
RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om Justitsministeriets økonomistyring

Januar
2011

revision
revision
revision

Opfølgning i sagen om Justitsministeriets økonomistyring (beretning nr. 9/03)

18. januar 2011

RN A401/11

I. Indledning

1. I 2004 afgav Rigsrevisionen beretning til Statsrevisorerne om Justitsministeriets økonomistyring. I forlængelse heraf redegjorde justitsministeren i september 2004 for de initiativer, der skulle igangsættes som led i styrkelsen af Justitsministeriets økonomistyring.

Jeg lovede i mit notat til Statsrevisorerne af 7. oktober 2004 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, om Justitsministeriets økonomistyring, at jeg ville følge udviklingen og resultaterne på en række punkter. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2003, s. 176-179.

2. I notatet oplyste jeg, at jeg ville følge udviklingen og resultaterne på følgende områder:

- 1) udviklingen af styringsegnete mål og resultater af politiets og Kriminalforsorgens virksomhed og offentliggørelse af resultaterne af institutionernes indsats, herunder særligt af rapportering af omfanget og resultaterne af politiets indsats
- 2) justitsministerens orientering af Folketinget, såfremt der sker væsentlige ændringer i Kriminalforsorgens belægssituation
- 3) nye styringsmodeller for den økonomiske og faglige styring af Kriminalforsorgen i Frihed (KiF), pensionerne og arresthusene
- 4) effektmålinger og evaluering af Kriminalforsorgens initiativer til forebyggelse af dømtes tilbagefald til kriminalitet
- 5) Kriminalforsorgens varetagelse af arbejdet med handleplaner
- 6) justitsministerens og Rigspolitiets initiativer i forhold til organiseringen og tilrettelæggelsen af politiets efterforskning
- 7) udviklingen i politiets it-understøttelse af opgavevaretagelsen.

3. Statsrevisorerne anførte i deres bemærkninger til notatet, at de med opmærksomhed ville følge, hvorledes beretningens konklusioner – om behovet for en mere ambitiøs og strategisk styring – effektueres via justitsministerens initiativer på politiets og Kriminalforsorgens område.

4. Da politireformen og domstolsreformen – direkte eller indirekte – har haft betydning for hovedparten af de udestående punkter fra beretningen, har jeg fundet det mest hensigtsmæssigt at lade opfølgningen af beretningen afvente implementeringen af reformerne.

5. I august 2009 afgav Rigsrevisionen beretning til Statsrevisorerne om politireformen (beretning nr. 16/2008). Beretningen handler bl.a. om organiseringen af politiet, politiets mål- og resultatstyring og politiets it-understøttelse af opgavevaretagelsen. De punkter i beretningen om Justitsministeriets økonomistyring, der vedrører politiet (pkt. 1, 6 og 7), indgik i beretningen om politireformen. Disse punkter indgår derfor ikke i denne opfølgning.

Rigsrevisionen har igangsat en undersøgelse af Kriminalforsorgens initiativer til forebyggelse af dømtes tilbagefald til kriminalitet. Undersøgelsen vil inkludere pkt. 4 om effektmålinger og evaluering af Kriminalforsorgens initiativer til forebyggelse af dømtes tilbagefald til kriminalitet, herunder behandlingsvirksomheden, uddannelses-/beskæftigelsesvirksomheden og kontrol- og sikkerhedsvirksomheden. Undersøgelsen vil ligeledes inkludere pkt. 5 om Kriminalforsorgens varetagelse af arbejdet med handleplaner.

Det er således alene pkt. 1 (den del, der vedrører Kriminalforsorgen), 2 og 3, der vil være genstand for opfølgningen i dette notat.

Opfølgningen er baseret på møde med Justitsministeriet og materiale indhentet i Justitsministeriet og Kriminalforsorgen.

II. Udviklingen af styringsegne mål og resultater for Kriminalforsorgens virksomhed og offentliggørelse af resultaterne af indsatsen

6. Statsrevisorerne bemærkede til beretningen om Justitsministeriets økonomistyring, at Justitsministeriet ikke opstillede styringsegne mål og resultatkrav for de væsentligste dele af ministeriets bevillingsområde og derfor ikke kunne følge op på aktiviteterne i bl.a. Kriminalforsorgen.

Det fremgik af mit notat til Statsrevisorerne af 7. oktober 2004, at Kriminalforsorgen i forlængelse af daværende politiske flerårsaftale for 2004-2007 og udmøntningsplanen skulle udarbejde målsætninger for de væsentligste dele af institutionens virksomhed, og at det i løbet af 2005 skulle være muligt for borgerne at få adgang til resultaterne af Kriminalforsorgens arbejde. Jeg fandt ministerens initiativer tilfredsstillende og ville følge resultaterne af dette arbejde.

7. Kriminalforsorgen har i forbindelse med denne opfølgning oplyst, at Kriminalforsorgen indgår resultatkontrakter med alle fængsler, hvori der opstilles faglige mål for det enkelte fængsel for ét år ad gangen. Med henblik på at gøre målene styringsegne har Kriminalforsorgen lagt vægt på, at målene skal være driftsorienterede, så Kriminalforsorgen kan vurdere, hvordan det går med fængselsdriften, absolutte, dvs. at der er fastsat tærskelværdier, og kvantificerbare. Der er fx i resultatkontrakten for Statsfængslet Møgelkær for 2009 bl.a. opstillet styringsegne mål og resultatkrav for undvigelse, indsats mod narkotika og sygefravær. De fleste styringsmål, som Kriminalforsorgen opererer med, er i øvrigt fælles for alle fængsler.

Direktoratet har i 2009 udarbejdet en vejledning, hvor bl.a. definitioner af datagrundlag og dokumentationskrav for de enkelte styringsmål er nærmere beskrevet.

Opfølgningen på styringsmålene sker ved hjælp af Kriminalforsorgens ledelsesinformationssystem, og der sker kvartalsvist en samlet opfølgning på kontraktkravene. Udviklingen i nøgletallene og eventuelle ledelsesmæssige initiativer som følge heraf bliver drøftet på inspektørmøderne og ved den årlige kontraktforhandling. Fængslerne er desuden ansvarlige for løbende at overvåge de enkelte målepunkter og tage kontakt til Udviklings- og Controllerenheden i Kriminalforsorgen ved en kritisk udvikling med henblik på at finde løsninger på eventuelle problemer.

Om udviklingen af styringsegnete mål for KiF, pensioner og arresthuse, se kap. IV.

Målopfyldelsen er løbende tilgængelig via ledelsesinformationssystemet. Kriminalforsorgen afreporterer desuden løbende om målopfyldelsen på forskellige typer af mål fra direktørkontrakten og institutionskontrakterne samt om væsentlige nøgleresultater på deres hjemmeside.

8. Jeg finder det tilfredsstillende, at Kriminalforsorgen nu opstiller styringsegnete faglige mål, der bl.a. kan give en overordnet vurdering af, hvordan det går med fængselsdriften, og at status for Kriminalforsorgens målopfyldelse er tilgængelig på hjemmesiden.

III. Justitsministeriets orientering af Folketinget, såfremt der sker væsentlige ændringer i belægssituationen i Kriminalforsorgens institutioner

9. Da Rigsrevisionen i 2004 afgav sin beretning om Justitsministeriets økonomistyring, havde Kriminalforsorgens institutioner et meget højt belæg. Samtidig var venterkøen – dvs. personer, der ventede på at afsone deres fængselsstraf – også stigende.

Jeg anførte derfor i mit notat til Statsrevisorerne af 7. oktober 2004, at jeg fandt, at Justitsministeriet og Kriminalforsorgen nøje burde følge udviklingen og eventuelle ændringer i belægs- og kapacitetssituationen i Kriminalforsorgen, og at ministeriet burde orientere Folketinget, hvis der skete væsentlige ændringer i belægssituationen. Jeg ville følge sagen.

10. Kriminalforsorgen har siden 2004 udarbejdet månedlige notater vedrørende kapacitet og belæg i Kriminalforsorgen, herunder udviklingen i venterkøen, som sendes til Justitsministeriets departement.

DEFINITIONER AF KAPACITET, BELÆG OG VENTERKØ

Kapacitet: Antal pladser til afsoning. I 2009 havde Kriminalforsorgen 4.019 pladser fordelt med 1.347 åbne pladser, 958 lukkede pladser og 1.714 arrestpladser.

Belæg: I hvilket omfang pladserne er udnyttet. Den gennemsnitlige udnyttelse af pladser i Kriminalforsorgens institutioner var i 2009 samlet på 92,4 %. Kriminalforsorgens målsætning er et belæg på 92 %, der erfaringsmæssigt er det maksimale belæg, hvis man skal undgå overbelægning på de tidspunkter af året, hvor belægspreset er størst.

Venterkøen: De personer, der venter på at afsone deres fængselsstraf. Venterkøen opgøres i forhold til de perioder eller situationer, hvor gennemsnitsventetiden på indsættelse for dømte på fri fod er ekstraordinær lang, dvs. over ca. 2½ måned som følge af manglende kapacitet. Der har ikke siden 2006 været dømte, der har ventet på indsættelse i en af Kriminalforsorgens institutioner som følge af manglende kapacitet i Kriminalforsorgens institutioner.

Kriminalforsorgen udarbejder endvidere årligt belægsprognoser på grundlag af en vurdering af den fremtidige strafmasse, dvs. hvor mange personer der forventes indsat i Kriminalforsorgens institutioner. Justitsministeriets departement orienteres også om belægsprognoserne.

11. Tabel 1 viser det gennemsnitlige belæg i Kriminalforsorgens institutioner i perioden 2004 - september 2010.

Tabel 1. Gennemsnitligt belæg i perioden 2004-2010 (%)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ¹⁾
96,3	97,4	94,2	88,9	90,4	92,4	95,6

¹⁾ Tallet dækker januar - september 2010.

Det fremgår af tabel 1, at det gennemsnitlige belæg faldt fra 96,3 % i 2004 til 88,9 % i 2007. Særligt bemærkes faldet fra 2006 til 2007, hvilket ifølge Kriminalforsorgens årsrapport 2007 hang sammen med faldende aktivitet i forbindelse med de reformer, som politi og domstolene gennemgik i 2007. Siden 2007 har det gennemsnitlige belæg igen været stigende. De foreløbige gennemsnitsberegninger fra 2010 viser en markant stigning i belægget til 95,6 %, hvilket ligger over Kriminalforsorgens målsætning på 92 %. Ifølge Kriminalforsorgen er et højt belæg i arrestsektoren hovedårsagen til, at det samlede gennemsnitlige belæg i 2010 ligger over målsætningen. For at imødegå det høje belæg i arresthusene har Kriminalforsorgen konverteret åbne og lukkede fængselspladser til arrestpladser og har ekstraordinært åbnet 36 midlertidige arrestpladser.

Finansministeriet og Justitsministeriet har i lyset af bl.a. den seneste stigning i belægget igangsat en analyse af kapacitets- og sikkerhedssituationen i Kriminalforsorgen, hvilket Folketinget blev orienteret om i januar 2010. Analysearbejdet er endnu ikke afsluttet.

12. Ifølge udmøntningsplanen til Kriminalforsorgens flerårsaftale for 2008-2011 skal forligspartierne orienteres om den årlige resultatopfølgning og i øvrigt orienteres løbende om forhold af væsentlig betydning for de områder, der er omfattet af aftalen. Justitsministeriet har oplyst, at forligskredsen, der står bag Kriminalforsorgens flerårsaftale, løbende er blevet orienteret om den aktuelle belægssituation.

13. Jeg finder det tilfredsstillende, at Kriminalforsorgen løbende følger belægs- og kapacitetssituationen i Kriminalforsorgens institutioner, og jeg kan konstatere, at forligskredsen, der står bag Kriminalforsorgens flerårsaftale, løbende er blevet orienteret om den aktuelle belægssituation. Endvidere finder jeg det tilfredsstillende, at Justitsministeriet i lyset af den seneste markante stigning i den gennemsnitlige belægsprocent vil foretage en analyse af kapacitets- og sikkerhedssituationen, og jeg kan konstatere, at Justitsministeriet har orienteret Folketinget herom.

IV. Nye styringsmodeller for den økonomiske og faglige styring af KiF, pensionerne og arresthusene

14. Rigsrevisionen vurderede i beretningen om Justitsministeriets økonomistyring bl.a., at det økonomiske styringsgrundlag for KiF, pensionerne og arresthusene var mangelfuldt. Det fremgik af mit notat til Statsrevisorerne af 7. oktober 2004, at ministeren ikke havde forholdt sig til denne vurdering. Jeg oplyste derfor i notatet, at jeg ville følge udviklingen på området.

KiF, der består af 14 afdelinger, har ansvaret for tilsyn og kontakt med Kriminalforsorgens klienter og dømte uden for fængsler og arrester. Desuden står KiF for at udarbejde eventuelle personundersøgelser af sigtede, før deres sag behandles i retten. Afdelingerne deltager også i det almindelige kriminalpræventive arbejde i samfundet, fx på skoler og andre uddannelsesinstitutioner.

På Kriminalforsorgens **pensioner** bor især klienter under tilsyn og strafafsonere, der er udstationeret fra et statsfængsel. Opholdet på Kriminalforsorgens pensioner vil ofte være en del af udslusningen til samfundet i den sidste del af en afsoning. Det er frivilligt at være på en pension. Hvis man ikke ønsker at bo der, kan man vende tilbage til fængslet.

I Kriminalforsorgens **arresthuse** sidder varetægtsarrestanter og afsonere med korte fængselsstraffe.

Den økonomiske styring

15. *Arresthusene* har siden 2006 været styret ud fra en såkaldt resurseallokeringsmodel. Hvert arresthus tildeles et samlet budget til øvrig drift, der består af et grundtilskud, et aktivitetsafhængigt tilskud og et tilskud til dækning af ekstraordinære omkostninger. Lønudgiften styres fortsat ved normativer (årsværk), der er centralt fastlagt.

16. Bevillingerne til *pensionerne* og *KiF'erne* var før 2009 udelukkende baseret på historiske udgifter. I 2009 blev bevillingstildelingen til pensionerne og KiF'erne ændret og har siden – i lighed med arresthusene – været styret ud fra en såkaldt resurseallokeringsmodel. Modellen opdeler bevillingerne til øvrig drift i et grundtilskud og 2 aktivitetsbaserede tilskud. Lønudgiften styres også her ved normativer.

Den faglige styring

17. Såvel *KiF'erne* som *pensionerne* og *arresthusene* er siden 2009 blevet styret gennem resultatkontrakter. Den faglige styring af disse institutioner følger samme styringsmodel som fængslerne, og der bliver således opstillet faglige mål, der skal gøre det muligt for institutionernes ledelse at anvende kontrakterne som et aktivt styringsredskab.

18. Jeg finder det tilfredsstillende, at der nu for arresthusene, pensionerne og KiF'erne er etableret styringsmodeller for såvel den økonomiske som den faglige styring. De såkaldte resurseallokeringsmodeller har skabt en større gennemsigtighed i bevillingstildelingen for øvrig drift i forhold til situationen i 2004. For pensionerne og KiF'erne er resurseallokeringsmodellerne og den faglige styring dog først trådt i kraft i 2009, mens resurseallokeringsmodellen for arresthusene var på plads i 2006.

V. Afslutning

19. Jeg har i dette notat fulgt op på:

- udviklingen af styringsegne mål og resultater af Kriminalforsorgens virksomhed og offentliggørelse af resultaterne af institutionernes indsats
- justitsministerens orientering af Folketinget, såfremt der sker væsentlige ændringer i Kriminalforsorgens belægssituation
- nye styringsmodeller for den økonomiske og faglige styring af KiF, pensionerne og arresthusene.

De øvrige punkter fra mit notat til Statsrevisorerne af 7. oktober 2004 er der enten fulgt op på i beretningen om politireformen, i forbindelse med opfølgningen på denne eller i forbindelse med den igangværende undersøgelse af Kriminalforsorgens indsats for at reducere tilbagefald til kriminalitet.

20. Jeg finder det samlet set tilfredsstillende, at der nu endelig for alle Kriminalforsorgens institutioner opstilles styringsegnete mål, og at der bliver fulgt op på resultaterne, der er tilgængelige på Kriminalforsorgens hjemmeside. Kriminalforsorgen har således fået en mere ambitiøs og strategisk styring i forhold til 2004, jf. Statsrevisorernes bemærkninger til mit notat fra 2004. Kriminalforsorgen følger løbende belægs- og kapacitetssituationen i deres institutioner, og jeg kan konstatere, at Folketinget er blevet orienteret om den seneste markante stigning i belægsprocenten.

Jeg betragter hermed sagen som afsluttet.

Henrik Otbo