
RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om politireformen

November
2014

revision
revision
revision

Opfølgning i sagen om beretning om politireformen (beretning nr. 16/2008)

3. november 2014

RN 1111/14

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om politireformen, som blev indledt med en beretning i 2009.

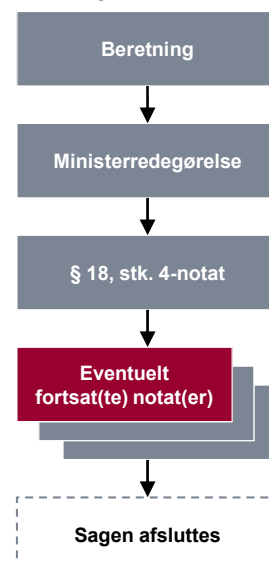
KONKLUSION

Rigsrevisionen finder Rigspolitiets og Justitsministeriets initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes. Opfølgningen viser, at Rigspolitiet siden politireformen på væsentlige punkter har forbedret mål- og resultatstyringen og økonomistyringen i politiet, og at Justitsministeriet sideløbende hermed har forbedret det finansielle tilsyn med politiet. Politiets mål- og resultatstyring bruges i dag af ledelsen til at sætte retningen for dansk politi, både på landsplan og lokalt, og der følges løbende op på, om målene nås. Rigspolitiet har etableret procedurer for budgetlægningen og budgetopfølgningen, der sikrer en ensartet økonomisk styring af politiet, og der følges løbende op på, om budgettet overholdes. Endelig gennemfører Justitsministeriet kontroller af politiets budgetoverholdelse.

Politiet arbejder desuden med flere tiltag, der skal forbedre styringen af dansk politi, bl.a. en ny økonomistyringsmodel, forbedret ledelsesinformation og forbedret datakvalitet. Rigsrevisionen vil i forbindelse med den løbende revision fortsat følge Rigspolitiets arbejde med at koble den finansielle styring med mål- og resultatstyringen og arbejdet med den nye økonomistyringsmodel.

Rigsrevisionen baserer sin konklusion på følgende:

- Politiet har opstillet mål for politikredsene, herunder mål, der er tilpasset den lokale kriminalitetsudvikling. Politiet følger systematisk op på målopfyldelsen og den generelle kriminalitetsudvikling. Opfølgningen anvendes af både Rigspolitiet og politikredsene i den løbende styring af politiet. Rigspolitiet kan dog med fordel videreudvikle mål- og resultatstyringen ved at koble den finansielle styring med mål- og resultatstyringen.
- Rigspolitiet har udviklet et nyt ledelsesinformationssystem baseret på et datawarehouse. Systemet er taget i brug i Rigspolitiet og i politikredsene. Der arbejdes løbende med at forbedre systemet.

Sagsforløb for en større undersøgelse

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

Begrebet "politiet" dækker i notatet både Rigspolitiet og politikredsene.

- Rigspolitiet har understøttet datakvaliteten ved at reducere antallet af kontonumre til tidsregistrering. Der er endvidere fastsat mål i kredsens resultatkontrakter om, at datakvaliteten skal forbedres lokalt, og der arbejdes i politikredsene med dette i lokale projekter.
- Rigspolitiet har indført et standardkoncept for budgetlægning og budgetopfølgning, hvorefter politiet lægger budget og løbende følger op på budgettet efter ensartede principper. Der redegøres for budgetforudsætningerne, og de månedlige opfølgninger er ledsaget af afvigelsesforklaringer. Budgetterne og opfølgningerne forelægges løbende for ledelsen i politikredsene og efterfølgende i Rigspolitiet.
- Rigspolitiet har udviklet og implementeret en model til fordeling af resurser mellem politikredsene. Modellen medfører ifølge Rigspolitiet, at bevillingen så vidt muligt fordeles mellem kredsene efter behov ud fra objektive kriterier. Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at afvigelserne mellem bevilling og forbrug var minimale i 2013.
- Rigspolitiet har implementeret en ny økonomistyringsmodel. Modellen er indført i politiet og er endnu i udviklingsfasen. Rigsrevisionen konstaterer, at politiet løbende arbejder med at forbedre den aktivitetsbaserede økonomistyring i politikredsene, og at man på længere sigt også forventer at indføre den aktivitetsbaserede økonomistyring i Rigspolitiet.
- Justitsministeriet gennemfører systematiske kontroller af politiets budgetter og regnskaber og følger således udviklingen i forbruget løbende over året.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i august 2009 en beretning om politireformen. Politireformen trådte i kraft den 1. januar 2007 og var en omfattende reform, der indebar gennemgribende ændringer af organiseringen og styringen af dansk politi. Med reformen blev der etableret 12 nye politikredse, som ledes af en politidirektør. Politidirektøren rapporterer til rigspolitichefen, som er ansvarlig for politiets virksomhed i hele landet. Justitsministeriet fører tilsyn med Rigspolitiet og er ansvarlig for afrapporteringen til Folketinget.

Beretningen handlede om, hvordan Justitsministeriet, Rigspolitiet og politikredsene havde forberedt og implementeret politireformen, om politiet havde implementeret mål- og resultatstyringen, og om politiets økonomistyring fungerede tilfredsstillende. Beretningen viste, at Rigspolitiet og politikredsene havde forberedt reformen tilfredsstillende, men at Rigspolitiet ikke i nødvendigt omfang havde overvåget og bistået politikredsene med deres forvaltning af økonomien. Beretningen viste desuden, at forvaltningen af økonomien i politikredsene efter det første år ikke var tilfredsstillende, og at økonomistyringen ikke levede op til Moderniseringsstyrelsens krav til god økonomistyring i staten. Samtidig blev reformen væsentligt dyrere end forventet. Rigspolitiet havde ikke ført den nødvendige kontrol med egne udgifter. Dette havde bevirket, at politiet i 2008 havde et akkumuleret underskud på 341 mio. kr. Endelig viste beretningen, at politiets mål- og resultatstyring var på et indledende stadie, og at mål- og resultatstyringen ikke var forankret i politiet.

Det var Rigsrevisionens vurdering, at Folketinget var blevet informeret korrekt om fremdriften og udviklingen i politireformen.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen konstaterede de, at reformen indebar omfattende ændringer i den måde, hvorpå dansk politi styres og organiseres, hvorfor det måtte forventes, at reformen i en overgangsperiode ville have negative konsekvenser for politiets virksomhed. Statsrevisorerne konstaterede endvidere, at politireformen først skulle være fuldt gennemført i 2011, og at formålet med reformen derfor endnu ikke var opnået.

Statsrevisorerne kritiserede, at Rigspolitiet ikke kunne godtgøre, at der i 2008 var frigjort de forudsatte 200 politiansatte fra administrative funktioner til operativt politiarbejde, at Rigspolitiet ikke i tilstrækkelig grad havde fulgt op på og bistået politikredsene med at løse de problemer, der opstod som følge af reformen, og at politiets mål- og resultatstyring ikke var tilstrækkeligt forankret. Statsrevisorerne kritiserede skarpt, at politiets økonomistyring var utilfredsstillende – bl.a. havde Rigspolitiet ikke foretaget budgetopfølgning, og politikredsene havde ikke haft de nødvendige kompetencer til at varetage de nye økonomistyringsopgaver. Statsrevisorerne vurderede, at Justitsministeriet burde føre et styrket tilsyn med politiet i resten af reformperioden, herunder tilsyn med økonomistyringen, regnskabsaflæggelsen og Rigspolitiets støtte til politikredsenes opgavevaretagelse.

4. Som svar på beretningen afgav justitsministeren en redegørelse til Statsrevisorerne i januar 2010. Heri oplyste ministeren, at ministeriet havde igangsat en række initiativer for at rette op på de kritiserede punkter, herunder igangsat en budgetanalyse, der skulle kortlægge resurseanvendelsen, anvisse effektiviseringsmuligheder og føre til større gennemsigtighed og bedre styring af økonomien.

5. På baggrund af ministerredøgørelsen afgav Rigsrevisionen i februar 2010 et notat i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, hvori Rigsrevisionens planer for den videre opfølgning på beretningen fremgik. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2008, s. 224-228. Det fremgik af notatet, at Rigsrevisionen ville følge udviklingen på følgende områder:

Forberedelse af og opfølgning på politireformen

- Rigspolitiets realisering af det oprindelige effektiviseringskrav om frigørelse af 800 årsværk til operativt politiarbejde.

Politiets mål- og resultatstyring

- Rigspolitiets forbedring og styrkelse af politiets mål- og resultatstyring, herunder:
 - udvikling af en samlet styringsmodel for hele politiet og anklagemyndigheden
 - styrkelse af kontraktstyringssystemet, så målopstillingen i højere grad tilpasses lokale forhold
 - videreudvikling af den styringsrelevante ledelsesinformation
 - udvikling af koncept for opfølgning på datakvaliteten
 - koncernstyringsstabens arbejde med at styrke den strategiske styring af politiet.

Politiets økonomistyring

- Rigspolitiets regnskabsaflæggelse og budgetopfølgning, herunder budgetanalysen
- Rigspolitiets og politikredsenes videre arbejde med at styrke og forbedre økonomistyringen, herunder vurderingen af hensigtsmæssigheden af den nuværende bevillingsmodel
- Rigspolitiets understøttelse af kredsens opgavevaretagelse, herunder kortlægning af kompetencebehovet.

Justitsministeriets tilsyn

- Justitsministeriets tilsyn med politiet i resten af reformperioden.

6. Rigsrevisionen redegjorde i et notat til Statsrevisorerne af 3. august 2011 for de første resultater af opfølgningen. Det fremgik af notatets punkt vedrørende *forberedelse af og opfølgning på politireformen*, at det ifølge Rigspolitiet ikke var muligt at opgøre, om det oprindelige effektiviseringskrav om frigørelse af 800 årsværk var realiseret. Justitsministeren orienterede Folketingets Retsudvalg og forligskredsen om dette i september 2009. Rigsrevisionen konstaterede samtidig, at Rigspolitiet havde taget en række konkrete initiativer for at frigøre personale fra administrative opgaver til operativt og borgervendt politiarbejde.

Rigsrevisionen konstaterede, at Rigspolitiet havde styrket den strategiske styring af politiet gennem fastlæggelse af en overordnet strategi og var i gang med at udarbejde delstrategier. Rigsrevisionen konstaterede videre, at Rigspolitiet havde udviklet og implementeret et kontraktstyringskoncept, hvor målene i højere grad var tilpasset lokale forhold.

Rigsrevisionen fandt desuden, at Rigspolitiet havde analyseret kompetencebehovet i politikredsenes økonomifunktioner og etableret 2 relevante kurser, som var afholdt for en stor del af politiets økonomipersonale.

Samlet set fandt Rigsrevisionen, at Rigspolitiets arbejde på følgende områder var tilfredsstillende, og fandt derfor ikke anledning til at følge dem yderligere:

- Rigspolitiets realisering af det oprindelige effektiviseringskrav om frigørelse af 800 årsværk til operativt politiarbejde
- styrkelse af kontraktstyringssystemet, så målopstillingen i højere grad tilpasses lokale forhold
- koncernstyringsstabens arbejde med at styrke den strategiske styring af politiet
- Rigspolitiets understøttelse af kredsenes opgavevaretagelse, herunder kortlægning af kompetencebehovet.

Det fremgik af notatet, at Rigsrevisionen ville følge udviklingen på følgende områder:

Politiets mål- og resultatstyring

- Rigspolitiets styrkelse af politiets mål- og resultatstyring, herunder en kobling mellem den finansielle styring og mål- og resultatstyringen
- Rigspolitiets videreudvikling af styringsrelevant ledelsesinformation
- afvikling af Rigspolitiets igangsatte projekt vedrørende udvikling af et koncept for forenkling af kontoplanen og styrkelse af datakvaliteten.

Politiets økonomistyring

- politiets budgetlægning efter ensartede principper og budgetopfølgning i overensstemmelse med det nye fastlagte koncept
- Rigspolitiets implementering af den nye resurseallokeringsmodel og vurdering af fordelingen mellem løn- og driftsbevillingen, som afventer implementeringen af resurseallokeringsmodellen
- Rigspolitiets implementering af den nye økonomistyringsmodel.

Justitsministeriets tilsyn

- Justitsministeriets tilsyn med politiet, herunder ministeriets implementering af kontrolmål og arbejde med at formalisere og dokumentere tilsynet.

7. Rigsrevisionen fandt samlet set, at Rigspolitiet havde igangsat en række omfattende og ambitiøse tiltag til at styrke mål- og resultatstyringen og økonomistyringen i politiet. Ligeledes havde Justitsministeriet igangsat nye initiativer og arbejdet videre med allerede igangsatte initiativer for at styrke tilsynet med politiet. Rigsrevisionen konstaterede dog, at flere af tiltagene var indbyrdes afhængige og havde en implementeringsperiode frem til 2013.

Rigsrevisionen har løbende fulgt Rigspolitiets og Justitsministeriets arbejde. Rigsrevisionen har på den baggrund igangsat opfølgningen på beretningen om politireformen i 2014.

Rigsrevisionen redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen.

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

II. Justitsministeriets initiativer

8. Rigsrevisionen gennemgår i det følgende Justitsministeriets og Rigspolitiets initiativer i forhold til de udestående punkter. Gennemgangen er baseret på møder med Justitsministeriet, Rigspolitiet og 3 politikredse (Københavns Politi, Fyns Politi og Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi) samt dokumentgennemgang.

Politiets mål- og resultatstyring

9. Beretningen viste, at politiets mål- og resultatstyring var på et indledende stadie, ligesom der udestod et betydeligt arbejde med at forankre dette i politiet. Rigsrevisionen fandt fx, at ikke alle politikredse havde defineret mål for deres virksomhed med udgangspunkt i politidirektørkontrakten og heller ikke havde defineret mål på baggrund af den lokale kriminalitetsudvikling. Desuden var der ikke i alle politikredse en systematisk opfølgning og samlet afrapportering på målene.

Rigspolitiets styrkelse af politiets mål- og resultatstyring

10. Rigsrevisionen har undersøgt, om politiet har styrket sin mål- og resultatstyring ved at opstille mål for alle 12 politikredsers virksomhed, og om målene er tilpasset den lokale kriminalitetsudvikling.

Rigsrevisionens gennemgang viser, at politiet i resultatkontrakterne for 2014 for de 12 politikredse har opstillet mål for de væsentligste områder af politiets virksomhed. Heraf har 4 politikredse opstillet et enkelt lokalt mål i resultatkontrakten.

Rigspolitiet oplyser, at politiet i forbindelse med resultatkontrakterne for 2015 har ændret på konceptet, så politikredsene fremover selv fastsætter antallet af lokale mål, der dog fortsat skal være borgervendte. Samtidig får kredsene mulighed for at opstille udviklingsmål, der er mere innovative, og tværgående mål, hvor målet er gældende for flere kredse.

Rigsrevisionens besøg i 3 af de 12 politikredse viser, at de 3 politikredse i varierende omfang har suppleret resultatkontraktens mål med andre mål, så mål- og resultatstyringen bliver mere dækkende for den lokale indsats. Disse mål er bl.a. opstillet på baggrund af lokale kriminalitetsanalyser.

11. Rigsrevisionen har undersøgt, om Rigspolitiet og de 3 udvalgte politikredse følger systematisk op på målopfyldelsen og afrapporterer om målopfyldelsen til ledelsen i Rigspolitiet og i den pågældende politikreds, og om målopfølgningen anvendes af ledelsen i Rigspolitiet og i politikredsen.

Undersøgelsen viser, at Rigspolitiet og de 3 politikredse følger systematisk op på målopfyldelsen, og at der afrapporteres løbende til ledelsen i Rigspolitiet og i politikredsene. Rigspolitiets afrapportering til ledelsen sammenfatter de mange krav til resultater, indsatser og leverancer fra flerårsaftalen og resultatkontrakter, men også indsatser fra Rigspolitiets egen handlingsplan. Ud over status (i form af fx grøn, gul og rød markering) indgår der i afrapporteringen også information om den løbende udvikling på væsentlige kriminalitetsområder. Herved får ledelsen i Rigspolitiet periodisk aktuelle informationer om ændringer i kriminalitetsmønstret, der kan give anledning til ændringer i ledelsens hidtidige prioritering af opgaverne.

Rigsrevisionens besøg i de 3 politikredse viser, at kredsene også følger op på lokale mål, som kredsen har fastsat som supplement til resultatkontrakten. Gennemgangen af procedurerne i de 3 politikredse viser, at kredsene ligesom Rigspolitiet har indført en enkel afrapportering i den løbende opfølgning (med grøn, gul og rød markering).

Målopfølgningen anvendes af ledelsen i Rigspolitiet og i de 3 politikredse. I Rigspolitiet forelår dokumentation for ledelsens behandling af rapporteringerne, ligesom den kvartalsvise ledelsesinformation har indgået i den centrale ledelses monitorering af udviklingen i årets løb og har været grundlag for at iværksætte korrigerende handlinger. Rigsrevisionens gennemgang af politikredsenes procedurer viser desuden, at der i de 3 politikredse er en løbende opfølgning på målene i forskellige ledelsesfora, fx månedligt, og at ledelsen bl.a. igangsætter nye tiltag på baggrund af informationerne.

12. Samlet set kan Rigsrevisionen konstatere, at politiet har opstillet mål for politikredsenes virksomhed, men at målene i resultatkontrakterne for 2014 i begrænset omfang er tilpasset det lokale kriminalitetsmønster. I 2015 har politikredsen mulighed for selv at opstille lokale mål. De 3 besøgte politikredse supplerer i dag resultatkontrakten med lokale mål på baggrund af lokale kriminalitetsanalyser. Politiet følger systematisk op på målopfølgningen og den generelle kriminalitetsudvikling. Endvidere afrapporteres der løbende om udviklingen i målopfølgningen til politiets ledelse, og ledelsen anvender informationen, fx i form af korrigerende tiltag. Samlet set finder Rigsrevisionen politiets mål- og resultatstyring tilfredsstillende.

Kobling mellem den finansielle styring og mål- og resultatstyringen

13. Rigsrevisionen har undersøgt, om Rigspolitiet og politikredsen har videreudviklet økonomistyringen ved at koble den finansielle styring med mål- og resultatstyringen.

14. Rigspolitiet oplyser, at politiets mål- og resultatstyring er tilrettelagt, så det med den nuværende målstyring ikke er meningsfuldt at koble mål- og resultatstyringen med den finansielle styring. Rigspolitiet forventer at videreudvikle mål- og resultatstyringen, når arbejdet med forbedringer af den aktivitetsbaserede økonomistyring er tilendebragt. Rigspolitiet har endnu ikke fastlagt en tidsplan for dette arbejde. Rigsrevisionen følger op på politiets arbejde med den aktivitetsbaserede økonomistyring senere i dette notat.

Rigspolitiet oplyser desuden, at det for en række aktiviteter kan være vanskeligt at opstille effektmål, der meningsfyldt siger noget om effekten af indsatsen. Rigspolitiet vil dog fortsat arbejde med dette.

15. Rigsrevisionen finder, at Rigspolitiet og politikredsen med fordel kan videreudvikle mål- og resultatstyringen ved at koble den finansielle styring med mål- og resultatstyringen. Rigsrevisionen finder det dog hensigtsmæssigt, at Rigspolitiet i første omgang har fokus på at udvikle den aktivitetsbaserede økonomistyring. Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen på området i forbindelse med den løbende revision.

Rigspolitiets videreudvikling af styringsrelevant ledelsesinformation

16. I forbindelse med Rigsrevisionens notat fra august 2011 oplyste Rigspolitiet, at der ville blive iværksat et projekt, som skulle kortlægge behovet for ledelsesinformation, i takt med at politiets nye økonomistyringsmodel blev implementeret. For at sikre, at den nødvendige teknologiske understøttelse af et kommende ledelsesinformationssystem var til stede, var der i udkast til "Delstrategi for politiets it" prioriteret og beskrevet et datavarehusprojekt. Det fælles datavarehus skulle omfatte hele politiet og anklagemyndigheden og sikre, at der kunne ske en samling og konsolidering af data på tværs af underliggende it-systemer. Rigsrevisionen ville følge datavarehusprojektet.

17. Rigsrevisionen konstaterede i forbindelse med revisionen i maj 2014, at Rigspolitiet havde etableret et datavarehus. Datavarehuset samler i øjeblikket data fra 6 kildesystemer. Rigspolitiet oplyser, at datavarehuset på sigt skal kunne samle data fra 21 forskellige kildesystemer.

18. Formålet med datavarehuset er at samle data fra flere forskellige kilder og kunne samkøre disse data, så det fremover bliver nemmere at generere ledelsesinformation, ligesom data bliver mere tilgængelige og anvendelige. Data i systemet opdateres løbende, hvilket giver mulighed for at følge udviklingen på et givent område tættere end i det tidligere system, der kun blev opdateret én gang månedligt. Der kan dannes rapporter i systemet, herunder rapporter på sagsniveau. Der arbejdes løbende med at udvikle nye rapporter, bl.a. baseret på flere kildesystemer.

19. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at ledelsesinformationen anvendes af Rigspolitiet og af ledelsen i de 3 besøgte politikredse. Kredsene anvender dog også egne analyser fra Excel. Systemet bruges ikke i lokalafdelingerne i kredsene, fordi systemet endnu er for kompliceret, og fordi ledelsesinformationen ikke er tilpasset det lokale behov.

20. Rigsrevisionen kan konstatere, at Rigspolitiet har udviklet et nyt ledelsesinformations-system baseret på et datavarehus. Det nye system er taget i brug i Rigspolitiet og i politikredsene. Rigspolitiet arbejder løbende med at udvikle nye rapporter og tilføje nye kildesystemer. Rigsrevisionen forventer, at Rigspolitiet i den videre udvikling af systemet også tager hensyn til de lokale behov, så parallelsystemer kan undgås.

Rigspolitiets projekt til forenkling af kontoplanen og styrkelse af datakvaliteten

21. Rigspolitiet oplyste i forbindelse med Rigsrevisionens notat fra august 2011, at man havde iværksat et udviklingsprojekt, hvor der skulle foretages en konkret vurdering af mulighederne for at forenkle kontoplanen for tidsregistrering for at forbedre datakvaliteten i politiets tidsregistreringssystem og reducere det tidsforbrug, som medarbejderne brugte på at registrere deres arbejdstid. Gennemførelsen af projektet skulle ske parallelt med udviklingen af den nye økonomistyringsmodel, så den justerede kontoplan kunne understøtte modellen med retvisende data.

Af Rigsrevisionens notat fremgik det, at Rigspolitiet havde taget initiativ til at styrke datakvaliteten og forenkle kontoplanen for politiets tidsregistrering.

22. Undersøgelsen viser, at arbejdet med at forenkle kontoplanen og herigennem reducere antallet af kontonumre er færdigt. Dette betyder, at tidsregistreringen for den enkelte medarbejder ifølge politiet er blevet mere enkel og dermed mindre tidskrævende. Rigspolitiet har primo 2014 udsendt en opdateret version af vejledningen i tidsregistrering til politikredsene, der skal understøtte en mere retvisende tidsregistrering.

23. Det fremgår af resultatkontrakterne for 2014, at de enkelte politikredse for at understøtte en øget datakvalitet skal udarbejde lokale koncepter til kontrol af medarbejdernes tidsregistreringer og udarbejde lokale tidsregistreringsvejledninger.

24. Rigsrevisionen kan konstatere, at der i de 3 besøgte politikredse er fokus på at sikre datakvalitet i tidsregistreringen. Der er udarbejdet lokale handlingsplaner, der fastsætter ansvaret for opfølgning på datakvalitet og fastsætter retningslinjer for kvalitetssikring og hyppigheden af kontroller med registreringerne.

25. Det er Rigsrevisionens vurdering, at det øgede fokus på tidsregistrering og forenklingen af kontoplanen generelt vil kunne understøtte kvaliteten i registreringerne. Rigsrevisionen finder Rigspolitiets og politikredsenes arbejde med at styrke datakvaliteten tilfredsstillende.

Politiets økonomistyring

26. Rigsrevisionen fandt i beretningen, at politiets økonomistyring ikke levede op til Moderniseringsstyrelsens krav om god økonomistyring i staten. Statsrevisorerne kritiserede skarpt i bemærkningerne til beretningen, at politiets økonomistyring var utilfredsstillende, herunder at Rigspolitiet ikke havde foretaget budgetopfølgning.

Det fremgik af Rigsrevisionens opfølgning fra august 2011, at politiet havde udarbejdet en overordnet arbejds- og tidsplan for udvikling og implementering af en sammenhængende økonomistyringsmodel i politiet. Planen var inddelt i 3 faser med følgende hovedfokus for hver fase:

2011: standardisering af den finansielle styring

2012: udvikling og implementering af resursestyring

2013: udvikling og implementering af aktivitetsbaseret styring.

27. Rigspolitiet oplyser, at man siden opstillingen af faseplanen har omprioriteret, så udvikling og implementering af den aktivitetsbaserede økonomistyring er sat i værk inden resursestyringen, der forventes igangsat i 2015. Baggrunden for omprioriteringen er, at resursestyringen med fordel kan baseres på en række af de tekniske elementer fra den aktivitetsbaserede økonomistyring, og at formålet med resursestyringen er at understøtte decentralisering af budgetansvaret og økonomistyringen i politikredsene, hvilket der ikke stilles krav om på nuværende tidspunkt.

28. Rigsrevisionen har undersøgt, om Rigspolitiet har implementeret den resterende del af den nye økonomistyringsmodel, herunder det faste koncept for budgetlægningen og budgetopfølgningen. Rigsrevisionen har herunder undersøgt status for Rigspolitiets arbejde med resurseallokeringsmodellen og den aktivitetsbaserede økonomistyring.

Politiets budgetlægning og budgetopfølgning

29. Rigsrevisionen konstaterede i notatet fra august 2011, at politiet havde etableret en procedure for politikredsenes og Rigspolitiets budgetlægning, og at Rigspolitiet havde udarbejdet et koncept for budgetopfølgningen i både Rigspolitiet og i politikredsene. Både budgetlægning og budgetopfølgning skulle ske efter ensartede principper. Rigsrevisionen ville følge implementeringen af konceptet.

30. Rigsrevisionen har undersøgt, om politiet har indført en budgetlægning efter ensartede principper og en budgetopfølgning i overensstemmelse med det nye koncept.

31. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Rigspolitiet og politikredsene ifølge politiets budgetinstruks skal udarbejde et grundbudget. Grundbudgettet skal opdeles i aktiviteter og udgiftsposter og periodiseres på måneder, så der i løbet af året kan følges op på budget og forventet regnskab. I den forbindelse skal afvigelser mellem budget og forbrug identificeres. Det er et krav, at periodiseringen af budget og regnskab foretages ud fra ensartede principper. I tilknytning til grundbudgettet skal der udarbejdes et grundbudgetnotat, hvori der redegøres for aktivitets- og budgetforudsætninger og andre opmærksomhedspunkter i forhold til grundbudgettet.

Undersøgelsen viser, at alle politikredsene har udarbejdet grundbudgetter og grundbudgetnotater i 2013 og 2014.

32. Rigspolitiet og politikredsene skal foretage månedlige budgetopfølgninger, der indeholder afvigelsesforklaringer og fremadrettede vurderinger i forhold til årets resultat. Politiet skal desuden udarbejde 3 prognoser (én prognose for hvert af de første 3 kvartaler). Prognoserne indeholder en budgetopfølgning indtil d.d. og en prognose for resten af året. Prognosen skal ledsages af et kvartalsnotat, der redegør for ændrede budgetforudsætninger i forhold til den seneste budgetversion. Prognoser og kvartalsnotater skal godkendes af ledelsen og fremsendes til Økonomiceret i Rigspolitiet.

Rigsrevisionen har gennemført en stikprøve i forhold til budgetterne for 2013 og 2014, der viser, at politikredsene har udarbejdet månedlige budgetopfølgninger og kvartalsvise prognoser i 2013 og 2014 med tilhørende kvartalsnotater. De 3 politikredse, som Rigsrevisionen har besøgt, forelægger med forskellige intervaller budgetopfølgningen for ledelsen.

Undersøgelsen viser desuden, at både budgettet og den måneds- og kvartalsvise budgetopfølgning i politikredsene fremsendes til Økonomiecenteret i Rigspolitiet, og at de indgår i den månedlige statusrapport til direktionen i Rigspolitiet.

33. Grundbudget, prognoser, kvartalsnotater og månedlige budgetopfølgninger udarbejdes i faste skabeloner, som er udarbejdet af Rigspolitiet. Rigspolitiet har endvidere udarbejdet en række vejledninger, der præciserer reglerne for budgettering på de forskellige udgiftsområder. Hensigten er at sikre, at grundbudgettet udarbejdes efter ensartede principper. Rigsrevisionens stikprøve viser, at politikredsens budgetlægning og budgetopfølgning er baseret på Rigspolitiets skabeloner og vejledninger.

34. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at politiet har indført en budgetlægning efter ensartede principper og løbende følger op på budgettet. Der udarbejdes desuden notater, der redegør for budgetforudsætningerne, og de månedlige opfølgninger er ledsaget af afvigelserforklaringer. Endelig forelægges budgettet og de løbende opfølgninger for direktionen i Rigspolitiet og for ledelsen i politikredsene med forskellige intervaller.

Rigspolitiets implementering af den nye resurseallokeringsmodel og fordelingen mellem løn og drift

35. Det fremgik af Rigsrevisionens notat fra august 2011, at Rigspolitiet siden 2008 havde arbejdet på at udvikle en resurseallokeringsmodel til fordeling af lønsumsbevillingen til politikredsene. Rigspolitiet oplyste dog, at arbejdet hermed var blevet forsinket og først forventedes implementeret med fordelingen af kredsens bevillinger for finansåret 2012. Det fremgik videre, at Rigspolitiet i forbindelse med implementeringen af modellen ville genoverveje fordelingen mellem lønbevillingen og driftsbevillingen.

36. Rigsrevisionen kan konstatere, at politiet har udarbejdet og implementeret en model til fordeling af resurser mellem politikredsene. Modellen fordeler ca. 85 % af den samlede ramme. Modellen har efterfølgende været til kommentering i kredsene. Modellen er indført i 2012, mens de budgetmæssige virkninger er blevet indfasat over en 3-årig periode fra 2012 til 2014.

37. Formålet med modellen er ifølge Rigspolitiet at fordele politiets bevillinger, så politikredsene i videst muligt omfang får ensartede resurse-mæssige vilkår. Modellen fungerer ved hjælp af en fordelingsnøgle. Modellen har en fast grundtildeling til alle kredse, idet det forudsættes, at alle kredse har en række grundlæggende omkostninger til behandling af straffesager og til drift af beredskabet. Dette svarer til en tildeling på 100 årsværk til hver politikreds med undtagelse af Københavns Politikreds, der tildeles 300 årsværk.

Modellen tager ifølge Rigspolitiet højde for de væsentligste opgaver, som varierer på tværs af politikredsene, men som ikke indgår direkte i den aktivitetsbaserede del af resurseallokeringsmodellen. Der tildeles således særbevillinger til varetagelsen af en række opgaver, herunder særlige hovedstadsopgaver, køreprøver og lufthavnsopgaver.

Resurseallokeringsmodellen opdateres årligt og omfatter alle politikredse på nær Borholms Politikreds, idet kredsens aktivitetsniveau afviger markant fra de resterende kredse.

Den resterende del af bevillingen (15 %) fordeles via særlige fordelingsnøgler, fx til særlige taskforces, centraliserede administrative opgaver og til den lokale anklagemyndighed. Endelig tildeles politikredsene en ramme til husleje.

Intern revisions undersøgelse af politiets budgetlægning og budgetopfølgning

Politiets interne revision vurderede i 2013, at politi- og anklagemyndigheden efterlevede Finansministeriets cirkulære om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning, der præciserer kravene til budgettering og budget- og regnskabsopfølgning i departementer og andre virksomheder.

Resurseallokeringsmodellen

fungerer ved hjælp af en fordelingsnøgle, der er baseret på aktivitetsregistreringer (antallet af anmeldelser og hændelser) fra politiets sagsstyringssystem POLSAS og tidsregistreringer (tidsforbruget på anmeldelser og omfanget af assistancer) fra det personaleadministrative system POLPAI for en periode på 3½ år. Modellen tager udgangspunkt i de data, der er tilgængelige i politiets it-systemer. Dette betyder bl.a., at der ikke indgår data fra forebyggelsesområdet.

38. Det er Rigspolitiets vurdering, at resurseallokeringsmodellen har betydet, at bevillingen i størst mulige omfang er blevet fordelt imellem politikredsene ud fra objektive kriterier. Rigsrevisionen har ved besøg i én af de 3 politikredse erfaret, at det for kredsen opleves som meget svært at foretage de nødvendige økonomiske tilpasninger år for år, idet det endelige budget falder på plads relativt sent. Politikredsen oplyser, at størstedelen af økonomien er bundet til polititjenestemænd, som har en lang fratrædelsesperiode. Det er derfor vanskeligt at tilpasse resurserne på kort sigt. Konsekvensen for politikredsen blev, at man i år måtte afskedige et antal medarbejdere i administrative og/eller økonomirelaterede funktioner (ikke tjenestemænd).

Rigspolitiet har oplyst, at det ikke er muligt at udmelde de økonomisk tilpasninger tidligere, og at det generelt er et vilkår i staten, at de endelige budgetter fastlægges relativt sent på året, da budgetterne er afhængige af finanslovsprocessen.

39. Beretningen viste også, at alle politikredse i 2008 havde et merforbrug på driftsbevillingen og et mindreforbrug på lønbevillingen. Rigsrevisionen fandt derfor, at Rigspolitiet burde genoverveje fordelingen herimellem.

Rigsrevisionens gennemgang af politikredsens budgetter og budgetopfølgninger fra 2013 viser, at kredsen samlet set har et mindreforbrug på drift på 12,9 mio. kr., svarende til ca. 1 %, og et mindreforbrug på løn på 20,7 mio. kr., svarende til ca. 0,4 %. Rigsrevisionen kan konstatere, at politiet har implementeret resurseallokeringsmodellen, og at afvigelserne mellem bevilling og forbrug er minimale på både lønmidlerne og driftsmidlerne.

Rigspolitiets implementering af en ny økonomistyringsmodel

40. Justitsministeren oplyste i sin redegørelse, at Rigspolitiet som den tredje og sidste del af sin nye økonomistyringsmodel ville udvikle en aktivitetsbaseret økonomistyring. Rigsrevisionen har undersøgt, om politiet har implementeret den aktivitetsbaserede økonomistyring i Rigspolitiet og i politikredsene.

41. Rigsrevisionens gennemgang viser, at politiet i forbindelse med budgettet for 2013 for første gang indførte en aktivitetsbaseret økonomistyring. Fra 2013 er budgetterne opstillet med udgangspunkt i aktiviteterne, og fra 2014 er budgetteringen udvidet med en produktionsdimension på straffesagsbehandlingen, der er det største sagsbehandlingsområde. Produktionsdimensionen viser antal timer, årsværk og sager samt enhedspriserne pr. sag. Formålet er at forbedre gennemsigtigheden i resurseanvendelsen, både ved at budgetlægge på aktiviteter ud fra strategiske overvejelser og mål og ved at følge op på udviklingen i aktiviteterne. Derudover giver den aktivitetsbaserede økonomistyring ifølge Rigspolitiet mulighed for at udarbejde statistik, der kan anvendes til benchmark mellem aktiviteter og politikredse.

I 2014 har politikredsene skullet følge op på forbruget på aktiviteter og koblingen mellem økonomi, resurser og produktion. Rigspolitiet oplyser, at målet har været at introducere de grundlæggende begreber i aktivitetsbaseret økonomistyring i kredsenes økonomistyring gennem en relativ simpel opfølgningsmodel, og at Rigspolitiet bl.a. har lagt op til, at de politifaglige medarbejdere i hver kreds inddrages aktivt i opfølgningen.

Rigspolitiet oplyser, at man i første omgang har valgt at udvikle og implementere den nye økonomistyringsmodel i politikredsene. På sigt skal den nye økonomistyringsmodel også indføres i Rigspolitiet. Rigspolitiet har desuden oplyst, at politiet løbende arbejder med at forbedre økonomistyringsmodellen.

Indførelsen af den nye økonomistyringsmodel ændrer ikke på den økonomiske decentralisering i politiet. Det er Rigspolitiets hensigt, at politiet fortsat skal være rammestyrer, og fordeling af resurser på afdelinger internt i politikredsene skal ikke være afhængig af aktiviteten. Den aktivitetsbaserede økonomistyring følger procedurene for den finansielle budgetlægning og budgetopfølgning samt regnskabsaflæggelse.

42. Undersøgelsen viser, at den aktivitetsbaserede økonomistyring på nuværende tidspunkt fortsat er i en udviklingsfase. Med den aktivitetsbaserede økonomistyring kan politiet som noget nyt opgøre og følge resurseanvendelsen på aktiviteter og følge aktivitetsudviklingen, ligesom det er blevet muligt at udarbejde statistik, der kan anvendes til at belyse politiets produktivitet og effektivitet. Den aktivitetsbaserede økonomistyring anvendes dog på nuværende tidspunkt ikke strategisk på baggrund af politiets strategier og mål, og politiet har vanskeligt ved at afgive aktivitetsbaserede forklaringer på udviklingen. Der afgives således primært finansielle forklaringer på udviklingen i aktiviteter. Endelig viser undersøgelsen, at politiet kan udarbejde relevant statistik, der kan anvendes til benchmark, men at opgørelserne endnu ikke anvendes af politiet.

Rigspolitiet oplyser, at økonomistyringsmodellen er blevet evalueret løbende i 2014, og at erfaringerne vil blive anvendt i forbindelse med den videre udvikling af den aktivitetsbaserede økonomistyring i 2015.

43. Samlet set finder Rigsrevisionen det tilfredsstillende, at politiet har implementeret en ny økonomistyringsmodel i politikredsene og på længere sigt forventer at indføre samme model i Rigspolitiet. Den aktivitetsbaserede økonomistyring er fortsat i en udviklingsfase, og det er derfor endnu for tidligt at vurdere, om modellen vil bidrage til de formål, som politiet har fastsat. Rigspolitiet har oplyst, at de fortsat vil udvikle den aktivitetsbaserede økonomistyring. Det finder Rigsrevisionen tilfredsstillende og vurderer, at punktet kan afsluttes. Rigsrevisionen vil dog i forbindelse med den løbende revision fortsat følge Rigspolitiets arbejde med at udvikle den aktivitetsbaserede økonomistyring.

Justitsministeriets tilsyn

44. Statsrevisorerne vurderede i bemærkningerne til beretningen, at Justitsministeriet burde føre et styrket tilsyn med politiet i resten af reformperioden, herunder tilsyn med økonomistyringen, regnskabsaflæggelsen og Rigspolitiets støtte til politikredsens opgavevaretagelse.

45. I forbindelse med Rigsrevisionens notat fra august 2011 oplyste Justitsministeriet, at ministeriet havde intensiveret tilsynet med ministerområdets institutioner, særligt i relation til effektiv økonomiforvaltning og korrekt regnskabsaflæggelse. Ministeriet havde bl.a. gennemgået de eksisterende retningslinjer og rapporter og indført en kontrolliste, der dokumenterer, hvilke kontroller ministeriet havde foretaget af den pågældende måneds regnskab. Ministeriet var i gang med at indarbejde kontrolmålene i ministerieinstruksen, så det efterfølgende kunne specificeres i institutionernes virksomhedsinstrukser, hvordan institutionerne ville efterleve og dokumentere kravene.

Rigsrevisionen har undersøgt, om Justitsministeriet har indarbejdet kontrolmål i ministerinstruksen, og om det efterfølgende er blevet indarbejdet i politikredsens regnskabsinstruks, hvordan kredsen skal efterleve og dokumentere kravene. Videre har Rigsrevisionen undersøgt, om ministeriet udfører det beskrevne tilsyn.

Undersøgelsen viser, at Justitsministeriet har indarbejdet kontrolmålene i ministerinstruksen. Ministeriets finansielle tilsyn fungerer ved, at Rigspolitiet hver måned godkender regnskabet over for departementet med udgangspunkt i en kontrolliste. Én gang årligt indrapporterer Rigspolitiet om den samlede regnskabsaflæggelse med udgangspunkt i et spørgeskema. Politiet indrapporterer desuden løbende om regnskabsmæssige problemer af betydning for departementet uden for de formaliserede afrapporteringer. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Rigsrevisionens gennemgang af politikredsens regnskabsinstruks viser, at politiet ligeledes har indarbejdet procedurer for månedlig, kvartalsvis og årlig regnskabsopfølgning. Instruksen beskriver, hvilke kontroller der skal foretages, og hvem der skal foretage dem.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Justitsministeriet har indarbejdet systematiske kontroller af politiets budgetter og regnskab, så udviklingen i forbruget kan følges løbende over året. Rigsrevisionen finder det ligeledes tilfredsstillende, at det er indarbejdet i politikredsenes regnskabsinstruks, hvordan politiet skal efterleve og dokumentere kravene.

III. Afslutning

46. Rigsrevisionen finder samlet set Rigspolitiets og Justitsministeriets initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen vil dog i forbindelse med den løbende revision fortsat følge Rigspolitiets arbejde med at koble den finansielle styring med mål- og resultatstyringen og arbejdet med den nye økonomistyringsmodel.

Lone Strøm