorgens arbejdsområder knytter sig en del transport samt bevogtning af anholdte og indsatte hos henholdsvis politiet og Kriminalforsorgen. Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at der i politiet og Kriminalforsorgen er ca. 160 årsværk beskæftiget med transport af varetagtsfængslede eller indsatte.

Både politiet og Kriminalforsorgen har gennemført analyser af ressourceanvendelsen på transport af arrestanter, som led i flerårsaftalen for politiet 2000-2003, samt flerårsaftalen for Kriminalforsorgen for 1999-2003.

Justitsministeriet har oplyst, at der i henhold til flerårsaftalen for Kriminalforsorgen 2004-2007 skal gennemføres en analyse af, hvorvidt anvendelse af videoafhøringer samlet set kan forbedre ressourceanvendelsen, herunder ved at begrænse fangetransporter.

Rigsrevisionen finder, at departementet med fordel kunne udarbejde en analyse af transportopgaverne, der ikke kun omfatter Kriminalforsorgen, men hele Justitsministeriets område.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at det centrale grundlag for departementets styring af politiet og Kriminalforsorgen er flerårsaftalerne og de tilknyttede udmøntningsplaner. Flerårsaftalerne er et naturligt udgangspunkt for den departementale styring og opfølgning, da de er udtryk for den politiske prioritering af politiets og Kriminalforsorgens indsats. Imidlertid dækkede flerårsaftalen for politiet 2000-2003 og flerårsaftalen for Kriminalforsorgen 1999-2003 alene en del af politiets og Kriminalforsorgens aktiviteter. Undersøgelsen har vist, at der ikke som supplement hertil er opstillet mål- og resultatkrav vedrørende de øvrige dele af Kriminalforsorgens og politiets aktiviteter.

I flerårsaftalen for Kriminalforsorgen 1999-2003 blev forudsat effektiviseringer som følge af IT-anvendelse. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at der først ultimo 2002 forelå en udmøntningsplan for disse effektiviseringer.

Rigsrevisionen finder det ligeledes utilfredsstillende, at departementet ikke tidligere har udnyttet mulighederne for at sikre, at der i Rigspolitiets overordnede prioriteringer indgik, at IT-understøttelsen blev bedre.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der til politiets og Kriminalforsorgens arbejdsområder knytter sig en del transport samt bevogtning af anholdte og indsatte hos henholdsvis politiet og Kriminalforsorgen. Rigsrevisionen finder, at departementet med fordel kunne udarbejde en analyse af transportopgaverne, der ikke kun omfatter Kriminalforsorgen, men hele Justitsministeriets område.

Efter Rigsrevisionens opfattelse burde departementet – som overordnet ansvarlig for økonomistyringen på ministeriets område – dels have sikret, at der for Justitsministeriets bevillingsmæssigt største områder (politiet og Kriminalforsorgen) blev opstillet styringsegne mål- og resultatkrav for

de væsentligste dele af aktiviteterne, og dels have fulgt op herpå.

Rigsrevisionen finder, at departementet bør sikre, at der i tilknytning til de gældende flerårsaftaler opstilles styrings-egnede mål- og resultatkrav for de væsentligste dele af politiets og Kriminalforsorgens aktiviteter.

IV. Aktivitets- og ressourcestyring i Kriminalforsorgen

A. Kriminalforsorgens hovedopgaver, økonomi og organisering

51. Kriminalforsorgens overordnede mål er at medvirke til at begrænse kriminalitet gennem at fuldbyrde de straffe, som domstolene har fastsat. Desuden administrerer Kriminalforsorgen varetægtsfængslinger og frihedsberøvelser i henhold til udlændingeloven mv. Kriminalforsorgen har i varetagelsen af sit overordnede mål opstillet 2 sidestillede målsætninger, der angiver, at

- Kriminalforsorgen skal fuldbyrde straffene med den nødvendige kontrol og sikkerhed (kontrol og sikkerhed),
- Kriminalforsorgen samtidig skal støtte og motivere de dømte gennem personlig og social udvikling til at leve en kriminalitetsfri tilværelse (støtte og motivation).

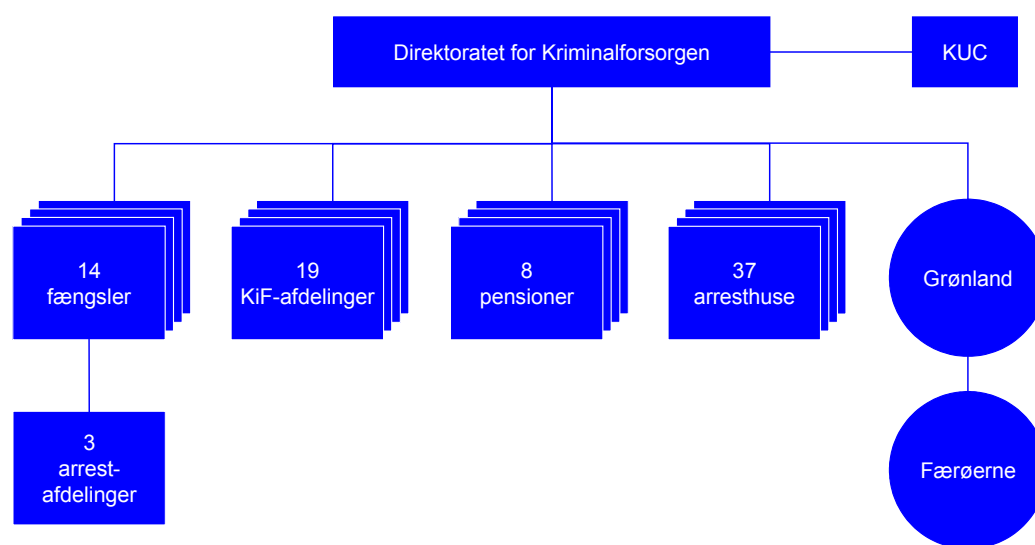
Kriminalforsorgen har til brug for dette arbejde vedtaget et principprogram. Ifølge principprogrammet skal straffuldbyrdelsen ske ud fra 6 principper: Normalisering, åbenhed, ansvarlighed, sikkerhed, mindst mulig indgriben samt optimal ressourceanvendelse. Kriminalforsorgens overordnede styringsgrundlag består endvidere af en politisk flerårsaftale. I perioden 1999-2003 var Kriminalforsorgen endvidere omfattet af en resultatkontrakt. En gennemgang af flerårsaftalen og resultatkontrakten for Kriminalforsorgen er foretaget i statsrevisorernes beretning nr. 15/02 om flerårsaftalen for Kriminalforsorgen i 1999-2003.

52. Bevillingen til Kriminalforsorgen fremgår af finanslovens § 11.31.01. Direktoratet og § 11.31.03. Kriminalforsorgen i anstalter og frihed. Bevillingen udgjorde i 2003 ca. 1,8 mia. kr. Direktoratet for Kriminalforsorgen vareta-

ger den centrale ledelse og administration af den samlede Kriminalforsorg, der omfatter Kriminalforsorgens anstaltssystem og KiF. I anstaltssystemet anbringes varetægtsarrestanter samt personer, der er idømt frihedsberøvelse eller frihedsberøvet efter udlændingeloven.

53. **Figur 2** viser Kriminalforsorgens institutioner samt Kriminalforsorgens uddannelsescenter (KUC).

Figur 2. Oversigt over Kriminalforsorgens anstaltssystem og KiF



Kilde: Kriminalforsorgen.

Det fremgår af figuren, at Kriminalforsorgens anstaltssystem omfatter 14 fængsler, 19 KiF-afdelinger, 8 pensioner, 37 arresthuse, 3 arrestafdelinger samt arresthuse og KiF-afdelinger på Færøerne og i Grønland.

KiF varetager tilsynsarbejde med betinget dømte, prøveløsladte og ordningen med samfundstjeneste, mv. Pensionerne anvendes til udslusning af indsatte.

Fængslerne er med et samlet totalbudget i 2003 på ca. 997 mio. kr. det største budgetområde under Kriminalforsorgen. Kriminalforsorgen opstiller ikke totalbudgetter for arresthusene, KiF og pensionerne, men fastlægger hvert år et driftsbudget samt personalenormativer.

54. Kriminalforsorgen havde i 2002 ca. 4.400 ansatte. Heraf udgjorde ca. 67 % uniformeret personale og 33 % civilt personale.

Kriminalforsorgens gennemsnitlige kapacitet var i 2002 i alt 3.622 pladser i fængsler og arresthuse samt 182 pladser i pensionerne. Det gennemsnitlige belæg i fængsler og arresthuse udgjorde i 2002 3.435 indsatte, mens det gennemsnitlige belæg i pensionerne udgjorde 169 klienter.

55. Kriminalforsorgen har siden 2000 gennemført flere initiativer med det formål at ændre økonomistyringen og opnå en mere effektiv opgavevaretagelse i Kriminalforsorgen. Ændringen i styringen af Kriminalforsorgens institutioner er blevet indledt på fængselsområdet. I 2000 indførtes en ny styringsmodel for fængslerne med henblik på at ændre styringen fra detail- og normativstyring til mål- og rammestyring. Dette indebærer en decentralisering af opgaver, kompetencer og ressourcer fra direktoratet til fængslerne og nødvendiggjorde en styrkelse af ledelsen og økonomiforvaltningen i fængslerne. Kriminalforsorgen har på den baggrund gennemført en ny struktur i fængslerne.

Den nye styringsmodel indebærer, at fængslerne tildeles et totalbudget beregnet på baggrund af en ressourceallokeringsmodel. Samtidigt er der indført årlige fængselskontrakter. Fængselskontrakterne indeholder både fængslernes totalbudgetter samt fængslernes mål- og resultatkrav.

Departementet har oplyst, at Kriminalforsorgens styringsmæssige vilkår skal ses i lyset af det store pres fra højt belæg mv., som Kriminalforsorgen har været underlagt i de senere år. Ifølge departementet vanskeliggør dette i særlig grad styringen, der således hele tiden må tilpasses de nye forhold og problemstillinger.

B. Direktoratets økonomiske styring af og opfølgning på de underliggende institutioner

56. Ressourcetildelingen for fængslerne tager udgangspunkt i ressourceallokeringsmodellen, som Kriminalforsorgen har udviklet. Direktoratet beregner ved hjælp af ressourceallokeringsmodellen et totalbudget, som lægges ud til de enkelte fængsler. Ressourceallokeringsmodellen er opbygget af 2 hovedelementer:

- Et grundtilskud, der dækker generel ledelse og administration, skatter og afgifter, bygningsvedligeholdelse og bygningsdrift.

- Et aktivitetsafhængigt tilskud, der dækker udgifter til løn og øvrig drift beregnet på baggrund af det forudsatte belæg ganget med en gennemsnitlig takst pr. dag for hver fangetypeplads.

Taksterne er opdelt på 9 fangetypepladser, der bl.a. omfatter takster for lukkede og åbne pladser, Københavns Fængsler og negativt stærke fanger.

Eksempel på beregning af aktivitetsafhængigt tilskud i 2003:

110 åbne pladser x forventet belæg 93 % x 365 dage x takst for åbne pladser
576 kr. = 21,5 mio. kr.

Totalbudgettet indebærer en decentralisering af det økonomiske ansvar, hvorefter det er hensigten, at fængslet inden for den givne ramme skal dække alle udgifter til både løn og drift. De overordnede mål med indførelsen af ressourceallokeringsmodellen er

- at sikre kontrol med de samlede udgifter,
- at sikre større aktivitetsafhængighed i ressourceallokeringen,
- at sikre større dispositionsfrihed og ansvar i fængslerne, og
- at sikre større gennemsigtighed og enkelhed i ressourcefordelingen.

57. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Kriminalforsorgen i udgangspunktet beregner fængslernes totalbudgetter på baggrund af modellen. Årene 2001 og 2002 var såkaldte "regneår" begrundet i usikkerhed omkring en præcis fastlæggelse af især de lukkede fængsleers lønsum. Først i 2003 følte direktoratet sig tilstrækkelig sikker på de beregnede totalbudgetter til at foretage en reel udlægning af budgetterne. Undersøgelsen har vist, at Kriminalforsorgen i alle fængselskontrakter for 2001, 2002 og 2003 har valgt at foretage korrektioner af ressourceallokeringsmodellens beregninger. Kriminalforsorgen besluttede i 2001 at korrigere modellens beregninger i forhold til regnskabsresultatet for 2000, så ingen af fængslerne fik frataget eller tilført yderligere ressourcer som følge af decentraliseringen.

58. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at posten "Videreførelse af foretagne korrektioner" indgik i fængslernes totalbudgetter for 2002 og 2003. Direktoratet har oplyst, at posten "Videreførelse af foretagne korrektioner" ud over de ovennævnte korrektioner fra 2001 også skal ses som resultatet af konkrete kontraktforhandlinger med det enkelte fængsel. Direktoratet har oplyst, at behovet for korrektioner bl.a. skyldes variationer i fængslernes sygefravær og bygningsmæssige forskelle. **Tabel 2** indeholder en oversigt over de foretagne korrektioner i fængslernes totalbudgetter for 2002 og 2003.

Tabel 2. Oversigt over fængslernes totalbudgetter og korrektioner 2002 og 2003 (løbende priser)

Fængsel	Totalbudget 2002	Heraf korrektion	Totalbudget 2003	Heraf korrektion	Korrektion i % af totalbudgettet 2002	Korrektion i % af totalbudgettet 2003
	----- Mio. kr. -----				----- % -----	
Københavns Fængsler	225,9	14,2	236,4	31,9	6,3	13,5
Vridsløselille.....	119,3	7,0	116,0	7,9	5,9	6,8
Nyborg	98,4	7,0	100,6	+3,9	7,1	+3,9
Horserød.....	62,1	5,9	61,2	5,8	9,5	9,5
Horsens	92,9	2,8	88,6	3,5	3,0	4,0
Herstedvester	88,3	2,8	93,7	3,6	3,2	3,8
Sdr. Omme	55,3	1,7	53,8	2,4	3,1	4,5
Jyderup.....	29,1	0,9	28,4	1,1	3,1	3,9
Ringe	44,5	0,6	44,0	1,8	1,3	4,1
Søbysøgaard	22,2	0,3	22,4	1,2	1,4	5,4
Kragshovede....	45,3	+0,1	44,8	0,1	+0,2	0,2
Nr. Snede.....	46,4	+0,9	49,8	0,3	+1,9	0,6
Renbæk	23,4	+1,2	25,7	+0,8	+5,1	+3,1
Møgelkær.....	33,3	+3,5	31,9	+2,7	+10,5	+8,5
Total	986,4	48,9	997,3	67,0		
Note: Korrektionen af totalbudgettet er posten "Videreførelse af foretagne korrektioner" i fængslernes totalbudget. Summen af korrektionerne udgøres af de samlede afvigelser, dvs. at de negative korrektioner er lagt til og ikke trukket fra det samlede beløb.						
Kilde: Resultatkontrakter for statsfængslerne 2002 og 2003.						

Tabellen viser, at korrektionerne i "regneåret" 2002 udgjorde samlet 48,9 mio. kr., mens korrektionerne i 2003, hvor modellen blev anvendt fuldt ud, samlet udgjorde 67 mio. kr. Korrektionerne udgør en stigende andel af totalbudgettet. Korrektionerne udgjorde således 5 % i 2002,

mens de i 2003 udgjorde 6,7 %. Kriminalforsorgen har siden flerårsaftaleperiodens start arbejdet med udvikling og justering af ressourceallokeringsmodellen. Direktoratet har oplyst, at man ikke har aktuelle planer om at foretage en gradvis reduktion af korrektionerne.

Det er direktoratets opfattelse, at ressourceallokeringsmodellen på grund af regneårene kun har været i kraft i 1 år. På den baggrund finder direktoratet ikke, at det giver mening at tale om stigning/fald i et system, som kun har været i kraft i et enkelt år.

Direktoratet har desuden oplyst, at 2003 var et særligt spareår for hele Kriminalforsorgen. Af hensyn til gennemsigtheden blev korrektioner på i alt 56 mio. kr. som følge af Kriminalforsorgens spareplan i 2003 placeret særskilt i kontrakternes opstilling af totalbudgetterne. Det er således direktoratets opfattelse, at de samlede korrektioner af fængslernes totalbudgetter i 2003 udgjorde 67 mio. kr. ÷ 56 mio. kr., dvs. i alt 11 mio. kr.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er en udmøntning af besparelser på 56 mio. kr. ikke relevant for en vurdering af modellens præcision.

59. Det fremgår videre af tabellen, at korrektionernes andel af Københavns Fængsler totalbudget er steget fra 6,3 % i 2002 til 13,5 % af totalbudgettet i 2003. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at de betydelige korrektioner af totalbudgettet skyldes Københavns Fængsler særlige status som fængsel for negativt stærke indsatte og varetægtsarrestanter. Kriminalforsorgen har på grund af den særlige status valgt at beregne en del af det aktivitetsafhængige tilskud på baggrund af en særlig takst for Københavns Fængsler.

Undersøgelsen har vist, at Kriminalforsorgen i stigende omfang har foretaget korrektioner af Københavns Fængsler totalbudget, uagtet at der allerede er fastsat en særlig takst for Københavns Fængsler og for negativt stærke indsatte.

Direktoratet har hertil bemærket, at det i løbet af de 2 regneår viste sig, at taksten for Københavns Fængsler var fastsat for lavt. Kriminalforsorgen kunne således have valgt at forhøje taksten for Københavns Fængsler i 2003 – hvilket ville være i fuld overensstemmelse med idéen bag regneårene – men valgte i stedet pragmatisk at foretage kor-

rektioner af beregningen ud fra den oprindelige takst. Dette ændrer ifølge direktoratet intet ved ressourceallokeringsmodellens funktion, da Københavns Fængsler er det eneste fængsel i denne takstkategori. Det er derfor direktoratets opfattelse, at korrektionerne vedrørende Københavns Fængsler ikke bør medtages i en opgørelse over de foretagne korrektioner.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at fængslernes totalbudget ved kapacitetsændringer i årets løb ikke reguleres med udgangspunkt i ressourceallokeringsmodellen. I stedet tildeles fængslet personaleressourcer efter personalenormativer.

Rigsrevisionen finder, at Kriminalforsorgens arbejde fra 2000 med implementering af ressourceallokeringsmodellen har styrket sammenhængen mellem aktiviteter og ressourcer. Det er dog samtidig Rigsrevisionens opfattelse af modellens formål om at skabe fuld gennemsigtighed i fordelingen af ressourcer til fængslerne kun opnås, hvis modellen også faktisk danner grundlag for ressourcefordelingen.

60. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at frem til 2002 udgjorde personalenormativerne et centralt element i Kriminalforsorgens ressourcestyring. De såkaldte normativer for de enkelte fængsler bygger på en konkret vurdering fra 1984 af hvert fængsels personalebehov. Normativerne blev fastsat af direktoratet efter drøftelser med fængslerne, hvorefter der blev indgået lokale tjenestetidsaftaler i de enkelte afdelinger i fængslerne, som beskriver bemanningen. Kriminalforsorgen har således ved etableringen af ressourceallokeringsmodellen, der bl.a. indeholder fængslernes lønsumsrammer, haft fængslernes faktiske bemanning baseret på principperne fra 1984 som norm for personalebehovet.

Direktoratet har oplyst, at der i forbindelse med flerårsaftalen for Kriminalforsorgen for perioden 2004-2007 er planlagt en gennemgribende konsulentundersøgelse af Kriminalforsorgen. Direktoratet har oplyst, at undersøgelsen bl.a. skal omhandle tjenestetidstilrettelæggelsen i fængslerne.

61. Som omtalt i statsrevisorernes beretning nr. 15/02 om flerårsaftalen for Kriminalforsorgen i 1999-2003, meddelte Kriminalforsorgen den 31. oktober 2002 departementet, at man for at overholde den økonomiske ramme i flerårsaftalen var nødt til at iværksætte en spareplan. Kriminal-

forsorgen opgjorde det samlede finansieringsbehov til ca. 175 mio. kr.

Direktoratet har over for departementet oplyst, at budgetproblemerne fortrinsvis skyldes, at det som følge af stigende belæg og ændringer i klientellets sammensætning i flerårsaftaleperioden ikke har været muligt at reducere kapaciteten som forudsat i udmøntningsplanen for Kriminalforsorgens effektiviseringsgevinster.

Implementeringen af ressourceallokeringsmodellen blev i overensstemmelse med Kriminalforsorgens resultatkontrakt for 1999-2003 foretaget gradvist fra 2000 med henblik på, at modellen skulle anvendes fuldt ud senest ved udgangen af 2002.

Kriminalforsorgen valgte i regneårene at anvende en delvis rammestyring af lønudgifterne sideløbende med det hidtidige styringsprincip, normativerne, frem for at lade fængslerne overgå til lønsumsstyring i form af totalbudgetter, beregnet med udgangspunkt i ressourceallokeringsmodellen. I 2003 overgik fængslerne til fuld rammestyring af lønnen.

Departementet har efterfølgende på baggrund af drøftelser med Kriminalforsorgen konkluderet, at budgetproblemerne i høj grad skyldtes, at Kriminalforsorgen i 2001 og 2002 fortsat anvendte normativstyring og ikke som forudsat i Kriminalforsorgens resultatkontrakt havde indført rammestyring af fængslerne.

62. I forlængelse af overvejelserne om håndteringen af de økonomiske problemer i 2003 har Kriminalforsorgen indført månedlige opfølgninger på udgiftsudviklingen på fængslerne. Den månedlige opfølgning indebærer, at fængslerne skal rapportere om forbrug sammenholdt med budget. I tilfælde af afvigelser mellem budget og forbrug skal fængselsledelsen meddele dette til direktoratet og redegøre for, hvilke kompenserende initiativer ledelsen forventer at iværksætte som følge heraf.

Rigsrevisionen har gennemgået direktoratets månedlige opfølgninger på fængslerne og kan konstatere, at direktoratet har foretaget opfølgning på fængslerne i overensstemmelse med den procedure, der blev indført i 2003.

Fængslerne opgør deres forbrug for første halvår og det forventede forbrug for resten af året. Opgørelsen omfatter både øvrig drift og løn og sammenholdes med totalbudgettet. I tilknytning til den halvårlige rapportering skal fæng-

slerne redegøre for opsparring af tilgodehavende frihed i form af henstående timer.

Procedurerne for den årlige opfølgning svarer til den halvårslige.

63. Kriminalforsorgen har ikke sikret, at der i fængslerne foretages registreringer af ressourceforbruget på de kriminalforsorgsfaglige områder. Det er dermed ikke muligt at vurdere sammenhængen mellem det enkelte fængsels ressourcetildeling og aktivitetsniveau. Den manglende registrering af tid på aktiviteter indebærer bl.a., at Kriminalforsorgen mangler væsentlig ledelsesinformation om personaleforbrug, der vil kunne udnyttes i forbindelse med prioritering mellem de forskellige aktiviteter.

Direktoratet har i den forbindelse oplyst, at Kriminalforsorgen vil implementere et ”komme/gå-system” i 2004. Systemet giver ifølge Kriminalforsorgen mulighed for at registrere, hvor medarbejderne gør tjeneste i løbet af dagen.

Undersøgelsen har vist, at Kriminalforsorgen ikke har fastsat en tidsplan for implementering af aktivitetsregistrering i ”komme/gå-systemet”.

a. Arresthuse, KiF og pensioner

64. Den økonomiske styring af arresthusene er delt mellem 2 kontorer i direktoratet. Personalet i arresthusene styres via udmeldte normativer fra ét kontor, mens et andet kontor udmelder rammer til øvrig drift baseret på fremskrivning af det foregående års budget samt ud fra konkrete vurderinger af det forventede aktivitetsniveau. Da personalet styres via normativer, udarbejder direktoratet ikke lønbudgetter for de enkelte arresthuse. Direktoratet har på den baggrund oplyst, at det er vanskeligt at opstille et samlet budget for arresthusene.

65. Økonomistyrelsen foretog i 2003 en analyse af arresthussektoren med det formål at undersøge, om arresthusenes opgavevaretagelse, organisering, økonomistyring og ressourceforbrug kan forbedres. Med baggrund i analysen er der opstillet en række anbefalinger vedrørende arresthusenes ledelsesstruktur, ressourcetildeling, opgavevaretagelse mv. Direktoratet har oplyst, at man, når udmøntningsplanen for den nye flerårsaftale er på plads, vil følge op på anbefalingerne fra analysen af arresthussektoren.

66. KiF-afdelingernes og pensionernes driftsrammer udmeldes fra direktoratet ud fra de samme principper, som gælder for arresthusene. Personaleressourcerne i KiF og pensioner styres af direktoratet, der årligt udmelder normativer til institutionerne. Der er ikke opstillet samlede budgetter for KiF-afdelingerne og pensionerne.

I en budgetanalyse af KiF fra januar 2003, udarbejdet af et privat konsulentfirma, blev det fremhævet, at KiF-afdelingerne havde fået en betydelig stigning i arbejdsmængden. Analysen viste desuden, at der for en væsentlig del af afdelingerne ikke var sammenhæng mellem sagsantal, sagstygde og tildelte ressourcer.

Direktoratet har efterfølgende oplyst, at der nu er udarbejdet en ny ressourcefordelingsmodel – væggtalsmodellen – som ifølge direktoratet skal implementeres i forbindelse med bevillingsudmeldingen i 2004. I denne fordelingsmodel vægtes sagsantal, sagstygde og samtlige personaleressourcer i afdelingerne. Direktoratet har yderligere oplyst, at den nye ressourcefordelingsmodel for KiF er blevet anvendt i forbindelse med, at KiF har fået tildelt nye ressourcer som følge af flerårsaftalen.

Endelig har direktoratet oplyst, at der som led i udmøntningen af den nye flerårsaftale også skal udvikles og implementeres en styringsmodel for arresthusene.

67. Direktoratet foretager en central opfølgning på lønnen for arresthusene, KiF og pensionerne. Hvad angår øvrig drift, indsender institutionerne 2 gange årligt prognoser for forventet forbrug til direktoratet.

b. Belægget i fængsler og arresthuse

68. Det fremgår af Kriminalforsorgens resultatkontrakt for 1999-2003, at det gennemsnitlige belæg i Kriminalforsorgens institutioner i flerårsaftaleperioden 1999-2003 skulle øges fra 90 % til 92 %. Kriminalforsorgen har oplyst, at et gennemsnitligt belæg på 92 % erfaringsmæssigt anses for at være det maksimale, hvis man i videst muligt omfang skal undgå overbelægning på de tidspunkter af året, hvor belægspresset er størst. Kriminalforsorgen opgør kapacitet på baggrund af den kapacitet, som aktuelt er godkendt og i anvendelse. Direktoratet har oplyst, at det er planen, at kapaciteten også skal kunne opgøres som en fast størrelse.

Undersøgelsen har vist, at direktoratet foretager en tæt opfølgning på belægssituationen i de enkelte fængsler og arresthuse. Direktoratet opgør dagligt belægsprocenten. I **tabel 3** er det gennemsnitlige belæg i fængsler og arresthuse opgjort for 1999-2003.

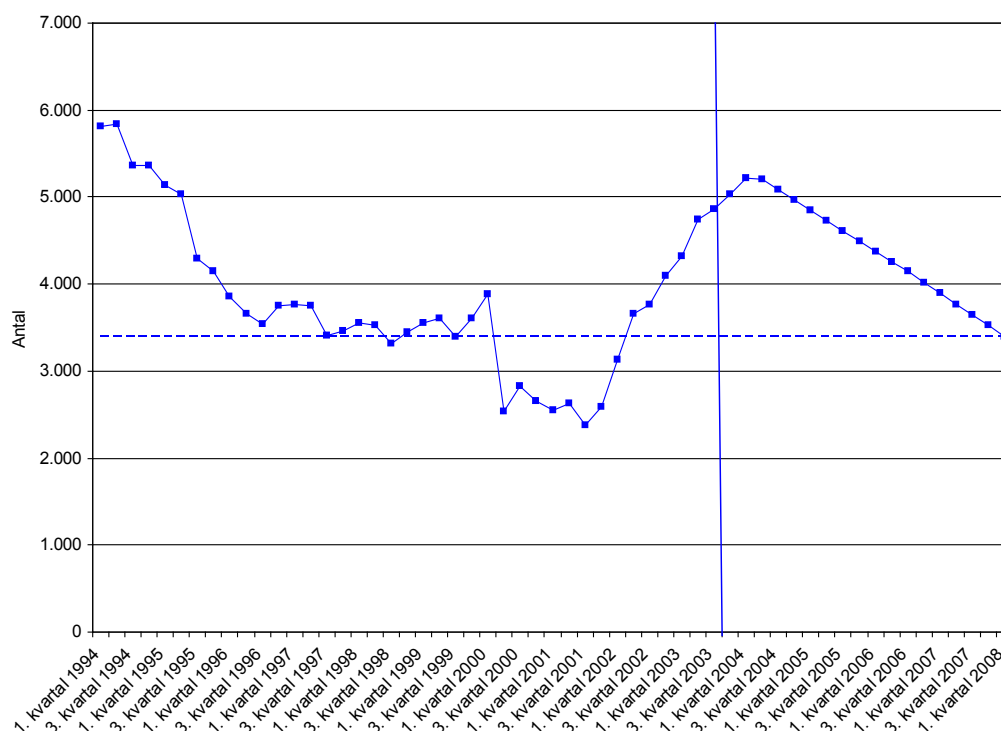
Tabel 3. Udviklingen i den gennemsnitlige belægsprocent 1999-2003

	%
1999.....	93,0
2000.....	91,9
2001.....	90,8
2002.....	94,9
2003.....	96,5
Kilde: Kriminalforsorgen.	

Tabellen viser, at den gennemsnitlige belægsprocent i Kriminalforsorgens institutioner siden 2002 har ligget over den fastsatte procent på 92, og at belægsprocenten har været stigende. Kriminalforsorgen har oplyst, at det gennemsnitlige belæg i de 2 første måneder af 2004 har været henholdsvis 97,8 % og 98,8 %. Det skal dog bemærkes, at belægsprocenten varierer en del i løbet af året. Således er belægsprocenten eksempelvis ofte lavest i sommermånederne. Kriminalforsorgen har oplyst, at man grundet sæsonudsving i belægget er nødt til at lade antallet af ventere – dvs. personer, der venter på at afsone deres fængselsstraf – variere henover året for at opnå en optimal kapacitetsudnyttelse.

69. Den gennemsnitlige samlede ekspeditionstid for sagsbehandling fra dom til indsættelse er på 2,5 måneder. Denne gennemsnitlige ekspeditionstid svarer til, at der vil være ca. 3.400 personer, der afventer indsættelse, fordi deres sagsbehandling ikke er afsluttet. Disse 3.400 personer betegnes af Kriminalforsorgen som ”normal-ventere”. Når antallet af personer, der afventer indsættelse, kommer over 3.400, er der tale om en venterkø ud over det normale. **Figur 3** viser udviklingen i ventere fra 1994-2003 samt Kriminalforsorgens nyeste prognose for afvikling af venterkøen.

Figur 3. Udviklingen i venterkøen for 1994-2003 og prognose for 2004-2008 opgjort i antal ventere pr. kvartal



Note: Tallene bygger på Kriminalforsorgens egne oplysninger og seneste prognose for afvikling af venterkøen. Tallene indeholder både "normal-ventere" og antallet af ventere derudover. Den flade linje markerer det ønskelige niveau for "normal-ventere".

Som det fremgår af figuren har der været en faldende tendens for venterkøen fra 1994 frem til 2002. I 2002 begyndte venterkøen imidlertid at stige og udgjorde med udgangen af 2003 5.038 personer. Ifølge de seneste beregninger fra direktoratet i forbindelse med indgåelse af flerårsaftalen forventes venterkøen at falde gradvist til "normal-venterkøen" på 3.400 i 1. kvartal af 2008 under forudsætning af, at der ikke sker en betydelig øgning af straffmassen eller i antallet af varetægtsfængslede.

70. I maj 2002 vedtog Folketinget straffeskærpelser for vold, voldtægt mv. Finansministeriet og Justitsministeriet udarbejdede på den baggrund i juni 2002 en analyse af Kriminalforsorgens fremtidige kapacitetsbehov. Analysen viste, at straffeskærpelserne ville medføre et behov for ca. 80 nye lukkede pladser. Inden for de eksisterende bygningsmæssige og økonomiske rammer oprettede Kriminalforsorgen her-

efter 39 nye lukkede pladser og konverterede 40 åbne pladser til halvåbne behandlingspladser.

På baggrund af Kriminalforsorgens belægsprognose for 2003, som blev fremlagt i oktober 2002, blev det i forbindelse med drøftelserne om finansloven for 2003 besluttet at etablere 100 nye fængselspladser i Kriminalforsorgen i 2003. Til finansiering fik Kriminalforsorgen på ændringsforslagene til finansloven for 2003 tilført 120 mio. kr., heraf 65 mio. kr. til anlæg. I samme forbindelse blev det i kredsen af partier bag Kriminalforsorgens flerårsaftale for 1999-2003 besluttet, at den i flerårsaftalen fastsatte målsætning om en gennemsnitlig belægsprocent på 92 kunne fraviges midlertidigt, så Kriminalforsorgen frem til maj 2003 kunne arbejde ud fra en målsætning om en gennemsnitlig kapacitetsudnyttelse på 95 %. Kriminalforsorgen konstaterede imidlertid i de første måneder af 2003 en fortsat stigende tilgang af strafmasse og varetægtsarrestanter.

På den baggrund blev der ved Akt 181 25/6 2003 bevilget midler til at oprette 100 midlertidige fængselspladser samt forøge kapacitetsudnyttelsen til en samlet merudgift i 2003 på 48 mio. kr. Det fremgår af aktstykket, at Kriminalforsorgen som en foreløbig løsning skulle bibeholde en gennemsnitlig belægsprocent på 95 resten af 2003. At hæve belægsprocenten fra 92 til 95 ville ifølge Kriminalforsorgen svare til en kapacitetsforøgelse på yderligere 100 pladser. Ifølge Akt 181 skulle en fremrykkelse af prøveløsladelsestidspunktet for indsatte, der skal udvises af Danmark, medføre en frigørelse af 10-15 pladser. Det fremgår endvidere af Akt 181, at regeringen var af den opfattelse, at der fra og med 2004 igen skulle sigtes mod en gennemsnitlig kapacitetsudnyttelse på 92 %. Kriminalforsorgen har oplyst, at Akt 181's oplysning om, at der fra og med 2004 igen bør sigtes mod en gennemsnitlig kapacitetsudnyttelse på 92 %, er en politisk tilkendegivelse om, at der bør arbejdes på at genetablere en "normal tilstand" i 2004. Kriminalforsorgen har endvidere oplyst, at Akt 181 derfor ikke bygger på antagelser om den forventede belægsudvikling. Udtalelsen i Akt 181 peger ifølge Kriminalforsorgen på, at når man har udarbejdet en prognose for belægget i 2004, bør der arbejdes på en kapacitetstilpasning, så udnyttelsen vil svare til måltallet på gennemsnitlig 92 %.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at de oplysninger, som Kriminalforsorgen og Justitsministeriet gav i aktstyk-

ket, er en del af forudsætningerne bag bevillingen. Målsætningen om en kapacitetsudnyttelse på 92 % fra 2004 må derfor også ses i forhold hertil.

71. På baggrund af den stadig stigende belægsprocent samt den voksende ventekø i 2003 blev det i forbindelse med den nye flerårsaftale for Kriminalforsorgen besluttet at tilføje Kriminalforsorgen midler til etablering af yderligere 50 pladser. Slutningen af 2003 og de første måneder af 2004 viste en fortsat stigning i ventekøen og den gennemsnitlige belægsprocent i Kriminalforsorgens institutioner. Kredsen af partier bag Kriminalforsorgens nye flerårsaftale besluttede på den baggrund at tilføje Kriminalforsorgen midler til anlæg og drift af yderligere 175 nye pladser i 2004.

Kriminalforsorgen har samlet i perioden 1999-2003 skullet etablere 242 nye pladser, hvoraf de 238 er etableret. Kriminalforsorgen har derudover hævet det gennemsnitlige belæg for at kunne udnytte 100 yderligere pladser, konverteret 40 eksisterende pladser til brug for behandlingstilbud samt frigjort 10-15 ekstra pladser ved at fremrykke prøveløsladelsestidspunktet for indsatte, der skal udvises af Danmark. Dertil er det hensigten, at Kriminalforsorgen med den nye flerårsaftale og aftalen i starten af 2004 skal etablere yderligere 225 pladser.

Kriminalforsorgens seneste prognose viser, at en belægsprocent på 92 nu vil kunne opfyldes i 2005, forudsat at der ikke sker en ny markant stigning i tilgangen til strafmassen.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at Kriminalforsorgens arbejde fra 2000 med implementeringen af en ressourceallokeringsmodel har styrket sammenhængen mellem de tildelte ressourcer og fængslernes aktiviteter. Undersøgelsen har vist, at direktoratet må foretage korrektioner af samtlige beregninger på trods af, at Kriminalforsorgen har haft 2 år til at justere modellen. Undersøgelsen har endvidere vist, at ressourceallokeringsmodellen ikke anvendes ved kapacitetsændringer i årets løb. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at en øget konsekvens i anvendelsen af ressourceallokeringsmodellen vil virke fremmede for en mere effektiv opgavevaretagelse og medvirke til, at den planlagte sammenhæng og gennemsigthed mellem fængslernes aktiviteter og de tildelte ressourcer kan opnås.

Rigsrevisionen har bemærket, at det efter departementets opfattelse bidrog til Kriminalforsorgens budgetproblemer i 2002 og 2003, at direktoratet i 2001 og 2002 fortsat anvendte personalenormativer i styringen.

Rigsrevisionen skal anbefale, at Kriminalforsorgen lader normeringen af fængslerne og arresthusene indgå i den planlagte konsulentundersøgelse af tjenestetidstilrettelæggelsen, da normeringen af fængslerne stort set er baseret på en vurdering af personalebehovet fra 1984.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at det økonomiske styringsgrundlag for arresthusene, Kriminalforsorgen i Frihed (KiF) og pensionerne er mangelfuldt. Rigsrevisionen finder det dog tilfredsstillende, at direktoratet har taget initiativ til at udvikle og implementere et nyt styringsredskab, væggtalsmodellen, som skal skabe større sammenhæng mellem opgavemængde og ressourcetildeling i KiF.

Rigsrevisionen finder det ligeledes tilfredsstillende, at direktoratet har etableret formaliserede budgetopfølgningsprocedurer for fængslerne, arresthusene, KiF og pensionerne.

Der har siden 2002 været et stort kapacitetspres på Kriminalforsorgens institutioner. Justitsministeriet oplyste i Akt 181 25/6 2003, at der fra og med 2004 igen burde sigtes mod en gennemsnitlig kapacitetsudnyttelse på 92 %. Direktoratet for Kriminalforsorgen har anført, at udtalelsen i aktstykket var en politisk tilkendegivelse om, at der burde arbejdes på at genetablere en "normal tilstand" i 2004, og at Akt 181 derfor ikke bygger på antagelser om den forventede belægsudvikling. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at oplysningerne, som Kriminalforsorgen og Justitsministeriet gav i aktstykket, er en del af forudsætningerne bag bevillingen. Målsætningen om en kapacitetsudnyttelse på 92 % fra 2004 må derfor også ses i forhold hertil.

Kriminalforsorgen vil næppe være i stand til at nå ned på en gennemsnitlig kapacitetsudnyttelse på 92 % i 2004. Undersøgelsen har vist, at det gennemsnitlige belæg i de første måneder af 2004 lå på ca. 98 %. Forudsat at der ikke sker en ny markant stigning i strafmassen, forventer Kriminalforsorgen, at måltallet om en gennemsnitlig kapacitetsudnyttelse på 92 % nu vil kunne opfyldes i 2005. For at nå Kriminalforsorgens målsætning om en gennemsnitlig kapacitetsudnyttelse på 92 % er der en række forudsætninger, der skal opfyldes, hvoraf flere kun delvist kan påvirkes af Kriminalforsorgen, fx udviklingen i strafmassen. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen løbende bør følge udviklingen og eventuelle ændringer i forudsætningerne nøje og rapportere herom til Folketinget, hvis forudsætningerne ikke holder.

C. Direktoratets styring af og opfølgning på opgavevaretagelsen

a. Fængslerne

72. Direktoratet har med indførelsen af fængselskontrakterne ønsket at synliggøre sammenhængen mellem Kriminalforsorgens overordnede målsætninger og den daglige opgavevaretagelse. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at fængselskontrakterne tager udgangspunkt i de 2 målsætninger i Kriminalforsorgens hovedopgave, kontrol og sikkerhed samt støtte og motivation. Kontrakterne tager desuden udgangspunkt i Kriminalforsorgens overordnede principper og visioner. Målformuleringen i fængselskontrakterne er bygget op omkring en Balanced Scorecard-model tilpasset Kriminalforsorgens opgavevaretagelse med 5 dimensioner. Kontrakterne består dels af en række fælles mål, dels af en række fængselsspecifikke mål. Målene er hver især efterfulgt af et resultatkrav og krav til dokumentation for opfyldelsen af resultatkravet. Kontrakterne indeholdt 7 fælles mål og 24 fængselsspecifikke mål i 2003.

I **tabel 4** er eksempler på mål- og resultatkrav inden for hver af de 5 dimensioner gengivet.

Tabel 4. Eksempler på mål- og resultatkrav i fængslernes resultatkontrakter for 2003

Dimensioner	Mål, resultatkrav og dokumentation
Økonomi, effekt og fængselssikkerhed	<i>Mål:</i> Fængslernes dynamiske sikkerhed skal styrkes. Begrænsning af narko <i>Resultatkrav:</i> Fængslet fortsætter arbejdet med at nedbringe indsmugling, handel og brug af narko. <i>Dokumentation af resultatkrav:</i> • Halvår: Ingenting. • Helår: Fængslet vurderer effekten af indsatsen i 2003.
Brugere	<i>Mål:</i> Kriminalforsorgen skal medvirke til at begrænse kriminaliteten gennem målrettede, effektive og meningsfulde aktiviteter for de kriminelle. Behandlingsprogrammer <i>Resultatkrav:</i> Fængslet skal i 2003 udbyde 2 kurser i Det Kognitive Færdighedsprogram. <i>Dokumentationskrav:</i> • Halvår: Fængslet indrapporterer antallet af udbudte og afholdte kurser. • Helår: do.
Medarbejdere	<i>Mål:</i> Der skal opbygges en god og attraktiv arbejdsplads med sammenhæng mellem arbejdspladsens mål og udviklingen af medarbejdernes kompetencer og ressourcer. Medarbejdersamtaler i 2003 <i>Resultatkrav:</i> Fængslet skal gennemføre medarbejderudviklingssamtaler for alle medarbejdere i 2003. <i>Dokumentation af resultatkrav:</i> • Halvår: Fængslet indsender en opgørelse over, hvor mange medarbejdere der er afholdt medarbejdersamtaler med. • Helår: Fængslet indsender dokumentation for, at der er afholdt medarbejderudviklingssamtaler med alle medarbejdere i løbet af året.
Processer	<i>Mål:</i> Processer i forbindelse med sagsbehandling forbedres. Journalnoter i Klientssystemet <i>Resultatkrav:</i> Fængslet evaluerer praksis med hensyn til journalnoter i Klientssystemet og gennemfører tiltag til forbedring heraf. Fængslet følger op på tiltagene ved hjælp af stikprøver. <i>Dokumentation:</i> • Halvår: Fængslet redegør for sin evaluering og planlagte tiltag. • Helår: Fængslet redegør for de iværksatte tiltag og vurderer effekten heraf ud fra de foretagne stikprøver.
Udvikling	<i>Mål:</i> Kriminalforsorgens visioner skal udmøntes lokalt på det enkelte fængsel. Visioner <i>Resultatkrav:</i> Fængslet viderefører arbejdet med at udmønte visionerne i alle fængslets enheder. <i>Dokumentation af resultatkrav:</i> • Halvår: Fængslet beskriver de konkrete, iværksatte tiltag i 2002 og 2003. • Helår: Ingenting.
Note: Målene vedrørende begrænsning af narko og visioner er videreførte mål fra 2002. Resultatkravet vedrørende begrænsning af narko var oprindeligt formuleret som "fængslet vurderer mulighederne for at nedbringe indsmugling, handel og brug af narko og iværksætter tiltag hertil". Resultatkravet vedrørende den lokale udmøntning af visioner var oprindeligt formuleret som "fængslet igangsætter arbejdet med at udmønte visionerne i alle fængslets enheder". Målene vedrørende behandlingsprogrammer og medarbejdersamtaler indgår i alle fængselskontrakter for 2003. Målet vedrørende journalnoter er et fængselsspecifikt mål. Kilde: Resultatkontrakter 2003 for statsfængslerne.	

Tabellen viser, at der bl.a. har indgået mål- og resultatkrav i fængslernes kontrakter om begrænsning af narko, om at fængslerne skal udbyde behandlingsprogrammer til brugerne og om gennemførelse af medarbejdersamtaler.

73. Rigsrevisionen har gennemgået fængslernes resultatkontrakter for 2000-2003. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de opstillede mål i kontrakterne er i overensstemmelse med Kriminalforsorgens hovedformål, men at flere af resultatkravene er udformet på en måde, der gør det vanskeligt at vurdere målopfyldelsen. Fx er det vanskeligt at vurdere, hvornår et fængsel har opfyldt målet om fortsættelse af arbejdet med at nedbringe indsmugling, handel og brug af narko.

Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at kravene til dokumentation af resultatopfyldelse er af varierende kvalitet. Som det fremgår af tabellen, er det for målene vedrørende begrænsning af narko og udbud af behandlingsprogrammer tilstrækkeligt, at fængslerne rapporterer ved hjælp af egne beskrivelser af oplevet resultatopfyldelse samt redegørelser af iværksatte tiltag. Egentlig kvantitativ dokumentation for resultatopfyldelse kræves kun i enkelte tilfælde. Dette gælder fx målet vedrørende medarbejdersamtaler, hvor fængslet skal indsende opgørelser over antallet af gennemførte medarbejdersamtaler. Dokumentationen for målopfyldelsen for mange af resultatkravene er således i høj grad baseret på en subjektiv vurdering af indsatsområderne, der i overvejende grad ikke er understøttet af en kvantitativ opgørelse af målopfyldelsen.

Direktoratet har hertil oplyst, at Kriminalforsorgen har valgt at arbejde med flere forskellige typer af krav i fængselskontrakterne fordelt på resultatkrav, der er umiddelbart kvantificerbare og målelige, kvalitativt orienterede resultatkrav, hvor der gennemføres forskellige typer af vurdering og analyser samt udviklingsorienterede resultatkrav. Direktoratet finder, at man opnår størst udbytte af mål- og resultatstyringen ved at kombinere forskellige typer af krav.

Rigsrevisionen er enig med direktoratet i, at det kan være hensigtsmæssigt at kombinere forskellige typer af resultatkrav, men finder, at kravet til dokumentation i alle tilfælde bør være udformet på en måde, der gør det muligt at vurdere, om resultatkravet er opfyldt.

74. Fængslerne foretager afrapportering på de enkelte mål- og resultatkrav, idet udvalgte resultatkrav afrapporteres halvårligt, mens andre alene skal afrapporteres ved årets afslutning.

Opfølgningen på fængselskontrakterne foretages sideløbende med den årlige og halvårslige opfølgning på budget og forbrug. Der foretages ikke en sammenholdelse af faglige og økonomiske resultater i opfølgningen.

Rigsrevisionen har undersøgt opfølgningen på fængslernes kontrakter. Undersøgelsen har vist, at direktoratet i forbindelse med den helårslige opfølgning og som led i kontraktforhandlingerne for det kommende år foretager vurderinger af målopfyldelsen for hvert enkelt mål- og resultatkrav i kontrakterne. Undersøgelsen har desuden vist, at direktoratet i flere tilfælde har valgt at videreføre mål til næste års kontrakter. Ifølge direktoratet kan dette enten skyldes manglende opfyldelse af målet eller være udtryk for, at direktoratet og fængslerne vil skærpe målet med henblik på at fastholde en positiv udvikling på et givent område.

b. Arresthuse, KiF og pensioner

75. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at direktoratet ikke har etableret mål- og resultatstyring for arresthusene, KiF-afdelingerne og pensionerne, men at der her alene anvendes regelstyring i forhold til opgavevaretagelsen. Direktoratet har oplyst, at regelstyringen på områderne er suppleret med en opfølgning på udvalgte områder, fx opfølgning på handleplaner og prøveløsladelser. Det er på den baggrund Rigsrevisionens opfattelse, at styringsgrundlaget er mangelfuldt, da det kun i begrænset omfang omfatter resultater og aktiviteter.

Direktoratet har dertil oplyst, at en projektgruppe i Kriminalforsorgen arbejder med at indføre en form for mål- og resultatstyring i KiF. Projektgruppen skal afgive indstilling medio 2004.

76. Direktoratet har oplyst, at opfølgningen på opgavevaretagelsen i arresthuse, KiF og pensioner foretages ved hjælp af en løbende mundtlig og skriftlig dialog med institutionerne. Desuden afholder direktoratet årlige møder og seminarer med lederne for KiF og pensioner, ligesom arrestforvarerne årligt deltager i et møde i direktoratet. Der

foretages imidlertid ikke en formaliseret opfølgning på arresthusenes, KiF's og pensionernes opgavevaretagelse.

c. Tværgående projekt vedrørende effektmåling i Kriminalforsorgen

77. I resultatkontrakten for 1999-2003 blev Kriminalforsorgen forpligtet til at udvikle evalueringsmetoder og effektmål inden for de kriminalforsorgsfaglige arbejdsområder: kontrol/sikkerhed, undervisning/beskæftigelse, forsorg, fritid samt behandlingsområdet. De udviklede mål og målinger skulle være af en sådan karakter, at de kunne indgå i fængslernes resultatkontrakter ved udgangen af 2001.

Direktoratet nedsatte i 2001 en arbejdsgruppe, der fik til opgave at definere og konkretisere betegnelsen effektmål og give anvisninger til, hvordan forskellige typer effektmål kan anvendes i forhold til de nævnte områder.

Arbejdsgruppen afgav en delindstilling i november 2001 og pegede på en række forslag til resultatkrav i fængselskontrakterne for 2002.

78. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Kriminalforsorgen i fængselskontrakterne for 2002 og 2003 har opstillet mål for effekten af det kriminalforsorgsfaglige arbejde på flere områder.

For så vidt angår området, kontrol og sikkerhed, indgik det i 2002 i de åbne fængslers kontrakter, at antallet af undvigelser skulle nedbringes. Det indgik desuden i kontrakterne for 2002, at flere fængsler skulle arbejde med at nedbringe indsmugling, handel og brug af narko, mens samtlige fængsler skulle arbejde for at nedbringe vold og trusler mod de ansatte.

Udvalgte fængsler skulle i 2002 foretage en brugerundersøgelse blandt de indsatte vedrørende fængslets udbud af fritidsaktiviteter. Endelig skulle et fængsel i 2002 undersøge muligheden for at opstille effektmål for et specifikt behandlingsprogram.

Undersøgelsen har vist, at Kriminalforsorgen har opstillet effektmål i kontrakterne, der relaterer sig til kontrol og sikkerhed samt vedrørende fritidsområdet. Derimod er der ikke opstillet effektmål for beskæftigelse/undervisning og forsorg, ligesom indstillingen fra arbejdsgruppen ikke har ført til opstilling af effektmål vedrørende Kriminalforsorgens behandlingsindsats.

79. Ifølge direktoratet er det ultimative mål for Kriminalforsorgens arbejde en nedgang i recidiv, dvs. en nedgang i tilbagefald til ny kriminalitet. Arbejdsgruppen pegede i sine indstillinger på problemerne ved at benytte recidiv som en indikator på effekt. Arbejdet med indførelse af nye effektmål i fængselskontrakterne blev udskudt på ubestemt tid, da projektgruppen fandt, at et videre arbejde med anvendelse af recidiv som mål for effekt afhænger af, at årsagssammenhænge mellem indsatser og effekt fastlægges. Direktoratet har oplyst, at der ikke er fastsat en dato for genoptagelse af arbejdet med anvendelse af recidiv som effektmål samt gennemførelse af et udviklingsprojekt vedrørende årsagssammenhænge, men at det forventes, at effektmålinger vil indgå som et væsentligt udviklingsområde i den nye flerårsaftale.

Direktoratet medgiver, at der kun i begrænset omfang er opstillet effektmål i fængselskontrakterne, men finder, at effektmål indebærer vanskeligheder, som andre målinger ikke indebærer. Direktoratet har desuden oplyst, at når Kriminalforsorgen har fundet, at recidiv er det ”ultimative effektmål”, betyder dette, at det ville være tilfældet, hvis Kriminalforsorgen havde indflydelse på de væsentligste omstændigheder vedrørende recidiv. Efter direktoratets opfattelse er dette ikke tilfældet. Direktoratet har yderligere oplyst, at arbejdsgruppen om effektmål konstaterede, at de områder, der var nævnt i Kriminalforsorgens resultatkontrakt for 1999-2003, var misvisende i forhold til Kriminalforsorgens virksomhed. Dermed var det arbejdsgruppens opfattelse, at områderne ikke kunne anvendes direkte ved formulering af effektmål. Endelig har direktoratet oplyst, at der kun er opstillet effektmål på de områder, hvor Kriminalforsorgen fandt det relevant og forsvarligt.

Rigsrevisionen er enig med direktoratet i, at effektmålinger på Kriminalforsorgens område er forbundet med vanskeligheder. Rigsrevisionen finder dog ikke, at vanskelighederne – knyttet til kortlægning af årsagssammenhænge ved måling af recidiv – bør forhindre Kriminalforsorgen i at opstille mål for effekten af udvalgte dele af Kriminalforsorgens arbejde.

80. Vedrørende udvikling af egnede evalueringsmetoder har direktoratet på nuværende tidspunkt fokuseret på be-

handlingsområdet, mens der ikke er taget initiativer på de 4 øvrige kriminalforsorgsfaglige arbejdsområder.

Direktoratet har gennem flere år arbejdet med interne og eksterne evalueringer af Kriminalforsorgens behandlingsprogrammer. Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen gennemgået et antal af disse evalueringer. Undersøgelsen har vist, at der ikke anvendes en fast evalueringsskabelon, hvilket medfører, at formål og fokus i evalueringerne varierer. Hertil kommer, at effekten af behandlingsprogrammerne med enkelte undtagelser ikke er undersøgt.

Direktoratet har oplyst, at den hidtidige fremgangsmåde i forbindelse med evalueringer fortsat vil blive anvendt, men at der er planer om at udvikle en mere fast procedure for, hvornår og hvordan den interne og eksterne evaluering iværksættes. Direktoratet har desuden oplyst, at det ikke er tanken at ensrette evalueringerne. Der kan dog ifølge direktoratet blive tale om, at man ved evalueringer fastsætter krav om egentlige vurderinger af, hvilken effekt deltagelsen har haft, hvis sådanne vurderinger er mulige ud fra det tilgængelige datamateriale.

Direktoratet har oplyst, at man i Kriminalforsorgen har indledt arbejdet med en model for akkreditering af behandlingsprogrammerne både i eget og i nordisk regi. Direktoratet har oplyst, at en dansk akkrediteringsmodel vil blive taget i anvendelse ultimo 2004.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Kriminalforsorgen med indførelse af fængselskontrakter har etableret et godt grundlag for den faglige styring på fængselsområdet, idet direktoratet i den seneste flerårsaftale har arbejdet med at nedbryde Kriminalforsorgens hovedopgave i konkrete målsætninger og resultatkrav, der via fængselskontrakterne danner grundlag for det daglige arbejde i fængslerne. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at direktoratet har etableret formaliserede opfølgningsprocedurer for fængslernes opgavevaretagelse, og at erfaringerne fra opfølgningen anvendes i den fremadrettede styring. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at nogle af resultatkravene bør udformes mere styringseget, ligesom kravene til dokumentationen i nogle tilfælde med fordel kan udbygges.

Hvad angår arresthuse, KiF og pensioner, er det Rigsrevisionens vurdering, at Kriminalforsorgen ikke har etableret et formaliseret grundlag for styring og opfølgning på resultater og aktiviteter. Direktoratet for Kriminalforsorgen har dog

oplyst, at der på KiF's område er iværksat et arbejde med at indføre en form for mål- og resultatstyring.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at effektmålinger for Kriminalforsorgens virksomhed er forbundet med vanskeligheder, men finder, at Kriminalforsorgen fortsat bør arbejde med at udvikle evalueringsmetoder og effektmål, der er dækkende for alle Kriminalforsorgens arbejdsområder. Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at Kriminalforsorgen med fordel i højere grad kunne lade mål og målinger vedrørende effekt indgå i fængslernes resultatkontrakter.

D. Direktoratets sikring af effektiviteten i opgavevaretagelsen

81. Rigsrevisionen har gennemgået og vurderet, hvordan Kriminalforsorgen på udvalgte områder sikrer en effektiv opgavevaretagelse. Rigsrevisionen har således gennemgået Kriminalforsorgens opfølgning på handleplaner samt sygefraværet i Kriminalforsorgen.

a. Opfølgning på handleplaner

82. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at direktoratet har foretaget en opfølgning på Kriminalforsorgens institutions opgavevaretagelse med særlig fokus på handleplaner.

Med straffuldbyrdelseslovens ikrafttræden den 1. juli 2001 blev det obligatorisk i Kriminalforsorgens institutioner at udarbejde handleplaner for størstedelen af klienter og indsatte i Kriminalforsorgen. En handleplan er en plan for strafudståelsen og tiden efter løsladelsen, som den indsatte og institutionen skal udarbejde snarest efter indsættelse i Kriminalforsorgens anstalter. KiF skal desuden udarbejde en tilsvarende plan for prøveløsladte og betinget dømte med vilkår om tilsyn. Det er hensigten, at handleplanerne skal styrke kvaliteten i sagsbehandlingen af den indsatte eller klienten. Handleplanerne skal tillige ses som et vigtigt redskab i arbejdet med at støtte og motivere den indsatte eller klienten til fremover at leve en kriminalitetsfri tilværelse.

83. Direktoratet nedsatte i 2002 en arbejdsgruppe, som fik til opgave at evaluere arbejdet med handleplaner i Kriminalforsorgen. I december 2002 afgav arbejdsgruppen en rapport. Det fremgik bl.a. af rapportens konklusioner, at der på trods af, at der er tale om en lovbunden opgave, ikke var udarbejdet handleplaner i ca. halvdelen af sagerne i KiF-

afdelingerne, ca. 1/3 af sagerne i de åbne fængsler og pensionerne, ca. 1/10 for de lukkede fængsler og 2/5 af sagerne i arresthusene. Det fremgik endvidere, at ca. halvdelen af de udarbejdede handleplaner ikke var udført til tiden, og at der i 15 % af de vurderede handleplaner reelt ikke forelå en handleplan.

84. Direktoratet har – med henblik på at afhjælpe KiF-afdelingernes vanskeligheder med at udarbejde handleplaner for alle klienter – taget initiativ til, at der blev foretaget en lempelse af bestemmelserne i handleplansbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 280 af 23. april 2003 om begrænsning af Kriminalforsorgens pligt til at udarbejde planer for strafudståelsen og tiden efter løsladelsen). Lempelsen medfører, at indsatte og klienter med domme under 4 måneder ikke længere skal have udarbejdet en handleplan. Ifølge direktoratet har ændringen af bekendtgørelsen dog kun en begrænset effekt for KiF-afdelingernes arbejde med handleplanerne.

Direktoratet har efterfølgende oplyst, at en ny evaluering af arbejdet med handleplaner endnu ikke er helt afsluttet, men at de foreløbige resultater viser, at kravet om udarbejdelse af handleplaner i højere grad overholdes i 2003 end i 2002. Direktoratet har desuden oplyst, at selv om der er sket forbedringer, synes der fortsat at være et udviklingspotentiale i arbejdet med handleplanerne. Der bør derfor efter direktoratets opfattelse fortsat være fokus på arbejdet med handleplaner. Derfor vil Kriminalforsorgen vurdere, hvorvidt der på dette område er et uddannelsesmæssigt efterslæb eller andre områder, hvor institutionerne skal understøtte bedre.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Kriminalforsorgen ikke har varetaget udarbejdelsen af handleplaner for klienter og indsatte strafudståelse og tiden efter løsladelsen fyldestgørende. Direktoratet har iværksat en ny evaluering af handleplanerne. De foreløbige resultater herfra viser, at kravet om udarbejdelse i højere grad overholdes i 2003 end i 2002. Kriminalforsorgen har dog oplyst, at der fortsat er et udviklingspotentiale i arbejdet med handleplaner.

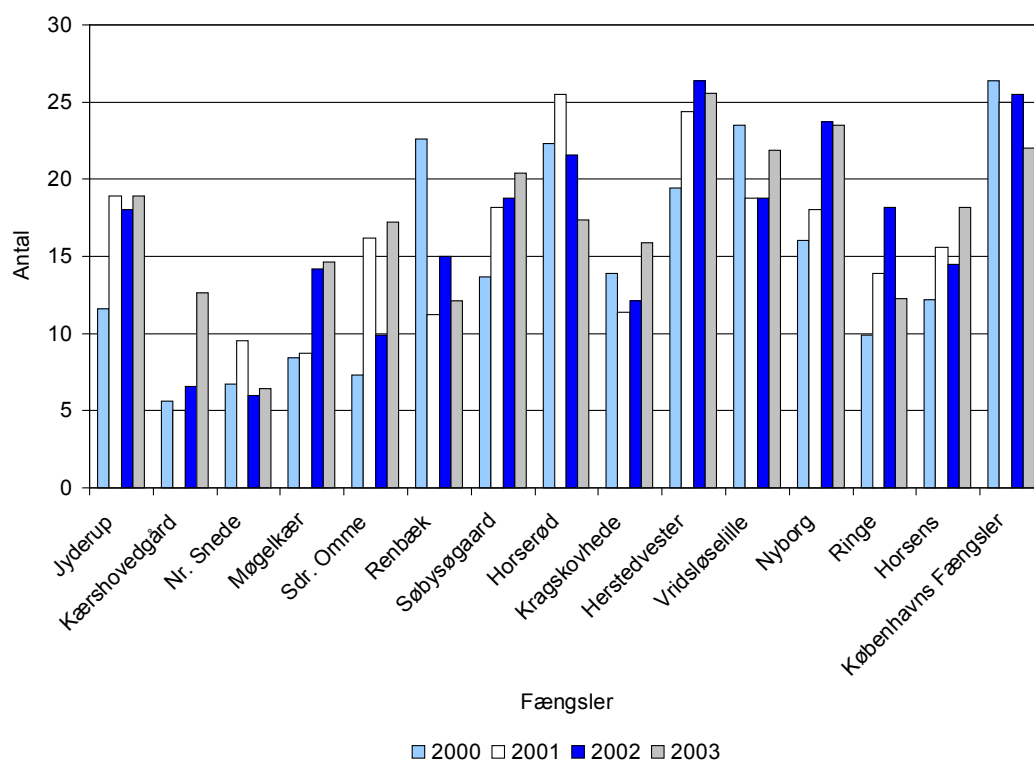
b. Sygefravær i Kriminalforsorgen

85. Mere end 75 % af Kriminalforsorgens bevilling udgør lønudgifter til ansatte. Kriminalforsorgen har siden 1996 haft et stadigt stigende sygefravær. Sygefraværet steg ifølge Kriminalforsorgens egne beregninger fra ca. 275 fuldtidsstillinger i 1996 til ca. 380 fuldtidsstillinger i 2002 ud af totalt 4.267 fuldtidsstillinger. I flerårsaftalen for Kriminalforsorgen for 1999-2003 indgik det som et krav i flerårsaftalen, at Kriminalforsorgen skulle forbedre arbejdsmiljøet og dermed reducere sygefraværet, svarende til en årlig besparelse på godt 5 mio. kr. i 2002, 10 mio. kr. i 2003 og herefter 15 mio. kr. årligt.

Kriminalforsorgen har, som led i flerårsaftalens målsætning om at forbedre arbejdsmiljøet og reducere sygefraværet, iværksat en række tiltag. Der blev fx i 2001 foretaget en klimaundersøgelse for samtlige medarbejdere i Kriminalforsorgen. I 2003 udsendte Kriminalforsorgen en håndbog om sygefravær samt et cirkulære om kontakt til og samtale med medarbejdere i forbindelse med sygefravær, hvor direktoratet søgte at anlægge en mere aktiv og opsøgende rolle i forbindelse med det voksende sygefravær i Kriminalforsorgen. Endelig har direktoratet foretaget månedlige sammenligninger af det gennemsnitlige sygefravær for de 15 fængsler.

På trods af de nævnte tiltag var flerårsaftalens målsætninger ikke opfyldt med udgangen af 2003.

86. I **figur 4** er det gennemsnitlige sygefravær pr. årsværk for de 15 fængsler vist.

Figur 4. Gennemsnitligt antal sygedage pr. årsværk i fængslerne for 2000-2003

Note: Fængslerne Kærshovedgård og Nr. Snede figurerer separat i denne figur. Almindeligvis betragtes disse samlet som fængslet Nr. Snede.

Kilde: Data fra Kriminalforsorgen.

Figuren viser, at fængslerne Herstedvester, Vridsløselille, Nyborg, Københavns Fængsler og Søbysøgaard i 2003 havde et gennemsnitligt sygefravær på mere end 20 dage pr. årsværk. Figuren viser desuden, at sygefraværet fra 2002 til 2003 er faldet i 6 ud af de 15 fængsler, hvorimod sygefraværet i 9 fængsler viser en stigende tendens.

Direktoratet har oplyst, at Kriminalforsorgens samlede sygefraværskurve for fængslerne er knækket i 2. halvdel af 2003.

Direktoratet har oplyst, at "best practice" vil blive fremhævet på baggrund af tallene for hele 2003, herunder viderdeling i forhold til, hvilke tiltag, metoder mv. der har resulteret i "best practice". Direktoratet har endvidere oplyst, at statsfængslet i Ringe er valgt som "best practice", idet fængslet har haft den største procentuelle nedbringelse af sygefravær, nemlig 27,4 %. Derudover er Københavns Fængsler valgt som "best practice" i og med, at denne in-

stitution, som er Kriminalforsorgens største, har nedbragt sygefraværet med 13,7 % i 2003.

87. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er stor spredning i Kriminalforsorgens sygefravær, bl.a. hvad angår stillingstype og tjenestested.

Fængselsfunktionærer har således det højeste sygefravær i 2002 med ca. 23 dage pr. årsværk, mens sundhedspersonalet og undervisningspersonalet har et gennemsnitligt sygefravær på henholdsvis 7 og 9 dage pr. årsværk. Det gennemsnitlige sygefravær i staten i 2002 var til sammenligning 7,7 dage pr. medarbejder pr. år.

Direktoratet har understreget, at det er forventeligt, at fængselsfunktionærer har et større sygefravær end de fleste andre statsansatte, hvilket bl.a. hænger sammen med, at arbejdet er psykisk belastende og kan opleves som farligt. Dertil kommer, at varetagelsen af sikkerhedsopgaver fordrer, at medarbejderne fysisk er i form. Direktoratet har desuden oplyst, at det forhold, at sygefraværet er større i de lukkede fængsler end i de åbne fængsler, er en naturlig konsekvens af de specielle arbejdsforhold i et lukket fængsel.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at omfanget af Kriminalforsorgens samlede sygefravær i perioden 1996-2002 er steget fra 275 til 380 fuldtidsstillinger.

Rigsrevisionen har bemærket, at det er lykkedes Kriminalforsorgen at bremse stigningen i det samlede gennemsnitlige sygefravær i 2. halvdel af 2003, men har dog noteret sig, at sygefraværet i flere fængsler fortsat har været stigende. Rigsrevisionen finder, at direktoratets tiltag vedrørende videreformidling af gode initiativer fra udvalgte institutioner er hensigtsmæssigt.

V. Aktivitets- og ressourcestyring i politiet

88. Politiets overordnede styringsgrundlag er de politisk vedtagne flerårsaftaler. En gennemgang af flerårsaftalen for politiet 2000-2003 er foretaget i statsrevisorernes beretning nr. 14/02 om flerårsaftale for politiet 2000-2003.

89. Rigspolitiet har oplyst, at Rigsrevisionens beretning udgør et brugbart bidrag til det videre arbejde med de problemstillinger, der er behandlet, samt at beretningens anbefalinger naturligvis vil indgå med betydelig vægt i forbindelse med udmøntningen af flerårsaftalen for politiet 2004-2006 og i den fortsatte udvikling af økonomistyringen i de kommende år, herunder i forbindelse med en eventuelt ændret politikredsstruktur.

A. Politiets juridiske grundlag, økonomi og organisering

a. Organisering af politi og anklagemyndigheden

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

Departementet er på vegne af justitsministeren overordnet myndighed i forhold til politiet og er som sådan endelig ansvarlig for politiets opgavevaretagelse. Politiets nærmere opgaver og organisation er beskrevet i retsplejelovens kap. 11.

Politiets 5 hovedformål, der er opstillet på baggrund af retsplejelovens bestemmelser og politiets idégrundlag, er følgende:

- Opretholdelse af sikkerhed, fred og orden og at påse overholdelse af love og vedtægter – dvs. udadvendt polititjeneste
- Efterforskning af lovovertrædelser
- Retsforfølgning af lovovertrædelser – dvs. anklagevirksomhed
- Kundeservice
- Uddannelse.

91. Danmark er, jf. retsplejelovens § 111, inddelt i 54 politikredse. Justitsministeren kan kun foretage forandringer i politikredsenes område, medmindre forandringen indebærer oprettelse eller nedlæggelse af en politikreds. En reform af politikredsstrukturen kan derfor ikke gennemføres administrativt. Hver kreds ledes af en politimester (i Københavns

politikreds af en politidirektør). Endvidere udgør Grønland og Færøerne særskilte politikredse. Politikredsenes størrelse varierer, og ifølge politiets årstabel 2002 havde 20 af landets politikredse ved udgangen af 2002 under 100 medarbejdere, og 7 kredse havde over 250 medarbejdere.

Landets politikredse er opdelt i 7 politiregioner. Der er i alle politiregioner indgået samarbejdsaftaler på området for efterforskning af mere kompliceret – og politikredsgrænseoverskridende – kriminalitet samt for en række andre politifaglige formål.

92. Det fremgår af retsplejelovens § 114, stk. 1, at politidirektøren og politimestrene har den selvstændige ledelse af kredsens politi samt ansvaret for udførelsen af det politiet påhvilende arbejde.

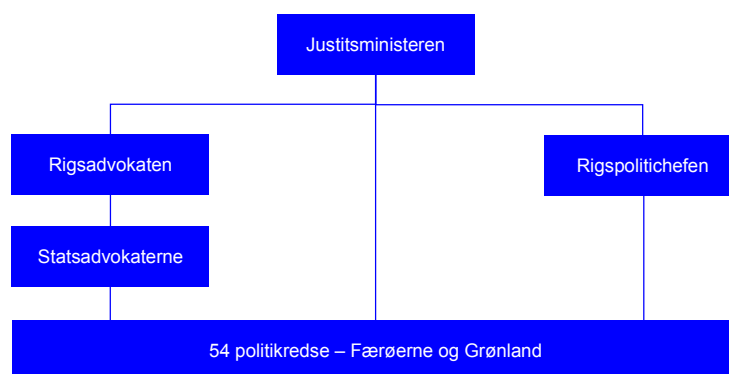
Det fremgår af retsplejelovens § 114, stk. 2, at rigspolitichefen fører tilsyn med politidirektørens og politimestrenes almindelige tilrettelæggelse af politiets arbejde, hvorom der af rigspolitichefen kan gives almindelige bestemmelser.

Rigspolitichefen administrerer politiets bevillinger og forstår forvaltningen af politiets personale, kontorhold og bygningsvedligeholdelse. Forvaltningen af politiets juridiske personale forestås dog af Justitsministeriets departement. Til Rigspolitiet er endvidere henlagt en række politiafdelinger, som ikke kan henføres til en bestemt politikreds, fx færdselspolitiet, Nationalt Efterforskningsstøttecenter, kriminalteknisk afdeling mv. Anklagemyndighedens opgaver og organisation er beskrevet i retsplejelovens kap. 10. Anklagemyndighedens opgave er i forbindelse med politiet at forfølge forbrydelser efter reglerne i retsplejeloven.

Anklagemyndigheden er underlagt justitsministeren, der fører tilsyn med de offentlige anklagere. Anklagemyndigheden består af rigsadvokaten, statsadvokaterne og politimestrene/politidirektøren.

93. Politimestrene og politidirektøren i København har – ved siden af ledelsen af politiet – ansvaret for politikredsenes efterforskning og den lokale anklagemyndigheds virksomhed ved byretterne.

Politiets og anklagemyndighedens organisation fremgår af [figur 5](#).

Figur 5. Politiets og anklagemyndighedens organisation

Kilde: Rigspolitiet.

Figuren viser politiets overordnede organisation, samt at politidirektøren og politimestrene både kan referere direkte til justitsministeren og via rigspolitichefen.

94. Politikredsens forskellige karakter med hensyn til størrelse og arbejdsvilkår mv. har medført en vis variation i kredsens organisatoriske opbygning. Med undtagelse af Københavns Politi, som har en særligt udbygget og differentieret organisation, vil den typiske politikreds være opbygget med en politimester som overordnet leder i en organisation med 3 søjler med henholdsvis ordenspoliti, kriminalpoliti og sekretariat. Hertil kommer en juridisk afdeling. Arbejdsfordelingen mellem ordens- og kriminalpolitiet er som hovedregel følgende: Ordenspolitiet behandler sager om overtrædelse af særlovgivningen samt simpel straffelovskriminalitet, mens kriminalpolitiet behandler alvorligere overtrædelser af straffeloven og speciel særlovskriminalitet. Endelig varetager sekretariatet dels opgaver vedrørende politiets interne forhold, herunder regnskabsmæssige forhold, dels mere publikumsorienterede opgaver, fx udstedelse af pas, kørekort mv. Juridisk afdeling forestår politikredsens anklagevirksomhed.

95. Bevillingen til politiet fremgår af finanslovens § 11.23.01. I 2003 var bevillingen til politiet og anklagemyndigheden på godt 6,4 mia. kr. Rigsrevisionens overordnede gennemgang af regnskabstallene har vist, at den årlige afvigelse mellem det disponible budget og regnskabstallene er beskednen, men

at politiet løbende har videreført stadig flere midler til følgende finansår.

I lighed med Kriminalforsorgen udgør politiets bevilling til løn ca. 80 %, mens øvrig drift udgør ca. 20 %, af politiets nettoudgiftsbevilling.

B. Rigspolitiets økonomiske styring

a. Rigspolitiets afdelingers forvaltning af bevillinger

96. Rigspolitiet har uddelegeret en mindre del af budgetansvaret til de enkelte kredse. Herudover administrerer Rigspolitiet centralt politiets bevilling, der kan tildeles de enkelte kredse efter anmodning. Der er udmeldt bevillinger til de deciderede indkøbsafdelinger og -sektioner. Det gælder Dataafdelingen og Bygningsafdelingen samt Radio-Motorsektionen, Udrustningssektionen og Blanketafdelingen. De øvrige afdelinger i Rigspolitiet er ikke tildelt et særskilt budget.

Fordelingen af driftsbevillingen til Rigspolitiets afdelinger samt til landets 54 politikredse sker efter udmelding fra Rigspolitiets afdeling C. Herudover har de forskellige afdelinger i Rigspolitiet kontakt med kredsene vedrørende fx spørgsmål om personale og materiel.

Hver afdeling har opstillet retningslinjer for forvaltningen af den allokerede bevilling. Afdelingernes budget fastsættes på grundlag af budgetoplæg baseret på de konkrete påtænkte initiativer og større anskaffelser i budgetåret. På grundlag af disse oplæg gennemføres i nødvendigt omfang forhandlinger med afdelingerne og sektionerne med henblik på den nødvendige tilpasning af bevillingerne under hensyn til politiets samlede budgetmæssige situation.

97. Undersøgelsen har vist, at der set fra den enkelte kreds er mange indgange til Rigspolitiet. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at en samlet prioritering af kredsens behov vanskeliggøres ved, at kredsen skal henvende sig til mange forskellige afdelinger og kontorer i Rigspolitiet, når der skal foretages indkøb af udstyr eller søges om ekstra midler til den enkelte kreds. Rigsrevisionen finder på den baggrund, at den nuværende organisering af økonomistyringen vanskeliggør en økonomisk optimal udnyttelse og prioritering af politiets samlede bevilling.

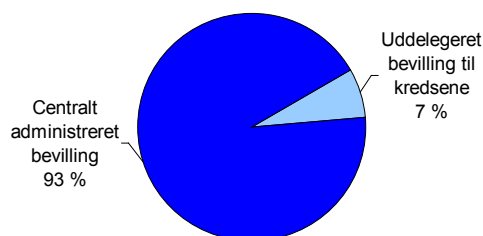
b. Rigspolitiets tildeling af og opfølgning på bevillinger til kredsene

98. Det fremgår af regnskabsinstruksen for politiet, at Rigspolitiet i december måned forud for bevillingsåret udmelder de generelle retningslinjer for den decentrale økonomi i bevillingsåret. Politikredsene kan derefter på baggrund af bevillingen i foregående finansår samt politikredsenes egne regnskabstal skønne over den omtrentlige bevilling for finansåret.

Rigspolitiet har til og med budgetåret 2003 udmeldt de endelige bevillingstal til kredsene i løbet af april måned.

99. Der er inden for de seneste år sket en løbende decentralisering af budgetansvaret, så de enkelte politikredse nu får uddelegeret en større andel af budgettet samt budgetansvar til dækning af udvalgte lønandele og driftsudgifter. Grundlønnen mv. administreres fra centralt hold. Af politiets kontoplan fremgår, hvilke omkostninger der afholdes centralt, og hvilke omkostninger der afholdes decentralt. Af figur 6 fremgår, hvor stor en del af politi og anklagemyndighedens bevilling der er uddelegeret til kredsene.

Figur 6. Centralt administreret bevilling kontra uddelegeret bevilling 2002



Kilde: Rigspolitiet.

Figuren viser, at Rigspolitiets decentralisering af budget og budgetansvar udgør ca. 7 % af den samlede bevilling – svarende til ca. 440 mio. kr. til kredsene, og at de resterende ca. 93 % af bevillingen administreres fra centralt hold af Rigspolitiet.

100. Rigspolitiet har oplyst, at kredsens driftsbevilling med udgangen af 2003 synes at have fundet et passende leje, og at den hidtil anvendte budgetlægningsmodel har været forholdsvis omfattende at administrere. Rigspolitiet

vil derfor i forbindelse med budgetlægningen for 2004 alene tage udgangspunkt i den enkelte kreds bevilling for 2003 korregeret for PL-regulering.

Det er Rigspolitiets opfattelse, at kredsene i al almindelighed har de nødvendige midler til at kunne drive kredsene på et fornuftigt og holdbart niveau.

101. Undersøgelsen har vist, at den største del af de uddelegerede økonomiske ressourcer er øremærket fra start, idet den enkelte kreds reelt ikke har store muligheder for at påvirke omkostningerne til fx husleje, rengøring, el, vand og telefon. Som eksempel kan nævnes, at ud af en decentral bevilling på ca. 3,2 mio. kr. til øvrig drift i en kreds var ca. 3,1 mio. kr. øremærket.

Den enkelte politikreds skal endvidere afholde omkostninger, som kredsene ikke har mulighed for at forudsige eller i øvrigt har væsentlig indflydelse på. Rigsrevisionen er blevet forelagt et eksempel på en indsat i en arrest, der ved løsladelse skulle udvises af Danmark. Den indsatte havde ingen tilknytning til politikredsen og var grundet dispositioner i Kriminalforsorgen endt i politikredsens arrest, men det var politikredsen, der ud af kredsens dispositionsbeløb skulle afholde udgiften til transporten til den indsatte hjemland.

102. Rigsrevisionen har i forbindelse med kredsbesøgene fået oplyst, at de meget begrænsede uddelegerede økonomiske ressourcer medfører, at kredsene ofte kontakter Rigspolitiet med henblik på at få dækket en konkret udgift, inden der i kredsene prioriteres og efterfølgende disponeres. Dette betyder, at der både i Rigspolitiet og i kredsene bruges en del ressourcer på at afklare, på hvilket niveau i organisationen en uforudset udgift skal afholdes.

Rigsrevisionen finder det både naturligt og fornuftigt, at det budget, der uddelegeres fra Rigspolitiet, skal dække et vist omfang af uforudsete udgifter i kredsene, og at det dermed er kredsenes ansvar at sikre en økonomisk buffer til afholdelse af denne type poster. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at de enkelte politikredse – med den nuværende grad af decentralisering af bevillingerne og den medfølgende øremærkning af den største del af den uddelegerede bevilling – reelt ikke har de store manøvrer muligheder med hensyn til at foretage omdisponeringer inden for kredsens

budget, idet det faktiske disponible beløb i den enkelte kreds er meget begrænset.

103. Undersøgelsen har vist, at økonomien i vidt omfang styres fra centralt hold, og at der således kun i begrænset omfang i den enkelte politikreds er sammenhæng mellem det faglige og det økonomiske ansvar.

Rigspolitiet har efterfølgende oplyst, at fordelingen mellem centralt og decentralt administrerede midler løbende er genstand for overvejelser og drøftelser mellem Rigspolitiet og politikredsene. Rigspolitiet vil derfor også – så snart en eventuel kredsreform muliggør det – tage initiativ til, at politikredsenes økonomiske råderum udvides til det niveau, der er hensigtsmæssigt i en ny struktur.

104. Undersøgelsen har endvidere vist, at personalenormeringen i politikredsene ikke tages op til vurdering årligt. Ved indgåelsen af flerårsaftalerne for politiet foretager Rigspolitiet en beregning af de samlede konsekvenser for personaletallene i flerårsaftaleperioden. Dette danner grundlag for fastsættelsen af normativerne for politikredsene i hele aftaleperioden.

Ifølge Rigspolitiet vil politikredse, som konkret skønnes periodevist at være mindre belastet end andre kredse, blive anmodet om at afgive assistance til de mest belastede kredse. Tilsvarende kan opslag af ledige stillinger ske med en vis forsinkelse i nogle kredse, hvis det skønnes, at kredsen for tiden er relativt mindre belastet. Uanset at kredsenes personalenormativ således ikke årligt tages op til revision, foretages der på den anførte måde løbende en forskydning af personaleressourcer kredsene imellem – fra kredse, som aktuelt skønnes at være mindre belastet til kredse, som aktuelt skønnes belastet.

Rigsrevisionen kan konstatere, at skøn indgår som en væsentlig faktor i Rigspolitiets fordeling af personaleressourcerne til kredsene.

105. Undersøgelsen har vist, at kredsene foretager en rapportering i forbindelse med halvårsregnskabet. Fra oktober og året ud afrapporteres endvidere månedligt. Afrapporteringen dækker budgettal samt regnskabstal, fx forbrug år til dato, samt en prognose for kredsens endelige resultat. I tilfælde af afvigelser fra budgettet (positive såvel som ne-

gative) orienterer kredsene Rigspolitiet, hvorefter der indgås en aftale om, hvorledes et eventuelt underskud skal finansieres. Resultatet af dialogen mellem Rigspolitiet og kredsene munder ud i, at kredsene enten selv skal finansiere underskuddet i indeværende år eller overføre underskuddet til næste budgetår, eller at Rigspolitiet forhøjer bevillingen til kredsene med et beløb svarende til underskuddet.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at økonomien i politiet i vidt omfang styres fra centralt hold, og at der kun i begrænset omfang i den enkelte politikreds er sammenhæng mellem det faglige og det økonomiske ansvar.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at den samlede prioritering af kredsenes behov vanskeliggøres ved, at kredsene under den nuværende organisering i Rigspolitiet ofte skal rette henvendelse til en række forskellige afdelinger og kontorer i Rigspolitiet i forbindelse med den almindelige drift af kredsene.

Det er efter Rigsrevisionens opfattelse ikke muligt at vurdere, hvorvidt Rigspolitiets nuværende model for tildeling af personaleressourcer til kredsene foretages i henhold til aktiviteterne, idet skøn indgår som en væsentlig faktor. Rigsrevisionen finder, at Rigspolitiet burde overveje at opstille objektive kriterier for tildeling af personaleressourcer til kredsene.

Rigsrevisionen finder Rigspolitiets tilrettelæggelse af budgetopfølgningen i forhold til kredsene tilfredsstillende.

C. Politiets styring og opfølgning

106. Rigspolitiet har ikke hidtil opstillet mål for alle politiets aktiviteter, men har fokuseret på opfyldelsen af målsætningerne i de gældende flerårsaftaler. I den seneste aftaleperiode 2000-2003 har Rigspolitiet styret landets politikredse gennem nedbrydningen af målene i flerårsaftalen og udmøntningsplanen til konkrete mål for de enkelte kredse. Alle kredse fik fastlagt styrketal, mål og initiativer for hvert år i perioden, hvorunder også flerårsaftalens effektiviseringer og personaleforøgelser blev udmøntet på kredsene. Således modtog alle kredse i løbet af 2000 konkrete krav til udviklingen i årsværksforbruget på flerårsaftalens indsatsområder, herunder bl.a. nærpolti, udetid, indsats mod vold- og bandekriminalitet samt effektiviseringer for aftaleperioden.

Ud over de mål, der udmeldes på baggrund af flerårssaf-taler/udmøntningsplaner, udsteder rigspolitichefen løbende kundgørelser og rundskrivelser vedrørende opgavevareta-gelsen på forskellige områder samt administrative forhold. Derudover formulerer kredsene lokalt mål for kredsens ak-tiviteter.

Rigspolitiet foretog en halvårlig opfølgning på de cen-tralt udmeldte resultatkrav, der blev udmeldt til kredsene i forbindelse med den tidligere flerårsaftale for politiet 2000-2003.

107. Justitsministeriet har anført, at retsplejelovens § 114 sætter nogle – men ikke præcist definerede – grænser for Rigspolitiets faglige styring af politikredsene. Det er såle-des ministeriets opfattelse, at der ikke uden særskilt hjem-melsgrundlag, fx i politiske flerårssaf-taler, er mulighed for, at Rigspolitiet kan stille konkrete krav til kredsenes politi-faglige indsats.

Justitsministeriet har endvidere oplyst, at der kan være grund til at opstille effektiviseringsmål og foretage resultat-opfølgning også for de dele af politiets virksomhed, som ikke er (direkte) omfattet af flerårsaftalen.

Justitsministeriet har videre anført, at den nye flerårssaf-tale for 2004-2006 stiller krav om – og dermed giver Rigs-politiet mulighed for – en betydelig styrkelse af resultatop-følgningen i politiet. Det indgår således i de aktuelle over-vejelser om udmøntning af aftalen, at der i løbet af 2004 skal opstilles et antal målepunkter, der tilsammen dækker de centrale dele af politiets virksomhed. Der søges endvide-re opstillet ét (eller enkelte) ”samlet mål for politiets resul-tater”. Målepunkterne og det (eller de) ”samlede mål for politiets resultater” konstrueres så betids, at der med ud-gangspunkt heri løbende kan offentliggøres resultater af må-lingerne på internettet både samlet set og i de enkelte poli-tikredse.

Det er Justitsministeriets vurdering, at en gennemførel-se af disse tiltag sammenholdt med, at POLIS nu er imple-menteret, vil skabe det fornødne grundlag for, at Rigspoli-tiet kan etablere en styringsmodel i forhold til politikredse-ne, der i betydeligt omfang opfylder kravene om at kunne sammenholde aktiviteter med ressourceforbrug.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Rigspoli-tiet i 2004 vil opstille mål for de centrale dele af politiets

virksomhed. Rigsrevisionen kan konstatere, at det ikke fremgår, hvorvidt de målepunkter der skal defineres er input- eller outputmål.

Rigsrevisionen skal anbefale, at så mange af målene som muligt bliver outputmål, idet inputmål ikke umiddelbart egner sig til dokumentation af, hvilke resultater der er opnået.

108. Justitsministeren nedsatte den 8. juli 1998 en kommission vedrørende politiets forhold. Kommissionen skulle bl.a. overveje og fremsætte forslag om politiets fremtidige organisation, herunder inddelingen af landet i politikredse og politiets ledelsesstruktur.

Politikkommissionen afgav i 2002 betænkning nr. 1409 om politiets struktur. Det fremgår af betænkningen, at de væsentligt øgede krav, der i dag stilles til al offentlig virksomhed, uundgåeligt vil få en væsentlig indflydelse på politiets virksomhed. Det fremgår endvidere af betænkningen, at i forlængelse af den øgede fokusering på opstilling af målsætninger for politiets virksomhed stilles der krav om omstillingsparathed i organisationen. Politiet må derfor – også inden for de enkelte politikredse – evne at tilpasse sin virksomhed til de mål og krav, som der fra det omliggende samfund – herunder fra politisk hold – stilles til dets arbejde og dermed til prioriteringer af politiindsatsen. Det fremgår ligeledes af betænkningen, at politiet dels indadtil skal kunne redegøre for den interne ressourcevurdering, dels udadtil være i stand til at dokumentere sin virksomhed.

Endelig fremgår det af betænkningen, at en fælles planlægning vedrørende alle kredsens opgaver er en forudsætning for at sikre kredsens samlede målopfyldelse.

Resultatmål for kredsene

109. Ud over mål opstillet i flerårsaftaler udarbejder alle kredse virksomhedsplaner, der fastsætter konkrete mål for politiets arbejde og handleplaner for bestemte indsatsområder. Denne målfastlæggelse er udelukkende decentralt funderet. Rigspolitiet har ikke udmeldt rammer, emner e.l. for kredsens målfastlæggelse, ligesom der ikke er fastsat retningslinjer for opfølgningen på målopfyldelsen.

Rigsrevisionens gennemgang af et antal virksomhedsberetninger viser generelt, at de lokalt fastsatte mål er af varierende karakter og omfang, ligesom de kun sjældent er

målbare. Oftest er der tale om inputmål, ligesom der typisk ikke er opstillet mål for væsentlige opgaver i politikredsen.

110. Kredsene udarbejder ved årets afslutning en virksomhedsberetning, der bl.a. redegør for kredsens mål, målopfyldelse samt kredsens mål for det efterfølgende år. Derudover indeholder virksomhedsberetningen en afrapportering af kredsens ressourceanvendelse. Rigspolitiet har oplyst, at de lokale mål og opfyldelsen heraf fremgår af politikredsenes virksomhedsberetninger, der indsendes til Rigspolitiet, men at Rigspolitiet ikke foretager en vurdering eller godkendelse af mål og målopfyldelse.

a. Eksempler fra norsk politi

111. Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen besøgt det norske politi. Norsk politi har udarbejdet en model til fordeling af ressourcer til kredsene og opstillet resultatmål for kredsens virksomhed. Den norske model til allokering af ressourcer til kredsene opererer med en forudsætning om, at omfanget af politiets opgaver – og behovet for ressourcer – kan føres tilbage til bestemte faktorer. Det betyder, at det norske Politidirektorat i forbindelse med fordeling af ressourcer til kredsene – ud fra objektive kriterier – kan sikre en ressourceallokering, der afspejler variationen i kredsens opgaveportefølje.

I Norge tildeles de enkelte kredse et totalbudget, der dækker alle kredsens omkostninger, hvorfor kredsene også selv skal reservere midler til uforudsete omkostninger. Ca. 91 % af politiets samlede bevilling i Norge, svarende til ca. 6,3 mia. nkr., er uddelegeret til kredsene, og de resterende ca. 9 % administreres fra centralt hold. Den enkelte politimester har ansvaret for ressourceanvendelsen og prioriterer selv bemandingen på henholdsvis ordens- og kriminalpoliti. Den enkelte politimester er ansvarlig for kredsens samlede budget.

Norsk politi har med henblik på at opstille mål for politiets forebyggende arbejde eksempelvis sat et maksimum for antallet af anmeldelser i kredsen vedrørende berigelses-kriminalitet. Derudover er der opstillet et minimumskrav til politiets forpligtelse til selvstændigt at iværksætte undersøgelser inden for forskellige områder. Til eksempel kan nævnes narkoområdet, hvor det som mål er fastsat, at mindst 3.000 sager i kredsen skal efterforskes. Det norske

politi har oplyst, at politiet vil fuldføre arbejdet med at opstille mål for politiets samlede virksomhed i 2005 ved at tilføje mål for publikums- og medarbejdertilfredshed.

Rigsrevisionen har noteret sig, at det norske politi i vidt omfang arbejder med outputmål for både de administrative og de politifaglige områder.

112. Rigsrevisionen er af den opfattelse, at en institution ved opstilling af outputmål får et meget anvendeligt redskab til at afrapportere omfanget og resultaterne af institutionens arbejde. Anvendelse af outputmål frem for inputmål betyder endvidere, at institutionen bør få større frihedsgrader til at løse opgaverne ressourcemæssigt hensigtsmæssigt, idet det bliver institutionens konkrete kendskab til problemstillingerne, der styrer arbejdstilrettelæggelsen.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er overordnet Rigsrevisionens vurdering, at politiets styring har været mangelfuld.

Undersøgelsen har vist, at Rigspolitiets styring og opfølgning er koncentreret om de målsætninger, der fremgår af de gældende flerårsaftaler.

Undersøgelsen har endvidere vist, at de enkelte politikredse udarbejder virksomhedsplaner, der fastsætter konkrete resultatmål for bestemte indsatsområder, som afrapporteres i en årlig virksomhedsberetning. Rigsrevisionen kan generelt konstatere, at de lokalt fastsatte mål er af varierende karakter og omfang, ligesom de kun sjældent er målbare. Oftest er der tale om inputmål, ligesom der typisk ikke er opstillet krav for de enkelte politikredses væsentligste opgaver.

Det fremgår af Politikommissionens betænkning fra 2002 (nr. 1409), at en fælles planlægning vedrørende alle kredsens opgaver er en forudsætning for at sikre kredsens samlede målopfyldeelse.

Rigsrevisionen finder det uhensigtsmæssigt, at Rigspolitiet ikke har udmeldt overordnede rammer for kredsens målfastsættelse, der vedrører aktiviteter, som går ud over flerårsaftalens krav, ligesom der ikke som et led i Rigspolitiets tilsyn er foretaget en opfølgning på de lokalt fastsatte mål, hvorfor de opnåede resultater ikke har indgået i Rigspolitiets fremadrettede styring.

Flerårsaftalen for politiet 2004-2006 giver Rigspolitiet mulighed for at opstille mål og foretage opfølgning for de centrale dele af politiets virksomhed. Rigsrevisionen skal anbefale, at Rigspolitiet fremover kan redegøre for, hvordan ressourcerne er anvendt i forhold til politiets 5 hovedformål og

de dertil knyttede målsætninger, samt opgøre, hvilke resultater der er opnået. De mål, der opstilles, bør i videst muligt omfang være outputmål og favne politiets samlede virksomhed, så der kan foretages en afrapportering af omfanget og resultaterne af politiets indsats.

D. Rigspolitiets sikring af effektivitet i opgavevaretagelsen

113. I afsnittet vil Rigsrevisionen sætte fokus på:

- IT-understøttelse af politiets styring og opgavevaretagelse
- Politiets anvendelse af ressourcer på Ledelse samt Planlægning og administration
- Rekruttering til Rigspolitiets afdelinger
- Rigspolitiets initiativer til effektivisering af efterforskningen.

Fokusområderne er ikke en udtømmende gennemgang af områder, hvor der er eller med fordel kunne iværksættes effektiviseringsinitiativer, men der er tale om områder af væsentlig faglig eller økonomisk betydning.

a. IT-understøttelsen af politiets styring og opgavevaretagelse

114. Rigsrevisionen har gennemgået og vurderet, hvorledes Rigspolitiet har sikret IT-systemer, der understøtter effektivitet i opgavevaretagelsen. Undersøgelsen har omfattet 3 af politiets centrale IT-systemer samt politiets brug af e-mail:

- POLSAS (Eksisterende og fremtidig version), som er politiets sagsstyringssystem.
- POLTID, som er politiets nye tidsregistreringssystem.
- POLIS, som er politiets nye ledelsesinformationssystem.
- Politiets brug af e-mail.

Politiets sagsstyringssystem – POLSAS

115. Politiets sagsstyringssystem (POLSAS) er en videreudvikling af politiets decentrale døgnrapport- og journal-system. POLSAS blev udrullet til kredsene i perioden oktober 1997 - februar 2000. Implementeringen af POLSAS har betydet, at politiet kan føre sagerne elektronisk.

POLSAS er opbygget af kredsspecifikke databaser, hvilket betyder, at alle politikredsens medarbejdere har adgang til kredsens POLSAS, men ikke til andre kredsens POLSAS. Såfremt en sag skal overføres fra én kreds til en anden, er det nødvendigt at printe sagen ud fra POLSAS og fysisk overføre den til den nye kreds, dvs. i et vist omfang taste den ind i systemet en gang mere. POLSAS åbner mulighed for at give enkelte medarbejdere adgang til andre kredsens databaser, men systemet kan kun håndtere et begrænset antal af disse adgange. Rigspolitiets Nationale Efterforsknings Center (NEC) kan dog generere rapporter på tværs af kredsens databaser.

116. Rigspolitiet har oplyst, at høj datadisciplin og korrekt anvendelse af systemet i alle landets politikredse er af afgørende betydning for validiteten af de rapporter, som NEC på nationalt plan og kredsene på lokalt plan kan generere. Undersøgelsen har vist, at der er stor variation i, hvorledes de enkelte politimestre har tilrettelagt anvendelsen af POLSAS, herunder hvem i kredsene der har kompetence til at lade sager ændre status. Undersøgelsen har ligeledes vist, at der er stor forskel i registreringspraksis i kredsene.

I POLSAS er det muligt at følge sagerne, herunder status og aktuelle placeringer gennem hele sagsforløbet. Det er ligeledes muligt at fordele sagerne til medarbejderne, ligesom sagerne kan placeres med forskellige sagsstatuskoder, fx bero.

Rigsrevisionen fik forelagt et eksempel i en politikreds, hvor den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for verserede indbruds- og tyverisager var mere end 600 dage. Rigspolitiet har oplyst, at den lange sagsbehandlingstid formentlig skyldes, at mange af sagerne fysisk er stillet i bero, men elektronisk stadig står anført som værende under sagsbehandling. Det nævnte eksempel er således ikke udtryk for, at den faktiske gennemsnitlige sagsbehandlingstid i politikredsen er knap 2 år.

Et andet eksempel, Rigsrevisionen er blevet forelagt, er, at brugerne af POLSAS i første omgang har fokuseret på, at den ”nye politirapport” i POLSAS skal ligne den rapport, som man kendte, før POLSAS blev taget i brug. For at opnå denne lighed registreres mange sagsspecifikke oplysninger i forkerte datafelter, hvilket medfører, at oplysningerne ikke efterfølgende kan anvendes i forbindelse med centrale dataudtræk fra systemet, da nøgletallene bliver misvisende.

Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen gennemgået interne arbejdsrapporter fra projektet Fokus på efterforskning. I en af rapporterne behandles bl.a. problemstillingen om datadisciplin i POLSAS. Det fremgår, at der er brug for skærpet datadisciplin underbygget af forbedringer i POLSAS, herunder drop-down-menuer og spærreninger, som forhindrer, at felter kan springes over i forbindelse med udfyldelse af registreringerne i systemet.

Rigsrevisionen kan konstatere, at anvendelsesmulighederne af udtræk fra POLSAS vil være af begrænset værdi, indtil der er etableret ensartede og præcise registreringer i POLSAS. Henset til, at POLSAS er taget i brug i perioden oktober 1997 - januar 2000, er det Rigsrevisionens opfattelse, at registreringspraksis, dvs. datadisciplinen, i POLSAS burde være høj.

117. Af Rigspolitiets redegørelse vedrørende politiets generelle IT-anvendelse i perioden 2004-2007 fra marts 2003 fremgår det, at som en nødvendig levetidsforlængelse af POLSAS bør der gennemføres sammenlægning af POLSAS-databaser til én landsdækkende database. Det bemærkes i redegørelsen, at sammenlægningen af databaserne kan medføre en ny funktionalitet for brugerne, idet sammenlægningen vil gøre det muligt generelt for brugerne at se data, der tilhører andre politikredse.

Dette medfører dog ikke, at dobbeltindtastninger undgås.

118. Dataafdelingen har oplyst, at Rigspolitiet i slutningen af indeværende flerårsaftale forventer at forelægge et aktstykke for Finansudvalget, der beskriver investeringen i det nye POLSAS. Den endelige plan afventer udarbejdelsen og færdigbehandlingen af udmøntningsaftalen for politiets flerårsaftale 2004-2006. Den foreløbige plan for hvordan

investeringerne i et nyt POLSAS fordeler sig, fremgår af **tabel 5**.

Tabel 5. Foreløbig oversigt over investering og aktiviteter for det nye POLSAS

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Flerårsaftaleperiode						
Investering	5 mio. kr.		5 mio. kr.	Ukendt	Ukendt	Ukendt	
Aktivitet	Kravspecifikation af det nye POLSAS		Udvikling, test, uddannelse og implementering			Begyndende konkrete effektiviseringer	
Kilde: Rigspolitiets Dataafdeling.							

Tabellen viser, at udviklingen af det nye POLSAS først forventes at kunne iværksættes primo 2007, og test, uddannelse og implementering af systemet forventes gennemført i 2008/09. Konkrete effektiviseringer som følge af udviklingen og implementeringen af det nye POLSAS kan først realiseres efter, systemet er fuldt implementeret og endelig fejlrettet i 2010.

POLTID

119. Politiet har indtil årsskiftet 2003/04 anvendt statistikprofiler til tidsregistrering. Rigspolitiet har i andet halvår af 2003 udrullet et nyt tidsregistreringssystem, POLTID, til samtlige politikredse. Registreringen i POLTID baseres på den enkelte medarbejders faktiske tidsforbrug på sagsområder. Den valgte systemmæssige opbygning af POLTID betyder, at politiet efterfølgende får mulighed for at opgøre det samlede tidsforbrug på sagsområder i kredsen, men som udgangspunkt ikke på de enkelte sager inden for sagsområdet. En konsekvens af denne registreringspraksis vil være, at de rapporter, der genereres på baggrund af data fra POLTID, primært vil tage udgangspunkt i en gennemsnitsbetragtning for det enkelte sagsområde. POLTID har en funktionalitet, der gør det muligt at registrere på den enkelte sag, hvis det vælges ved oprettelsen af sagen.

De enkelte sagsområder er forholdsvist bredt defineret, fx udgør indbrud og tyveri samt økonomisk kriminalitet sagsområder uden yderligere underkategorier, hvorimod fx Patrulje med flere formål har en række underkategorier.

120. Rigspolitiet har oplyst, at den enkelte sag ikke er styringsrelevant, når det gælder fx udstedelse af pas og kørekort. Rigsrevisionen er enig i dette synspunkt.

Rigsrevisionen finder imidlertid, at Rigspolitiet med fordel kunne have valgt en større detaljeringsgrad på udvalgte sagsområder i POLTID. Formålet skulle være at muliggøre udarbejdelsen af ledelsesinformation, der kan anvendes på flere ledelsesniveauer i organisationen.

POLIS

121. Som et led i flerårsaftalen for politiet 2000-2003 skulle politiet udvikle et ledelsesinformationssystem POLIS. Rigspolitiet har udviklet POLIS, der med udgangen af 2003 er udrullet til alle kredse. POLIS genererer rapporter på baggrund af data fra bl.a. POLSAS og POLTID. POLIS muliggør fx beregning af nøgletal for ressourceanvendelsen fordelt på sagsområder.

Som behandlet i afsnittet om POLSAS har undersøgelsen vist, at der er problemer med datadisciplinen i kredsene. Sammenholdes dette med den ressourcere registrering, der gennemføres i POLTID, hvor ressourcerne primært registreres på sagsgrupper, opstår der en risiko for, at de rapporter, der genereres, er misvisende og dermed ikke styringsegne. Eksempelvis vil det betyde, at en rapport, der angiver sagsbehandlingstiden inden for et sagsområde i alt-overvejende grad baseres på gennemsnitsbetragtninger hentet fra POLTID, og at antallet af afsluttede sager baseres på data fra POLSAS, der kan være fejlbehæftede grundet problemerne med datadisciplinen.

Undersøgelsen har vist, at der i forbindelse med implementeringen af POLIS er sat yderligere fokus på, at data registreres korrekt bl.a. i POLSAS. Da registreringerne fra POLSAS fremover skal anvendes til at generere ledelsesinformation i POLIS om bl.a. politikredsens sagsbeholdning, sagsbehandlingstider, sigtelsesprocenter og afgørelsesprocenter er det afgørende, at registreringerne er valide. Rigspolitiet har oplyst, at de rapporter, der kan trækkes fra POLIS, bl.a. vil blive anvendt til at benchmarke politikredsene på udvalgte målepunkter. Rigspolitiet finder derfor, at politikredsene har fået et yderligere incitament til at registrere korrekt i POLSAS.

122. Rigspolitiet er af den opfattelse, at politiets ledelsesinformationssystem ikke skal baseres på detailstyring, hvor der styres på enkeltsager og enkeltpersoner. Detailstyring i en så stor og kompleks organisation som politiet vil medføre, at der mistes styringsmæssigt fokus på de strategisk og politisk vigtige indsatsområder på bekostning af styring på enkeltsager og aktiviteter. I de få tilfælde – fx længerevarende og meget ressourcekrævende sager med særligt politisk fokus – hvor det kan være hensigtsmæssigt at registrere tidsforbruget på den enkelte sag, kan dette ske i POL-TID.

123. Rigspolitiet har oplyst, at der naturligt altid vil være en periode i forbindelse med indførelsen af nye IT-systemer, hvor der aktivt og målrettet skal arbejdes med at tilrette registreringspraksis til nye krav. I den forbindelse har Rigspolitiet gjort opmærksom på, at POLIS alene har været i drift i godt 1 år og omfatter 54 politikredse og 14.500 medarbejdere. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at data-disciplinen i POLSAS – der har været i drift i flere år og som bl.a. danner baggrund for rapporterne i POLIS – allerede nu burde være høj.

Politiets brug af e-mail

124. Af Rigspolitichefens notits nr. 9 af 29. september 2003 vedrørende fornyelse af politiets IT og gennemførelse af politiets IT-strategi fremgår det, at der i flerårsaftaleperioden 2000-2003 ikke har været bevillinger til at gennemføre bl.a. en udbygning af politiets kommunikationskanaler i form af adgang til at anvende e-mail til intern kommunikation mellem kredsene og til politiets kommunikation med eksterne parter, herunder borgerne.

Rigspolitiet har oplyst, at etablering af landsdækkende e-mail for politiet via politiets netværk vil udgøre en samlet investering på 4-5 mio. kr., samt at Rigspolitiet forventer at gennemføre denne investering i flerårsaftaleperioden 2004-2006.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Rigspolitiet ved etablering af landsdækkende e-mail kan forbedre kommunikationen kredsene imellem i relation til bl.a. efterforskning af kredsgrænseoverskridende kriminalitet.

125. Rigspolitiet har efterfølgende oplyst, at man i det væsentlige kan tiltræde Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende de eksisterende svagheder og u hensigtsmæssigheder i politiets IT-systemer, og at disse forhold da også tidligere er identificeret bl.a. i forbindelse med politiets IT-strategiarbejde i 2001-2002.

Rigspolitiet har endvidere oplyst, at det også fremgår af statsrevisorernes beretning nr. 14/02 om flerårsaftale for politiet 2000-2003, at der ikke i den tidligere flerårsaftale har været afsat midler til fornyelse eller gennemgribende ændringer af IT-systemerne. Tværtimod har det, som følge af politiets generelle budgetmæssige situation, herunder som følge af meget betydelige merudgifter til drift af de eksisterende IT-systemer, været nødvendigt at udskyde forudsatte IT-investeringer svarende til et beløb på godt 60 mio. kr.

Der er ved den nye flerårsaftale afsat midler til at påbegynde arbejdet med modernisering af systemerne, og herunder bl.a. til at forbedre kommunikationsmulighederne, og en del af de rejste kritikpunkter forventes således afhjulpet i løbet af indeværende flerårsaftaleperiode.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at flerårsaftalen for politiet for perioden 2000-2003 dækkede ca. 10 % af politiets samlede bevilling i flerårsaftaleperioden på ca. 23 mia. kr. opgjort i løbende priser. Rigsrevisionen finder, at Rigspolitiet ved en anderledes prioritering af den resterende bevilling kunne have frigjort økonomiske ressourcer til dækning af investeringer i politiets IT-systemer fx investering i landsdækkende e-mail.

126. Rigspolitiet har angående datakvaliteten i POLSAS fremhævet, at systemet ikke er et ledelsesinformationssystem, men alene et sagsstyringssystem. Data er således hidtil i stor udstrækning alene indrapporteret med henblik på at registrere den enkelte sag og ikke ud fra et ønske om, at det tillige skulle være muligt senere at anvende registreringerne til ledelsesinformation, fx til beregning af sagsbehandlingstider.

Rigspolitiet har ligeledes bemærket, at detaljeringsniveauet i POLIS nøje er afstemt i forhold til de oplysninger, der ligger i politiets øvrige systemer, herunder særligt POLSAS. Det er således Rigspolitiets opfattelse, at informationerne i POLIS og POLSAS komplementerer hinanden, så det både er muligt at få generel ledelsesinformation i PO-

LIS og information om status på den enkelte sag i POLSAS.

Rigspolitiet har videre tilkendegivet, at Rigsrevisionens øvrige bemærkninger til POLSAS og POLIS vil indgå i Rigspolitiets overvejelser i forbindelse med den videre udvikling af systemet.

Rigsrevisionen skal til Rigspolitiets synspunkt bemærke, at det flere steder i det materiale Rigsrevisionen har modtaget fra Rigspolitiet, fx rundskrivelse af 15. september 1999 vedrørende anvendelse af POLSAS fremgår, at et af formålene med POLSAS er at sikre, at statistikkrav efterleves, herunder at grundlaget for indberettede oplysninger er tilgængelige i edb-systemet. De centrale retningslinjer sammenholdt med politiets sikkerhedshåndbog og lokale retningslinjer skal endvidere sikre, at dansk politi leverer et ensartet grundlag til efterforskning, statistik, virksomhedsberetnings, anmeldelsesregister, afgørelsesregister mv.

Rigsrevisionen finder derfor fortsat, at datakvaliteten i POLSAS bør være høj, da data fra POLSAS bl.a. bruges til statistikformål, og dermed også danner grundlag for ledelsesinformation.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigspolitiet burde ved konstatering af problemer med data-disciplinen i politiets sagsstyringssystem (POLSAS) have iværksat tiltag, der kunne minimere problemerne. Rigsrevisionen finder det uhensigtsmæssigt, at POLSAS ikke i tilstrækkelig grad kan håndtere kredsgrænseoverskridende kriminalitet, og utilfredsstillende, at det først i 2010 vil være muligt at realisere konkrete effektiviseringer af det nye POLSAS.

Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at Rigspolitiet med fordel kunne have valgt en større detaljeringsgrad på udvalgte sagsområder i politiets tidsregistreringssystem (POLTID) og dermed have fået endnu bedre styringsdata.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Rigspolitiet generelt burde have sikret politiet tidssvarende IT-systemer, der effektivt kan understøtte opgavevaretagelsen. Ved en anderledes prioritering af bevillingen kunne Rigspolitiet have frigjort økonomiske ressourcer til dækning af investeringer i politiets IT-systemer, herunder fx investering i landsdækkende e-mail.

Samlet er det således Rigsrevisionens vurdering, at Rigspolitiets IT-understøttelse af politiets opgavevaretagelse på flere områder er utilstrækkelig.

b. Politiets anvendelse af ressourcer på Ledelse samt Planlægning og administration

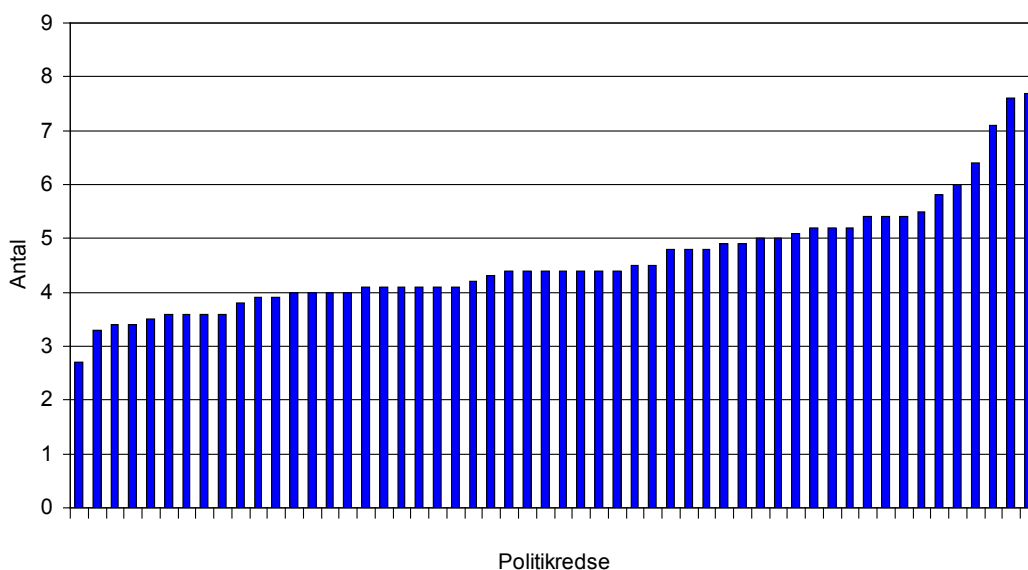
127. Rigspolitiet opgør i tabeldelen til årsrapporten for 2002 årsværksforbruget på politiets 5 hovedformål: Udadvendt polititjeneste, Efterforskning, Anklagevirksomhed, Kundeservice og Uddannelse. Under hvert hovedformål er foretaget en underopdeling af årsværksforbruget, så det fremgår, hvor mange årsværk der anvendes på fx Ledelse samt Planlægning og administration. I afsnittet om Rigspolitiets initiativer til effektivisering af efterforskningen fremhæves det fra flere sider, at organiseringen med flere ligeværdige ledere ikke i tilstrækkelig grad er fleksibel.

Med henblik på at kunne foretage en vurdering af politiets "ledelsestyngde" har Rigsrevisionen anmodet Rigspolitiet om at opgøre kredsens registreringer på Ledelse samt Planlægning og administration i 2002.

128. Rigspolitiet har indtil årsskiftet 2003/04, hvor politiets nye tidsregistreringssystem, POLTID, blev taget i brug, anvendt et ressourceregreringssystem, POLPLAN, der var baseret på, at alle medarbejdere havde en statistikprofil, der vægtede den eller de funktioner, den pågældende medarbejder varetog. Statistikprofilerne blev brugt som en enkel registrering af, hvad hver medarbejder brugte sin tid på og var defineret på baggrund af faktiske registreringer af ressourceanvendelsen i en begrænset periode. Der blev fx foretaget registreringer på Ledelse samt Planlægning og administration inden for politiets 5 hovedformål.

129. På baggrund af opgørelser for hver enkelt kreds og Rigspolitiets afdelinger fremkommer en total for hele landet på 3.348.063 timer på de 2 sagsområder, svarende til ca. 2.000 årsværk. **Figur 7** viser antal medarbejdere pr. årsværk, anvendt på Ledelse samt Planlægning og administration og opdelt på kredse.

Figur 7. Antal medarbejdere pr. årsværk, anvendt på Ledelse samt Planlægning og administration og opdelt på kredse



Note: Ved beregningen er et arbejdsårsværk opgjort til 1.628 timer. Rigsrevisionen har herefter omregnet opgørelsen for hver enkelt kreds til ledelsesårsværk og sammenholdt dette tal med antallet af ansatte i de enkelte kredse. Endvidere er der ved beregningerne anvendt antallet af ansatte i kredsene og ikke antal årsværk i kredsene, hvorfor Rigsrevisionens beregninger undervurderer ledelsestygden i kredsene. Sagsområdet Planlægning og administration dækker ikke over sagsbehandling i politikredsen, idet sagsbehandling i fx anlagevirksomheden er udskilt på en selvstændig konto. På samme måde er fx arbejdet med pas og kørekort også udskilt på egne konti.

Kilde: Opgjort på baggrund af data fra Rigspolitiet og politiets årstabel 2002.

Figuren viser, at der er stor variation mellem kredsene, og at der i 13 ud af 54 politikredse er mindre end 4 medarbejdere for hvert årsværk, der anvendes på ledelse mv.

Rigsrevisionen har foretaget en nærmere analyse af, om fordelingen mellem kredsens "ledelsestygde" har en sammenhæng med kredsens størrelse. Der kan imidlertid ikke påvises nogen entydig sammenhæng mellem kredsens størrelse og "ledelsestygden".

130. Ifølge tabeldelen til politiets årsrapport 2002 er politiets registreringer på Udetid uden sammenligning den største udadvendte aktivitet for politiet i 2002. Rigsrevisionen skal bemærke, at sagsområderne Ledelse samt Planlægning og administration, med en samlet registrering på over 3,3 mio. timer i 2002, overstiger registrering på Udetid i 2002 med over 300.000 timer eller ca. 185 årsværk. Den totale registrering på ca. 2.000 årsværk på Ledelse samt Planlægning og administration modsvarer næsten de 2.193

årsværk, der anvendes på Sagsbehandling samt Analyse og efterretning på politiets hovedformål Efterforskning.

Rigsrevisionen kan konstatere, at politiet med den nuværende organisering med mange ligeværdige ledere anvender en stor del af personaleressourcerne på Ledelse samt Planlægning og administration, og at dette efter Rigsrevisionens opfattelse kan bruges som en indikation på, at ledelsestyngden i politiet er stor.

131. Rigspolitiet har til ovenstående anført, at områderne Ledelse samt Planlægning og administration er opgaveområder, hvor det definitionsmæssigt er vanskeligt at afgrænse områderne fra andre områder af mere driftsmæssig karakter.

Rigspolitiet har endvidere henvist til politiets årsrapport 2002, hvoraf det fremgår, at opgørelsesmetoden medfører unøjagtigheder såvel i forhold til opgørelsen af det samlede ressourceforbrug i de enkelte politikredse og afdelinger som i forhold til fordelingen af ressourceforbruget på aktivitet/formål.

Derudover har Rigspolitiet anført, at det hidtidige datagrundlag er uanvendeligt til den beregning, Rigsrevisionen har ønsket at foretage. Rigspolitiet finder det derfor ikke fagligt forsvarligt at medvirke til de nævnte beregninger, da det ikke under nogen omstændigheder vil være muligt at korrigere og kvalitetssikre datagrundlaget. Rigspolitiet har desuden anført, at Rigsrevisionen selv tidligere har rettet kritik af anvendelsesmulighederne på baggrund af data, der genereres af statistikprofiler.

132. Rigspolitiet har oplyst, at når der foreligger det fornødne datagrundlag fra tidsregistreringssystemet, vil der blive foretaget sammenligninger på tværs af kredsene med henblik på at skabe et overblik over begrundelserne for eventuelle variationer i kredsens ressourceanvendelse på politiets forskellige opgaver, herunder også på ledelse mv.

Rigsrevisionen er enig med Rigspolitiet i, at politiets hidtidige metode til opgørelse af ressourceforbruget er unøjagtig. Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at politiets registreringer af mere end 3,3 mio. timer på Ledelse samt Planlægning og administration giver en rimelig indikation på "ledelsestyngden" i kredsene.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist at politiets registreringer på sagsområderne Ledelse samt Planlægning og administration udgjorde ca. 2.000 årsværk i 2002, samt at der er en stor spredning kredsene imellem. Rigsrevisionen finder på baggrund af dette samt på baggrund af politiets nuværende organisering med mange ligeværdige ledere, at Rigspolitiet bør forholde sig til indikationen på, at ledelsestygden i politiet er stor.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Rigspolitiet i takt med indførelsen af et egentligt tidsregistreringssystem vil foretage sammenligninger på tværs af kredsene med henblik på at skabe et overblik over variationen af kredsenes ressourceanvendelse på ledelse mv.

c. Rekruttering til Rigspolitiets afdelinger

133. Det fremgår af Politikommissionens betænkning (nr. 1409), at den overvejende del af de nuværende kredse ikke er i stand til at sikre en tilstrækkelig kompetenceudvikling hos personalet, herunder uddanne folk til specialfunktioner. Dette gør sig gældende på en lang række områder som fx efterforskning af narkotika-, miljø- og økonomisk kriminalitet og EU-svig.

Med henblik på at undersøge, hvordan Rigspolitiet understøtter og sikrer effektivitet i opgavevaretagelsen, har Rigsrevisionen undersøgt rekrutteringen og personalesammensætningen i politiet. Rigsrevisionen har desuden i undersøgelsen inddraget, om Rigspolitiet har undersøgt, hvorvidt opgaverne kunne løses mere effektivt med en større grad af tværfaglighed i bemanningen på visse særlige opgavetyper, samt hvordan politiet tilpasser sig kravene, der opstår, når der sker en stigning i mere komplicerede straffesager, fx IT-, økonomisk og organiseret kriminalitet.

134. Retsplejelovens § 109 regulerer personalesammensætningen i politiet. I politiets nuværende personalesammensætning varetages politiets opgaver i alt væsentligt omfang af politiuddannede betjente, HK-uddannet kontorpersonale og jurister.

I henhold til retsplejelovens § 110 er der under Rigspolitiet henlagt en række politiafdelinger, som ikke kan henføres til en bestemt politikreds. Rigspolitiets afdelinger ud-

gør både stabsfunktioner og rent politifaglige afdelinger. Der er p.t. 9 afdelinger under Rigspolitiet.

135. I afdelingen for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK) er der fx alene kontor-, politi- og juristuddannede medarbejdere ansat. I samme afdeling købes der for betydelige beløb ekstern revisionsbistand. Revisionsbistanden indgår i efterforskningen og danner grundlag for anklageskrift/tiltale. Rigsrevisionen finder, at der ud fra et sparsommelighedssynspunkt muligvis kan identificeres besparelser i relation til de opgaver, der med den nuværende tilrettelæggelse købes eksternt. Hertil kommer, at øget tværfaglighed i rekrutteringen kunne understøtte effektivitet i opgavevaretagelsen og særligt i efterforskningsarbejdet.

136. I Kriminalteknisk afdeling, der efterforsker IT-kriminalitet, er alle medarbejdere politiuddannede med edb-efteruddannelse. Det overvejes for øjeblikket at ansætte personale med en egentlig IT-mæssig baggrund.

Rigspolitiet har oplyst, at kompleksiteten af især Rigspolitiets styringsmæssige og IT-relaterede opgaver samt analyseopgaverne i forbindelse med efterforskning og monitorering af organiseret og international kriminalitet er stigende. Som konsekvens heraf er der inden for de seneste 3-4 år oprettet en lang række stillinger, der er besat med medarbejdere med andre uddannelser end de traditionelle i politiet – primært akademiske. I alt beskæftiger Rigspolitiet nu ca. 70 sådanne medarbejdere. Rigspolitiet har endvidere oplyst, at det er en målsætning, at der også fremover vil ske en stigning i antallet af medarbejdere med andre kompetencer i takt med behovet og politiets budgetmæssige muligheder.

137. Undersøgelsen har vist, at over halvdelen af de nævnte 70 medarbejdere er ansat i stabslignende afdelinger, og derfor ikke indgår i efterforskningsarbejdet. Rigsrevisionen finder, at Rigspolitiet med fordel kunne gennemføre en analyse med henblik på at få klarlagt, om der ved ansættelse af andre fagkompetencer kunne ske et løft af politiets efterforskningsarbejde særligt set i lyset af stigningen i den organiserede kriminalitet.

Rigspolitiet har oplyst, at Rigsrevisionens synspunkt vedrørende ansættelse af andre fagkompetencer vil indgå i de

igangværende overvejelser om strategien for og organiseringen af politiets efterforskningsvirksomhed.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at Rigspolitiets afdelinger hovedsageligt er bemandede med medarbejdere med politimæssig eller juridisk baggrund.

Rigsrevisionen finder, at Rigspolitiet med fordel kunne gennemføre en analyse med henblik på at få klarlagt, hvorvidt opgaverne kunne løses mere effektivt med en større grad af tværfaglighed i bemanningen på visse særlige opgavetyper, samt hvordan politiet tilpasser sig kravene, der opstår, når der sker en stigning i mere komplicerede straffesager, fx IT-, økonomisk og organiseret kriminalitet. Rigspolitiet har oplyst, at Rigsrevisionens synspunkt vil indgå i de igangværende overvejelser om strategien for og organiseringen af politiets efterforskningsvirksomhed.

d. Rigspolitiets initiativer til effektivisering af efterforskningen

138. Efterforskning af kriminalitet er et af politiets 5 hovedformål og lægger beslag på mange ressourcer. Rigsrevisionen har derfor valgt at gennemgå og vurdere, hvilke tiltag til effektivisering af det egentlige efterforskningsarbejde Rigspolitiet har iværksat med henblik på at sikre en effektiv opgavevaretagelse på politiets område.

Rigspolitiet udpegede i foråret 2001 efterforskning til et fokusområde. Baggrunden var, at der gennem de senere år og i flere forskellige sammenhænge var stillet spørgsmål vedrørende kravene til fremtidens kriminalpolitiarbejde, uden at emnet specielt var sat på dagsordenen eller gjort til genstand for en nærmere analyse og vurdering. Nedgangen i antallet af anmeldelser samt faldet i sigtelsesprocenten var en medvirkende årsag til, at Rigspolitiet fandt det væsentligt at iværksætte et gennemsyn af efterforskningsindsatsen. Antallet af anmeldelser faldt således fra 528.250 i 1996 til 491.026 i 2002 og antallet af sigtelser faldt fra 142.513 i 1996 til 112.951 i 2002. Rigspolitiet har oplyst, at udviklingen i antallet af anmeldelser bør ses i lyset af udviklingen i kompleksiteten i de anmeldte straffelovsovertrædelser.

Rigspolitichefen nedsatte den 4. april 2001 en brainstorminggruppe med det formål at sætte fokus på efterforskningen i dansk politi for at vurdere, om efterforskningen levede op til de forventninger, som kræves af moderne efterforskning.

Efterfølgende nedsatte Rigspolitiet i 2003 5 arbejdsgrupper i projektet Fokus på efterforskning, der i perioden efteråret 2003 - foråret 2004 vil færdiggøre rapporter om udvalgte problemstillinger inden for efterforskningsarbejdet.

139. Rigsrevisionen har gennemgået arbejdsgruppernes rapporter. Rigspolitiet har oplyst, at arbejdsgrupperapporterne er foreløbige og interne, og at rapporterne endnu ikke er ledelsesmæssigt behandlet i Rigspolitiet, hvorfor bemærkningerne der fremgår af rapporterne – indtil videre – alene er udtryk for arbejdsgruppemedlemmernes personlige synspunkter. Rigspolitiet har ligeledes oplyst, at der ikke er konklusioner i rapporterne, der ikke i én eller anden form fremgår af Politikommissionens betænkning (nr. 1409), ligesom der ikke i rapporterne er konklusioner, der er kommet bag på Rigspolitiet. Problemområderne var langt hen af vejen identificeret, bl.a. i forbindelse med arbejdet i Politikommissionen.

140. I Politikommissionens betænkning (nr. 1409) anføres det, at de mindre kredse har vanskeligt ved at klare dele af opgavevaretagelsen, hvilket fører til en uensartet opgaveløsning. Den ressourcemæssige sårbarhed opfattes endvidere af flere eksterne interessenter som en medvirkende årsag til prioriteringsproblemer, så visse sagstyper ikke efterforskes og retsforfølges. Det gælder fx sager vedrørende økonomisk kriminalitet og sager vedrørende overtrædelser af visse speciallove på forbrugerområdet. Et lignende synspunkt fremgår af rapporten fra arbejdsgruppe 3 vedrørende organisering af efterforskningen, idet arbejdsgruppen anfører, at bl.a. organiseringen med flere ligestillede afdelinger i kredsene udgør et problem for opgavevaretagelsen, hvilket fremgår af uddrag nr. 1.

Uddrag nr. 1 fra intern rapport fra arbejdsgruppe 3, organisering af efterforskningen, maj 2003.

Den nuværende organisering i kredsene med opdelingen i ordenspoliti og kriminalpoliti fremhæves som værende en direkte forhindring til hurtigst muligt at få løst en given opgave. Arbejdsgruppen finder, at politibetjentene i for høj grad tager udgangspunkt i, hvilken afdeling de tilhører og ikke i, at der er en række opgaver, der skal løses. Den nuværende organisering er med til at hindre en samlet prioritering af opgaverne i kredsene. Det fremgår endelig af rapporten, at den nuværende organisering med for mange ligeværdige ledere ikke i tilstrækkelig grad er fleksibel. Blandt afdelingslederne medfører den nuværende organisering et manglende helhedssyn.

Kilde: Rigspolitiet.

141. I rapporten fra arbejdsgruppe 3 skitseres model A og B for, hvordan en politikreds med fordel kunne organiseres. Det fremgår af rapporten, at begge modeller har som formål at skaffe flere efterforskningsressourcer og bedre efterforskningsresultater ved at optimere inddragelsen af den udadvendte polititjenestes erfaring og store lokalkendskab i en øget indsats mod den utryghedsskabende kriminalitet.

142. Af uddrag nr. 2 fra intern rapport fra arbejdsgruppe 3 fremgår arbejdsgruppens vurdering af, hvor stor en del af politiets patruljering, der udføres på baggrund af ledelsesbeslutninger.

Uddrag nr. 2 fra intern rapport fra arbejdsgruppe 3, organisering af efterforskningen, maj 2003.

Det fremgår endvidere, at det er almindelig kendt, at en stor del af politiets arbejde foregår ved "fri patruljering" efter personalets egne interesser – og ikke efter analyse, planlægning og ledelsesmæssige prioriteringer. Hensigten med både Model A og Model B er altså at udnytte disse frie ressourcer til at styrke efterforskningen af utryghedsskabende kriminalitet.

Kilde: Rigspolitiet.

Uddraget viser, at det er arbejdsgruppe 3's opfattelse, at det er almindelig kendt, at en stor del af politiets arbejde foregår ved "fri patruljering".

143. Rigspolitiet forventer, at nogle af anbefalingerne eksempelvis anbefalingen om projektorganisering i stigende grad vil blive taget i brug i kredsene. Rigspolitiet har endvidere oplyst, at der formelt set intet er til hinder for, at Rigspolitiet kan pålægge politikræssene at gennemføre en ny organisering af eksempelvis ordens-, kriminal- og nærpolitiafdelingerne.

144. Det fremgår af Politikommissionens betænkning (nr. 1409), at den overvejende del af de nuværende kredse ikke er i stand til at sikre en tilstrækkelig kompetenceudvikling hos personalet, herunder uddanne folk til specialfunktioner. Dette gør sig gældende på en lang række områder som fx efterforskning af narkotika-, miljø- og økonomisk kriminalitet og EU-svig. Manglen på mandskabsressourcer og et utilstrækkeligt fagligt miljø betyder således, at langt den overvejende del af de nuværende politikredse ikke har den fornødne fleksibilitet og omstillingsevne.

145. Ved Rigsrevisionens besøg i politikredsene samt fra dialogen med Rigspolitiet er det flere gange blevet fremhævet, at den nuværende politikredsstruktur ikke giver mulighed for at udnytte ressourcerne optimalt, samt at der anvendes mange ressourcer på samarbejde kredsene imellem i forbindelse med kredsgrænseoverskridende kriminalitet og placering af sager. Der peges desuden bl.a. på, at de mindre kredse ikke har mulighed for at vedligeholde et højt fagligt niveau inden for særlige strafferetsområder, idet der kan gå lang tid mellem anmeldelser inden for området. Dette understreges af uddrag nr. 3.

Uddrag nr. 3 fra intern rapport fra arbejdsgruppe 3, organisering af efterforskningen, maj 2003.

Vedrørende den organiserede, komplicerede og kredsgrænseoverskridende kriminalitet er det arbejdsgruppens opfattelse, at de fleste af landets 54 politikredse i den nuværende organisation ikke magter denne efterforskning, idet den fornødne specialisering, tekniske kunnen og fagkundskab ikke er til stede.

Kilde: Rigspolitiet.

Uddrag nr. 3 viser, at det er arbejdsgruppens opfattelse, at de fleste af landets 54 politikredse ikke magter efterforskning af organiseret kriminalitet. Der kan ifølge arbejdsgruppen ikke peges på fordele ved den nuværende organisering af efterforskning af den komplicerede og organiserede kriminalitet. Alene de allerstørste kredse har forudsætninger – herunder også kompetencer og ressourcer – til selvstændigt at gennemføre efterforskninger af denne karakter.

146. Rigspolitiet har oplyst, at implementeringen af mange af anbefalingerne i rapporterne vil afvente en politikredsreform, da det ikke vil være hensigtsmæssigt at gennemføre ændringerne kort tid inden en forventet reform, der naturligt vil medføre ændringer svarende til anbefalingerne i rapporterne.

Rigspolitiet har endvidere oplyst, at rapporten fra arbejdsgruppe 4 vedrørende den politiansattes grundlæggende efterforskningskompetence er givet videre til politiskolen, og dens anbefalinger indgår i forbindelse med en igangværende revision af grunduddannelsen på politiskolen. Inden afgivelsen af Politikommissionens betænkning (nr. 1409) havde Rigspolitiet igangsat nogle initiativer til effektivisering af efterforskningsarbejdet. De første initiativer til det meget omfattende og komplicerede analyseprojekt blev

iværksat næsten et år, før Politikkommissionens betænkning (nr. 1409) blev offentliggjort i februar 2002. Rigspolitiet har videre anført, at der bl.a. – som kompenserende foranstaltninger mod de svagheder, den eksisterende politikredsstruktur medfører – i 1998 er oprettet såvel et nationalt efterforskningsstøttecenter (NEC) som regionale enheder til støtte for politikredsenes efterforskning, ligesom der er udannet både fælles IT-efterforskere og videoafhørere til brug i efterforskningen af sædelighedskriminalitet mod børn.

147. Det er Rigspolitiets opfattelse, at de væsentligste problemområder inden for efterforskningen – herunder især de mindre politikredses vigende muligheder for fortsat at tilvejebringe og opretholde den fornødne efterforskningsfaglige kompetence til at matche moderne kriminalitetsformer – ved en decentral struktur alene kan løses varigt ved fundamentale struktur- eller kompetenceændringer i politiet og derfor nødvendigvis må afvente en endelig stillingtagen til Politikkommissionens og Visionsudvalgets anbefalinger.

Rigsrevisionen skal anbefale, at yderligere forbedringsforslag, der måtte blive resultatet af det igangværende arbejde, og som meningsfyldt kan gennemføres i den eksisterende struktur, bliver søgt gennemført hurtigst muligt.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist uhensigtsmæssigheder i organiseringen og tilrettelæggelsen af politiets efterforskning. Den nuværende politikredsstruktur giver ikke mulighed for at udnytte ressourcerne optimalt. Hertil kommer, at politiets egne undersøgelser har vist, at mange politikredse ikke magter efterforskning af organiseret kriminalitet, ligesom den nuværende organisering med opdelingen i ordenspoliti og kriminalpoliti er med til at hindre en samlet prioritering af opgaverne i kredsene.

I Politikkommissionens betænkning fra 2002 påpeges ligeledes, at indsatsen over for kredsgrænseoverskridende kriminalitet vanskeliggøres grundet politiets nuværende organisering.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Rigspolitiet i 1998 har oprettet et nationalt efterforskningsstøttecenter (NEC) samt regionale enheder til støtte for politikredsenes efterforskning, men finder det dog ikke tilfredsstillende, at Rigspolitiet til trods for kendskab til problemerne ikke allerede har iværksat yderligere foranstaltninger. Rigsrevisionen har særligt hæftet sig ved, at hovedparten af de rejste proble-

mer var kendt i Rigspolitiet og fremgår af Politikkommissionens betænkning.

Rigspolitiet har oplyst, at yderligere konkrete initiativer til afhjælpning af problemerne med organiseringen af efterforskningsarbejdet afventer en reform af kredsstrukturen. Rigsrevisionen finder dog, at de rejste problemstillinger er af en sådan karakter, at Rigspolitiet ikke bør afvente en reform af kredsstrukturen, idet der uanset kredsstruktur er betydelige muligheder for at forbedre politiets ressourceanvendelse og opgavevaretagelse.

Rigsrevisionen, den 14. april 2004

Henrik Otbo

/Peder Juhl Madsen