

**Beretning til statsrevisorerne
om
flerårsaftalen for
Kriminalforsorgen i 1999-2003**

**August 2003
RB B302/03**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	13
A. Indledning	13
B. Formål	14
C. Afgrænsning.....	15
D. Metode	15
III. Gennemførelse af flerårsaftalen.....	16
A. Indledning	16
B. Effektivisering af de administrative funktioner som følge af en mere hensigtsmæssig IT-anvendelse.....	17
C. Generelle effektiviseringer.....	19
D. Højere belæg	21
E. Nedbringelse af sygefravær	22
F. Effektivisering af uddannelsessystemet	23
G. Resterende initiativer	24
H. Forventet udvikling i 2003.....	26
IV. Opfølgning på flerårsaftalen	30
A. Indledning	30
B. Kriminalforsorgens opfølgning på flerårsaftalen.....	30
C. Justitsministeriets opfølgning på Kriminalforsorgens flerårsaftale.....	33

Beretning om flerårsaftalen for Kriminalforsorgen i 1999-2003

I. Resumé

Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Kriminalforsorgens hovedopgave er at fuldbyrde de straffe, der bliver afsagt ved domstolene. Kriminalforsorgen består hovedsagligt af fængsler, arresthuse og arrestafdelinger. Endvidere har Kriminalforsorgen ansvar for sit uddannelsescenter og sine pensioner samt for Kriminalforsorgen i Frihed og Kriminalforsorgen i Grønland. Endelig forvalter Kriminalforsorgen institutionen for frihedsberøvede asylansøgere i Sandholmlejren.

Kriminalforsorgen hører under Justitsministeriet.

2. I 1998 indgik en kreds af forligspartier en flerårsaftale om Kriminalforsorgen for perioden 1999-2003. Kriminalforsorgen fik ved flerårsaftalen i alt tilført ca. 1,4 mia. kr. til at gennemføre en række initiativer. Til gengæld skulle Kriminalforsorgen i aftaleperioden effektivisere for ca. 284 mio. kr. og øge det gennemsnitlige belæg fra 90 % til 92 %.

3. Rigsrevisionen har gennemført undersøgelsen med det formål at

vurdere, i hvilket omfang Kriminalforsorgen har opfyldt flerårsaftalen, og at

vurdere, hvilken opfølgning der har fundet sted på flerårsaftalen i Kriminalforsorgen og i Justitsministeriet.

4. Undersøgelsen omhandler perioden fra 1999 til primo 2003. Rigsrevisionen har gennemgået materiale udarbejdet af Kriminalforsorgen og Justitsministeriet, herunder sager om flerårsaftalen.

Beretningen har i udkast været forelagt Justitsministeriet, Kriminalforsorgen og Finansministeriet. De modtagne bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

Gennemførelse af flerårsaftalen

5. Flerårsaftalen består dels af en række forskellige initiativer, dels af en række effektiviseringskrav. Nogle af effektiviseringskravene forudsætter, at bestemte initiativer er gennemført. Fx er et initiativ om etablering af ny IT-teknologi en forudsætning for, at et effektiviseringskrav om IT kan gennemføres.

6. Ordet effektivisering kan anvendes i 2 forskellige betydninger. For det første som øget effektivitet, dvs. i hvilket omfang de opstillede mål realiseres, og for det andet som øget produktivitet, dvs. hvor den samme aktivitet gennemføres med anvendelse af færre ressourcer. Efter Rigsrevisionens opfattelse indebærer flerårsaftalens effektiviseringskrav, at den samme aktivitet gennemføres med anvendelse af færre ressourcer, dvs. en øget produktivitet.

7. Kriminalforsorgen skal i henhold til flerårsaftalen effektivisere de administrative funktioner for i alt 47,8 mio. kr., svarende til 109 årsværk, ved at investere i en ny IT-infrastruktur og systemplatform. Ved udgangen af 2002 var målet, at der skulle være gennemført effektiviseringer for 23,7 mio. kr.

Kriminalforsorgen har implementeret initiativerne omkring IT-infrastrukturen og en ny IT-organisation i henhold til aftalen, hvorimod en række af IT-systemerne er blevet implementeret med tidsmæssige forskydninger på 1-2 år.

Det fremgår af Kriminalforsorgens virksomhedsregnskab for 2001 og årsrapport for 2002, at forsorgen ikke har levet op til flerårsaftalens økonomiske effektiviseringskrav. Ved udgangen af 2002 var der kun effektiviseret for 15,4 mio. kr., dvs. 8,3 mio. kr. mindre end forudsat.

Med hensyn til de årsværksmæssige effektiviseringer var der ved udgangen af 2002 alene effektiviseret svarende til 25 årsværk i forhold til de 109 årsværk, der var forudsat ved udgangen af 2003.

8. Kriminalforsorgen er ved at gennemføre en række initiativer, som fx en ny styringsmodel, og organisationsstruktur for fængslerne samt en ny organisationsstruktur for Kriminalforsorgens direktorat. Initiativerne i de enkelte år er i sto-

re træk indfriet, selv om den nye styringsmodel for fængslerne kun delvist blev gennemført i 2002.

Det fremgår af flerårsaftalen, at der forventes generelle effektiviseringer, svarende til 209 mio. kr., i aftaleperioden. Ved udgangen af 2002 var målet i aftalen, at Kriminalforsorgen skulle have gennemført effektiviseringer for 144 mio. kr. (1999-priser). Ved udgangen af 2002 havde forsorgen effektiviseret for 24,4 mio. kr., hvilket er næsten 120 mio. kr. lavere end aftalt. Kriminalforsorgen har således langt fra gennemført den aftalte effektivisering ved udgangen af 2002.

9. Rigsrevisionen har ved sagsgennemgang i Kriminalforsorgen konstateret, at Kriminalforsorgen allerede fra indgåelsen af flerårsaftalen planlagde at spare på de særligt afsatte midler til vedligeholdelse frem for at gennemføre de generelle effektiviseringer. Dette er ikke i overensstemmelse med intentionen i flerårsaftalen. Ved at anvende de til vedligeholdelsen afsatte midler til den løbende drift i stedet for at effektivisere har Kriminalforsorgen ikke sikret sig et varigt lavere omkostningsniveau, ligesom den forudsatte vedligeholdelse ikke er gennemført ved aftaleperiodens udløb.

10. Det gennemsnitlige belæg i Kriminalforsorgens institutioner skal i aftaleperioden øges fra 90 % til 92 %. Kriminalforsorgen har opgjort, at belægsprocenten i 2002 har opfyldt kravet.

Belægget opgøres på grundlag af den kapacitet, der aktuelt er i anvendelse, hvilket vil sige, at antallet af pladser varierer en del over årene.

Kriminalforsorgen har oplyst, at forsorgen er enig med Rigsrevisionen i, at det er relevant at foretage opgørelsen af belægsprocenten i forhold til en kapacitet, der betragtes som en given størrelse, så der sikres sammenlignelighed over tid.

11. Det fremgår af flerårsaftalen, at en forbedring af arbejdsmiljøet forventes at reducere sygefraværet og dermed give en effektiviseringsgevinst på 5 mio. kr. i 2002 og 10 mio. kr. i 2003. Selv om Kriminalforsorgen har gennemført forskellige tiltag på området, herunder en klimaundersøgelse i 2001, var der ved udgangen af 2002 merudgifter

på knap 9 mio. kr. mod den forventede effektiviseringsgevinst på 5 mio. kr. Resultatkravet om nedbringelse af sygefraværet er ikke opfyldt ultimo 2002.

12. Ifølge aftalen vil Kriminalforsorgen få en gevinst på 12 mio. kr. ved at effektivisere uddannelsessystemet. Effektiviseringen skal gennemføres ved at reducere frafaldet i den 3-årige prøvetid samt ved at revurdere struktur- og styringsprincipper for Kriminalforsorgens personaleuddannelsesaktiviteter på såvel grund- som efteruddannelsesområdet. Kriminalforsorgen har stort set opfyldt flerårsaftalens krav om at effektivisere uddannelsessystemet.

13. De resterende initiativer i flerårsaftalen handler om bevillinger til 3 områder.

14. Det første område er gennemførelsen af fængselsfaglige og behandlingsmæssige tiltag samt udvikling af egnede evalueringsmetoder og effektmål inden for det kriminalforsorgsfaglige område.

Undersøgelsen viser, at Kriminalforsorgen har styrket den fængselsfaglige og behandlingsmæssige indsats, hvorimod forsorgen ikke har opfyldt kravet om at udvikle egnede evalueringsmetoder og effektmål inden for det kriminalforsorgsfaglige område.

15. På det andet område blev der afsat midler til byggeri af et nyt fængsel samt et beløb til at udbygge og tilpasse fængselskapacitet. Kriminalforsorgen har ved udgangen af 2002 iværksat de aftalte initiativer til at udbygge og tilpasse fængselskapacitet.

16. På det tredje område blev der afsat 310 mio. kr. til bygningsvedligeholdelse. Dette beløb er ikke blevet anvendt som planlagt, men er i stedet brugt til den løbende drift. Ved udgangen af 2002 er der anvendt ca. 100 mio. kr. mindre end forventet på bygningsvedligeholdelse.

Kriminalforsorgen har ved udgangen af 2002 således kun i begrænset omfang opfyldt flerårsaftalens krav om renovering og vedligehold af bygninger.

17. Det fremgår af Kriminalforsorgens resultatopfølgning for 2002, som tilgår departementet, at effektiviseringskra-

vene langt fra bliver indfriet i aftaleperioden. Det fremgår endvidere af resultatopfølgningen, at der ved udgangen af 2003 vil mangle at blive effektiviseret for godt 237 mio. kr., og at effektiviseringskravene derfor kun i ringe grad vil blive indfriet i flerårsaftaleperioden.

Rigsrevisionen har konstateret, at Kriminalforsorgen har overholdt de bevillingsmæssige rammer på finansloven. Kriminalforsorgen har imidlertid ikke foretaget reelle effektiviseringer af processer og arbejdsgange, hvilket kunne have medført varige besparelser på driftsudgifterne. Kriminalforsorgen har derfor kun i ringe grad gennemført de krav, der vedrører en mere effektiv forvaltning.

18. Kriminalforsorgen har oplyst, at det i hele perioden har været Kriminalforsorgens opfattelse, at besparelser i størrelsesorden 284 mio. kr. ikke kunne ske ved effektiviseringer i form af nedskæringer i antallet af ansatte. Kriminalforsorgen planlagde at gennemføre effektiviseringskravet på anden vis, nemlig ved besparelser i form af nedlukning af kapacitet og reduktion af vedligeholdelse.

Justitsministeriet og Kriminalforsorgen har oplyst, at de væsentligste årsager til de manglende effektiviseringer er den meget gamle bygningsmasse, hensynet til sikkerheden, øget strafmasse i perioden, samt at klientellet er blevet ”tungere” i perioden.

Rigsrevisionen skal i øvrigt bemærke, at forholdene med den gamle bygningsmasse og hensynet til sikkerheden var kendt ved flerårsaftalens indgåelse.

Opfølgning på flerårsaftalen

19. Kriminalforsorgen har i overensstemmelse med flerårsaftalen udarbejdet årlige resultatopfølgninger. Resultatopfølgningerne angiver status for gennemførelse af initiativer og effektiviseringskrav, men ikke i tilstrækkelig grad for problemerne med at opnå flerårsaftalens krav om effektiviseringer endsige for mulige løsninger af disse problemer. Disse forhold indgår først i resultatopfølgningen for 2002.

Departementet har således i hele perioden været vidende om, at Kriminalforsorgen ikke levede op til effektiviseringskravene.

20. Kriminalforsorgen orienterede den 31. oktober 2002 departementet om, at Kriminalforsorgen i 2003 ville mangle 175 mio. kr., såfremt Kriminalforsorgens aktivitetsniveau fra 2002 skulle videreføres.

Kriminalforsorgen udarbejdede ultimo 2002 en spareplan, der i hovedtræk indebærer, at Kriminalforsorgen i 2003 udskyder bygningsvedligeholdelse, sparer på øvrig drift, IT-budget, efteruddannelse, overarbejde mv. Disse besparelser med nedskæring i aktivitetsniveauet havde ikke været nødvendige, hvis Kriminalforsorgen løbende havde effektiviseret som forudsat i flerårsaftalen og dermed sikret sig et varigt lavere omkostningsniveau.

21. Justitsministeriets departement er på vegne af justitsministeren overordnet myndighed i forhold til Kriminalforsorgen og er som sådan endelig ansvarlig for Kriminalforsorgens opgavevaretagelse, herunder i sidste ende for opfyldelsen af flerårsaftalen.

Rigsrevisionens sagsgennemgang har vist, at der i departementet først i begyndelsen af 2002 forelå skriftlig dokumentation for, at departementet havde sagsbehandlet Kriminalforsorgens årlige resultatopfølgninger. Der var således heller ikke skriftlige henvendelser til Kriminalforsorgen om at fremkomme med forslag til, hvorledes der kunne rettes op på de manglende effektiviseringer

Justitsministeriet har oplyst, at opfølgningen i høj grad foregik ved en uformel dialogbaseret kontakt med Kriminalforsorgen.

22. Justitsministeriet har i den forbindelse oplyst, at der mellem Finansministeriet og Justitsministeriet var en forståelse om, at det kunne blive nødvendigt at gennemføre en del af effektiviseringskravet ved at begrænse den særlige vedligeholdelse.

Finansministeriet har hertil oplyst, at Finansministeriet ikke kan afvise, at der har været en sådan forståelse, men at Finansministeriet ikke kan finde dokumentation herfor. Finansministeriet har samtidig oplyst, at de er enige med Rigsrevisionen i, at gennemførelsen af besparelser på den særlige vedligeholdelse ikke er i overensstemmelse med flerårsaftalens intentioner. Finansministeriet anerkender imidlertid, at gennemførelsen af besparelser på den særlige

vedligeholdelsesindsats har været nødvendig for at overholde de bevillingsmæssige rammer.

23. Af departementets sagsbehandling i 2002 fremgår det, at konsekvenserne på længere sigt af, at Kriminalforsorgen havde anvendt de særlige vedligeholdelsesmidler til drift og ikke havde effektiviseret som forudsat, blev nærmere analyseret, og at departementet påbegyndte en dialog med Kriminalforsorgen med henblik på at finde løsninger på problemerne. Resultatet blev det i pkt. 20 nævnte spareforslag.

Efter Rigsrevisionens opfattelse burde departementet allerede i 1999, hvor Kriminalforsorgen planlagde gennemførelsen af flerårsaftalen, have gennemført analyser, der kunne vise konsekvenserne på længere sigt og herefter sammen med Kriminalforsorgen have taget skridt til at finde løsninger, der var i overensstemmelse med flerårsaftalen.

24. I henhold til flerårsaftalen skal justitsministeren orientere forligspartierne om Kriminalforsorgens økonomiske situation og give en status for udmøntningen af fleråsaftalens mål og krav. Departementet har oplyst, at forligskredsen i forbindelse med afrapporteringen i 2001 og 2002 er blevet orienteret om, at Kriminalforsorgen for at overholde den økonomiske ramme har gennemført besparelser på vedligehold.

Rigsrevisionen finder ikke, at afrapporteringerne i tilstrækkelig grad afspejler, at de gennemførte besparelser på vedligehold indebærer, at udgifter til vedligehold er blevet udsat til efter aftaleperiodens udløb, og at den manglende indfrielse af fleråsaftalens generelle effektiviseringskrav betyder, at Kriminalforsorgen har et højere omkostningsniveau end forudsat i aftalen. Rapporteringen burde for at give et fuldt og dækkende billede af Kriminalforsorgens økonomiske situation også have indeholdt analyser af de fremtidige konsekvenser af, at fleråsaftalens effektiviseringskrav ikke blev opfyldt.

25. Da Justitsministeriet først med betydelig forsinkelse fulgte op på Kriminalforsorgens rapporteringer om fleråsaftalen, og da rapporteringerne til forligskredsen ikke var dækkende, er det samlet set Rigsrevisionens opfattelse, at Justitsministeriets opfølgning ikke har været tilfredsstillende.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

Ad flerårsaftalens initiativer

- at Kriminalforsorgen har gennemført de fleste af initiativerne i flerårsaftalen, herunder initiativerne om
 - IT-infrastruktur og ny IT-organisation
 - ny organisationsstruktur for direktoratet og fængslerne
 - styrkelse af den fængselsfaglige og behandlingsmæssige indsats
 - udbygning og tilpasning af fængselskapacitet, og
- at vedligeholdelsen ikke er gennemført som forudsat, idet ca. 100 mio. kr. er anvendt til løbende drift.

Ad flerårsaftalens effektiviseringskrav

- at Kriminalforsorgen kun i ringe grad har gennemført de krav, der vedrører en mere effektiv forvaltning,
- at der ifølge Kriminalforsorgens beregninger vil mangle effektiviseringer for godt 237 mio. kr. ved udgangen af 2003,
- at Kriminalforsorgen allerede ved indgåelsen af aftalen planlagde besparelser i form af reduktion af de særligt afsatte midler til vedligeholdelse frem for effektiviseringer, og
- at Kriminalforsorgen har holdt de økonomiske rammer i flerårsaftalen, men ikke har foretaget reelle effektiviseringer af processer og arbejdsgange, som kunne have medført varige besparelser på driftsudgifterne.

Ad opfølgning på flerårsaftalen

- at Kriminalforsorgen har haft en tæt opfølgning på gennemførelsen af initiativerne i flerårsaftalen, og at Kriminalforsorgen har udarbejdet årlige resultatopfølgninger til departementet,
- at det af de årlige resultatopfølgninger til departementet fremgår, at der ikke var effektiviseret som forudsat i flerårsaftalen, men at der i stedet var gennemført besparelser på særligt afsatte midler til vedligeholdelse,
- at departementet har det endelige ansvar for Kriminalforsorgens opgavevaretagelse, herunder i sidste ende for opfyldelsen af flerårsaftalen,
- at departementet frem til 2002 i høj grad gennemførte sin opfølgning ved en løbende uformel dialog,
- at departementet allerede i 1999, hvor Kriminalforsorgen planlagde gennemførelsen af flerårsaftalen, burde have gennemført analyser, der kunne vise konsekven-

serne på længere sigt og herefter sammen med Kriminalforsorgen have taget skridt til at finde løsninger, der var i overensstemmelse med flerårsaftalen,

- at Kriminalforsorgen for at holde den bevillingsmæssige ramme i 2003 har sænket aktivitetsniveauet svarende til 175 mio. kr., fordi effektiviseringerne i flerårsaftalen ikke er blevet gennemført,
- at der ifølge Justitsministeriet var en forståelse med Finansministeriet om, at Kriminalforsorgen måtte anvende de særlige vedligeholdelsesmidler til driften frem for at effektivisere,
- at Finansministeriet ikke kan afvise, at der var en sådan forståelse, men omvendt heller ikke kan dokumentere dette,
- at rapporteringen til forligskredsen om flerårsaftalen ikke var dækkende, og
- at Justitsministeriets opfølgning på flerårsaftalen samlet set ikke har været tilfredsstillende.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

26. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997). Beretningen omfatter forhold inden for finanslovens hovedafsnit (2003) § 11.31. Kriminalforsorg og omhandler Kriminalforsorgens flerårsaftale 1999-2003.

Kriminalforsorgens hovedopgave er at fuldbyrde de straffe, der bliver afsagt ved domstolene. Kriminalforsorgen består hovedsagligt af fængsler, arresthuse og arrestafdelinger. Endvidere har Kriminalforsorgen ansvar for sit uddannelsescenter og sine pensioner samt for Kriminalforsorgen i Frihed og Kriminalforsorgen i Grønland. Endelig forvalter Kriminalforsorgen institutionen for frihedsberøvede asylansøgere i Sandholmlejr.

Kriminalforsorgen hører under Justitsministeriet.

27. I 1998 indgik en kreds af forligspartier en aftale om Kriminalforsorgen for perioden 1999-2003. Kriminalforsorgen fik ved flerårsaftalen i alt tilført ca. 1,4 mia. kr. over den 5-årige periode. Pengene var øremærkede til en række initiativer, herunder byggeri af et nyt fængsel, sær-

lig vedligeholdelse af fængslerne og investeringer i ny IT, der skal styrke den økonomiske og administrative styring. Til gengæld skulle Kriminalforsorgen effektivisere for ca. 284 mio. kr. i perioden og øge det gennemsnitlige belæg fra 90 % til 92 %.

I oktober 2002 blev der opnået enighed mellem justitsministeren og forligspartierne om etablering af 100 nye afsoningspladser i 2003 til yderligere 120 mio. kr. I november 2002 blev forligspartierne orienteret om, at Kriminalforsorgen skulle spare 175 mio. kr. i 2003 for at holde bevillingsrammen.

På den baggrund har Rigsrevisionen valgt at gennemgå flerårsaftalens efterlevelse.

28. Flerårsaftalens hovedmål er fastlagt i aftale om FL99. Efterfølgende er hovedmålene og de økonomiske rammer uddybet i en udmøntningsplan fra februar 1999. I marts 1999 indgik Kriminalforsorgen og Justitsministeriets departement (herefter departementet) en resultatkontrakt, der dækker samme periode som flerårsaftalen. Resultatkontrakten er baseret på flerårsaftalen og udmøntningsplanen, men fastlægger på et mere detaljeret niveau mål og initiativer i de enkelte år. I det efterfølgende vil der ikke blive skelnet mellem, om kravene er præciseret i selve flerårsaftalen, udmøntningsplan eller resultatkontrakt, idet der vil blive anvendt betegnelsen flerårsaftalen.

Kriminalforsorgen skal årligt (medio januar) foretage en resultatopfølgning på de opstillede effektiviseringskrav og initiativområder i resultatkontrakten i forhold til fremdrift, effektiviseringspotentiale samt omkostninger og resourceforbrug. Resultatopfølgningen tilgår departementet. Derudover udarbejder Kriminalforsorgen årligt evaluering af udmøntningsplanen samt virksomhedsregnskab (fra 2002 årsrapport).

B. Formål

29. Det er undersøgelsens overordnede formål at vurdere Kriminalforsorgens gennemførelse af flerårsaftalen på undersøgelsestidspunktet. Vurderingen af Kriminalforsorgens gennemførelse baserer sig på, om Kriminalforsorgen overordnet set har gennemført de opstillede initiativer og effektiviseringskrav i henhold til udmøntningsplanen for fler-

årsaftalen 1999-2003 og resultatkontrakten for samme periode. Formålet er nedbrudt i følgende delformål:

- Vurdere, i hvilket omfang Kriminalforsorgen har opfyldt flerårsaftalen, og at
- Vurdere, hvilken opfølgning der har fundet sted på flerårsaftalen, både i Krimiminalforsorgen og i Justitsministeriet

C. Afgrænsning

30. Undersøgelsen omhandler perioden fra 1999, hvor flerårsaftalen for Kriminalforsorgen blev indgået frem til den seneste resultatopfølgning fra januar 2003 og årsrapporten 2002 (primo 2003).

I undersøgelsen indgår der fortrinsvis materiale udarbejdet af Kriminalforsorgen og departementet i forbindelse med udmøntning af og opfølgning på flerårsaftalen. Undersøgelsen omfatter kun de dele af Kriminalforsorgens virksomhed, der er omfattet af flerårsaftalen, og er dermed ikke en samlet gennemgang af Kriminalforsorgens virksomhed.

Undersøgelsen indeholder en kvantitativ vurdering af, om de planlagte initiativer og effektiviseringer er gennemført, men ikke en kvalitativ vurdering af de opnåede resultater og heller ikke en vurdering af årsagerne til en eventuel manglende målopfyldelse.

D. Metode

31. Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen fortrinsvis gennemgået materiale udarbejdet af Kriminalforsorgen og Justitsministeriet, herunder finanslovaftale, finanslove, virksomhedsregnskaber, resultat- og direktørkontrakter, opfølgningsmateriale mv.

Rigsrevisionen har foretaget gennemgang af sager med forbindelse til flerårsaftalen i Direktoratet for Kriminalforsorgen og i departementet. I forbindelse med sagsgennemgangen er der afholdt møde med institutionerne.

32. Beretningen har i udkast været forelagt Justitsministeriet, Kriminalforsorgen og Finansministeriet. De modtagne bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. Gennemførelse af flerårsaftalen

A. Indledning

33. Flerårsaftalen indeholder en række initiativer og effektiviseringskrav. I **tabel 1** er de nye initiativer samt de afsatte midler hertil vist.

Tabel 1. De nye initiativer i flerårsaftalen, 1999-2003 (1999-priser)

	1999	2000	2001	2002	2003	I alt
	----- Mio. kr. -----					
Ændret organisation.....	2,0	0,8	4,8	3,3	3,3	14,2
Etablering af ny IT-teknologi.....	-	95,7	61,5	21,9	3,3	182,4
Drift af ny IT-teknologi.....	-	10,7	23,2	22,0	20,3	76,2
Anlæg ¹⁾	11,0	20,0	40,0	120,0	145,0	336,0
Vedligeholdelse.....	50,0	60,0	60,0	70,0	70,0	310,0
Styrkelse af den fængselsfaglige og behandlingsmæssige indsats ²⁾	59,3	89,6	100,1	106,1	106,1	461,2
I alt.....	122,3	276,8	289,6	343,3	348,0	1.380,0
¹⁾ Den ekstra anlægsbevilling fortsætter i 2004 med i alt 113 mio. kr. (nyt fængsel).						
²⁾ Heraf vedrører 326,5 mio. kr. en fortsættelse af initiativer optaget på finansloven for 1998.						
Kilde: Udmøntningsplan for effektiviseringsgevinster udarbejdet af Kriminalforsorgen.						

34. Det ses af tabellen, at Kriminalforsorgen i alt fik tilført 1.380 mio. kr. til at gennemføre en række initiativer i flerårsaftalen. Kriminalforsorgen fik 461,2 mio. kr. til en styrkelse af den fængselsfaglige og behandlingsmæssige indsats. Af disse vedrører 326,5 mio. kr. initiativer, som allerede var optaget på finansloven for 1998. Det ses endvidere af tabellen, at der særligt blev afsat 310 mio. kr. til vedligeholdelse. Den årlige fordeling af de afsatte midler er stigende gennem perioden fra 122,3 mio. kr. i 1999 til 348,0 mio. kr. i 2003.

35. Foruden iværksættelse af de nye initiativer forpligtes Kriminalforsorgen i aftaleperioden til at gennemføre effektiviseringer for 283,8 mio. kr. set i forhold til finansloven for 1998. Effektiviseringskravene er vist i **tabel 2**.

Tabel 2. Kriminalforsorgens effektiviseringskrav, 1999-2003 (1999-priser)

	1999	2000	2001	2002	2003	I alt
	----- Mio. kr. -----					
Effektivisering af IT	-	0,0	7,9	15,8	24,1	47,8
Generel effektivisering	-	34,5	44,5	65,0	65,0	209,0
Nedbringelse af sygefravær	-	0,0	0,0	5,0	10,0	15,0
Nedsat frafald under fængselsfunktionærernes grunduddannelse mv.	-	0,0	3,0	4,5	4,5	12,0
I alt	-	34,5	55,4	90,3	103,6	283,8
Kilde: Udmøntningsplan for effektiviseringsgevinster udarbejdet af Kriminalforsorgen.						

36. Det ses af tabel 2, at 1999 ikke indeholder effektiviseringskrav, da året er et udviklingsår. Effektiviseringskravet vedrørende generel effektivisering udgør med 209 mio. kr. størstedelen af det samlede effektiviseringskrav. I 2000 udgjorde det årlige effektiviseringskrav 34,5 mio. kr. stigende til 103,5 mio. kr. i 2003. Foruden de i tabel 2 nævnte effektiviseringskrav har Kriminalforsorgen også et effektiviseringskrav om at øge det gennemsnitlige belæg fra 90 % til 92 %.

37. Nogle af initiativerne, nævnt i tabel 1, skal være gennemført, førend effektiviseringskravene, nævnt i tabel 2, kan gennemføres. Fx er initiativet om etablering af ny IT-teknologi en forudsætning for, at effektiviseringskravet om IT kan gennemføres.

38. I det efterfølgende vil der blive foretaget en vurdering af gennemførelsen af initiativerne under de relevante effektiviseringskrav og af effektiviseringskravene ved udgangen af 2002, jf. pkt. 33 og 35.

B. Effektivisering af de administrative funktioner som følge af en mere hensigtsmæssig IT-anvendelse

39. Det er et krav i flerårsaftalen, at Kriminalforsorgen skal effektivisere de administrative funktioner for i alt 47,8 mio. kr., svarende til 109 årsværk, som følge af, at der gennemføres initiativer med investeringer i en ny IT-infrastruktur og systemplatform.

40. I **tabel 3** er flerårsaftalens mål for de enkelte år og de gennemførte effektiviseringer som følge af en mere hensigtsmæssig IT-anvendelse anført i 1999-priser.

Tabel 3. Effektivisering som følge af en mere hensigtsmæssig IT-anvendelse (1999-priser)

	1999	2000	2001	2002	I alt
	----- Mio. kr. -----				
Mål.....	0,0	0,0	7,9	15,8	23,7
Gennemført.....	0,0	3,1	6,2	6,2	15,4
Difference	0,0	3,1	÷1,7	÷9,6	÷8,3
Note: Tallene er omregnet fra 2002-prisniveau til 1999-prisniveau. På grund af afrunding kan der være difference mellem sumtallene.					
Kilde: Årsrapport 2002.					

41. Det fremgår af tabellen, at der først var mål om effektivisering fra 2001, idet der først skulle gennemføres en række initiativer på IT-området. Kriminalforsorgen har effektiviseret for mindre end forventet bortset fra i 2000. Ved udgangen af 2002 var der kun effektiviseret for 15,4 mio. kr., dvs. 8,3 mio. kr. mindre end forudsat.

I Kriminalforsorgens virksomhedsregnskab for 2001 og årsrapport for 2002 er der alene oplysninger om, at den administrative effektivisering er gennemført ved, at der er gennemført en besparelse på 25 administrative årsværk i Kriminalforsorgen i Frihed i forbindelse med tilførslen af ny IT-teknologi til afdelingerne.

Rigsrevisionen har konstateret, at Kriminalforsorgen ikke har levet op til flerårsaftalens økonomiske effektiviseringskrav ved udgangen af 2002. Med hensyn til de årsværksmæssige effektiviseringer var der ved udgangen af 2002 alene effektiviseret svarende til 25 årsværk, i forhold til de 109 årsværk, der var forudsat ved udgangen af 2003.

42. I Kriminalforsorgens årlige resultatopfølgninger følges der op på Kriminalforsorgens effektiviseringsgevinst, hvorimod antallet af årsværk, der er blevet frigjort ved denne effektiviseringsgevinst, ikke er opgjort.

Kriminalforsorgen har oplyst, at forsorgen er i færd med at foretage en nærmere undersøgelse af, om de hidtil foretagne IT-investeringer har medført den forventede effektiviseringsgevinst, eller om der er sket en tilvækst i nye arbejdsopgaver.

Kriminalforsorgen har oplyst, at et af udvalgets forventede konklusioner vil være, at den beregnede effektiviseringsgevinst har hvilet på et urealistisk grundlag, og at den reelle gevinst kun har udgjort omkring halvdelen af den forventede.

43. Kriminalforsorgen har fået implementeret initiativerne omkring IT-infrastrukturen og gennemført en ny IT-organisation. Derimod har Kriminalforsorgen ikke fået implementeret alle systemer til den fastlagte tid, og bygningsvedligeholdelsessystemet er udtaget af planperioden. Endvidere forventes systemerne vedrørende klientadministrationen (de sidste dele af systemet), vagtplanlægnings- og tidsregistreringssystemet og kapacitetsstyring først at være implementeret fuldt ud i 2004, hvilket er 1-2 år senere end planlagt. Kriminalforsorgen har oplyst, at der ikke er tale om egentlige forsinkelser men derimod om tidsmæssige forskydninger som følge af bevidste valg vedrørende tilrettelæggelsen af IT-projektet.

44. Den ændrede implementering af systemerne har ifølge Kriminalforsorgen medført, at der er i august 2002 var videreført knap 80 mio. kr. i forhold til de i tabel 1 nævnte beløb.

Kriminalforsorgen planlægger imidlertid, at 28 mio. kr. af flerårsaftalens ekstrabevilling til IT-projekter omprioriteres til et forventet merforbrug i 2003 på løbende drift.

C. Generelle effektiviseringer

45. Det fremgår af flerårsaftalen, at der skal gennemføres en omfattende fornyelse og effektivisering af Kriminalforsorgen svarende til 209 mio. kr. i perioden. Ved udgangen af 2002 var målet, at der skulle være gennemført effektiviseringer for 144 mio. kr. (1999-priser).

Ifølge flerårsaftalen vil indførelse af initiativerne vedrørende IT i hele Kriminalforsorgen, decentral økonomistyring, kontraktstyring samt en mere resultatorienteret organisering af direktoratet og fængslerne kunne medføre generelle effektiviseringer. I flerårsaftalen er der initiativer i form af indførelse af ny styringsmodel for fængslerne, ny organisationsstruktur for Direktoratet og ny organisationsstruktur for fængslerne.

46. Kriminalforsorgen har for så vidt angår de 3 initiativer afrapporteret, at initiativerne i de enkelte år i store træk er indfriet. Dog blev initiativet vedrørende ny styringsmodel for fængslerne kun delvist gennemført i 2002, idet den endelige indfasning af en ny ressourceallokeringsmodel først er gennemført i 2003.

47. I **tabel 4** er flerårsaftalens mål for og gennemførte effektiviseringsgevinst som følge af en mere hensigtsmæssig styring og organisering anført i 1999-priser.

Tabel 4. Effektiviseringsgevinst ved generel effektivisering (1999-priser)

	1999	2000	2001	2002	I alt
	----- Mio.kr. -----				
Mål.....	0,0	34,5	44,5	65,0	144,0
Gennemført.....	4,0	6,8	6,8	6,8	24,4
Difference	4,0	÷27,7	÷37,7	÷58,2	÷119,6
Note: Tallene er omregnet fra 2002-prisniveau til 1999-prisniveau. På grund af afrunding kan der være difference mellem sumtallene.					
Kilde: Årsrapport 2002.					

48. Det fremgår af tabel 4, at målet for de generelle effektiviseringer steg fra 34,5 mio. kr. til 65,0 mio. kr. i perioden. I 1999 var der ikke fastlagt et mål for effektiviseringen, da det var et omstillingsår. Kriminalforsorgen har gennemført færre effektiviseringer end forventet bortset fra i 1999. Ved udgangen af 2002 havde forsorgen effektiviseret for 24,4 mio. kr., hvilket er næsten 120 mio. kr. lavere end aftalt. De 24,4 mio. kr. var ifølge årsrapporten for 2002 opnået ved 2 effektiviseringsrunder i fængslerne i 1999 og 2000.

Rigsrevisionen kan dermed konstatere, at Kriminalforsorgen langt fra har gennemført den aftalte effektivisering ved udgangen af 2002.

49. Kriminalforsorgen har oplyst, at Kriminalforsorgen ved indgåelsen af flerårsaftalen var og fortsat er af den opfattelse, at det ville blive svært at realisere en effektiviseringsgevinst på 209 mio. kr. Kriminalforsorgen henviser i den forbindelse til, at Kriminalforsorgen i første halvdel af 1990'erne gennemførte besparelse/produktivitetsforbedringer på ca. 430 årsværk som led i gennemførelse af AUF-strukturen (ændringer vedrørende de indsattes Arbejde, Undervisning

og Fritid). Endvidere har Kriminalforsorgen oplyst, at Kriminalforsorgens planer om udmøntning af effektiviseringskravet er beskrevet i ”Udmøntningsplanen for effektiviseringsgevinster”, februar 2000. I planen indgik lukning af kapacitet og reduktion af den særlige vedligeholdelse.

50. Rigsrevisionen konstaterede ved sagsgennemgang, at der i flerårsaftalen, udmøntningsplanen og resultatkontrakten blev anvendt udtrykket effektiviseringer.

Ordet effektivisering kan anvendes i 2 forskellige betydninger. For det første som øget effektivitet, dvs. i hvilket omfang de opstillede mål realiseres, og for det andet som øget produktivitet, dvs. hvor den samme aktivitet gennemføres med anvendelse af færre ressourcer. Efter Rigsrevisionens opfattelse er der ved den generelle effektivisering tale om, at den samme aktivitet gennemføres med anvendelse af færre ressourcer, dvs. en øget produktivitet.

Rigsrevisionen har imidlertid konstateret, at der i forslaget til udmøntningsplan for effektiviseringsgevinster blev lagt op til, at Kriminalforsorgen skulle spare aktiviteter væk frem for at gennemføre de egentlige effektiviseringer. Rigsrevisionen kunne således konstatere, at Kriminalforsorgen allerede fra indgåelsen af flerårsaftalen ville erstatte effektiviseringer med besparelse på de særligt afsatte midler til vedligeholdelse, hvilket ikke var i overensstemmelse med intentionen i flerårsaftalen. Ved at anvende de til vedligeholdelsen afsatte midler til den løbende drift i stedet for at effektivisere har Kriminalforsorgen ikke sikret sig et varigt lavere omkostningsniveau, ligesom den forudsatte vedligeholdelse ikke er gennemført ved aftaleperiodens udløb.

D. Højere belæg

51. Af flerårsaftalen fremgår, at det gennemsnitlige belæg i Kriminalforsorgens institutioner i aftaleperioden øges fra 90 % til 92 %, som følge af initiativerne om forbedret økonomistyring og indførelse af IT. Herved frigøres 43 afsøgningspladser i hvert af årene 2002 og 2003. I **tabel 5** er kapacitetsudnyttelsen vist i de enkelte år.

Tabel 5. Belægsprocent, 1999-2002

1999	2000	2001	2002
----- % -----			
93,0	92,0	90,8	94,8
Kilde: Kriminalforsorgens virksomhedsregnskab 2001 og årsrapport 2002.			

52. Tabellen viser, at Kriminalforsorgens belægsprocent faldt fra 93 % i 1999 til 90,8 % i 2001, hvorefter det steg til 94,8 % i 2002. Årsagen til det forholdsvis lave belæg i 2001 er ifølge Kriminalforsorgen, at det gennemsnitlige belæg af arrestanter i 2001 var lavt. Det lavere varetægtsbelæg medførte, at et stort antal arrestpladser midlertidigt var lukket.

Rigsrevisionen har konstateret, at Kriminalforsorgen i 2002 har opfyldt flerårsaftalens krav om et belæg på 92 % i Kriminalforsorgens institutioner.

Belægget opgøres på grundlag af den kapacitet, der aktuelt er i anvendelse, hvilket vil sige, at antallet af pladser varierer en del over årene.

Kriminalforsorgen har oplyst, at forsorgen er enig med Rigsrevisionen i, at det er relevant at foretage opgørelsen af belægsprocenten i forhold til en kapacitet, der betragtes som en given størrelse, så der sikres sammenlignelighed over tid.

E. Nedbringelse af sygefravær

53. Det fremgår af flerårsaftalen, at en forbedring af arbejdsmiljøet forventes at medføre en reduktion af sygefraværet og dermed en effektiviseringsgevinst på 5 mio. kr. i 2002 og 10 mio. kr. i 2003. Kriminalforsorgen har gennemført forskellige tiltag på området, herunder blev der i 2001 gennemført en klimaundersøgelse, som dannede grundlag for, at de fleste tjenestesteder i 2002 har udformet handleplaner for nedbringelse af sygefraværet.

Det var et krav i 2000, at Kriminalforsorgen skulle foretage en benchmarking på fængslernes sygefravær. Dette skete ikke som følge af uens registrering af sygefravær på fængslerne. Det fremgår af årsrapport for 2003, at der først er foretaget benchmarking primo 2003.

54. I **tabel 6** er flerårsaftalens mål for og de gennemførte effektiviseringsgevinster som følge af en nedbringelse af sygefraværet anført i 1999-prisniveau.

Tabel 6. Effektiviseringsgevinst som følge af nedbringelse af sygefravær (1999-priser)

	1999	2000	2001	2002	I alt
	----- Mio.kr. -----				
Mål	0,0	0,0	0,0	5,0	5,0
Gennemført	4,4	÷1,8	÷5,3	÷6,3	÷8,9
Difference.....	4,4	÷1,8	÷5,3	÷11,3	÷13,9
Note: Tallene er omregnet fra 2002-prisniveau til 1999-prisniveau. På grund af afrunding kan der være difference mellem sumtallene.					
Kilde: Årsrapport 2002.					

55. Det fremgår af tabellen, at der først er fastlagt et måltal for effektiviseringsgevinst på sygefravær for 2002. Det fremgår endvidere af tabellen, at der blev opnået en effektiviseringsgevinst i 1999, men at der siden har været tale om stigende merudgifter. Ved udgangen af 2002 har der i alt været merudgifter på knap 9 mio. kr. mod en forventet effektiviseringsgevinst på 5 mio. kr., dvs. at der er en difference mellem forventet og gennemført effektiviseringsgevinst på ca. 14 mio. kr.

Det fremgår af Kriminalforsorgens årsrapport for 2002, at det gennemsnitlige sygefravær i 2002 var på 18,2 dage mod 17,6 dage i 1998.

Rigsrevisionen har konstateret, at resultatkravet om nedbringelse af sygefraværet ikke er opfyldt ultimo 2002.

F. Effektivisering af uddannelsessystemet

56. Det er et krav i flerårsaftalen, at Kriminalforsorgen skal effektivisere uddannelsessystemet, så der gennemføres en effektiviseringsgevinst på i alt 12,0 mio. kr. Dette skal ske ved en reduktion i frafaldet i den 3-årige prøvetid fra 30 % til 20 % for årgang 1999 og 2000 samt ved initiativer omkring revurdering af struktur- og styringsprincipper for Kriminalforsorgens personaleuddannelsesaktiviteter på såvel grund- som efteruddannelsesområdet.

57. Af årsrapport for 2002 fremgår det, at frafaldet for årgang 1999 var 23,1 %. Frafaldet kan foreløbigt opgøres til 26,7 % for årgang 2000, 22,1 % for årgang 2001 og 7,8 % for årgang 2002. Kriminalforsorgen har formået at få reduceret frafaldet af prøveansatte, men flerårsaftalens krav om et frafald på 20 % er dog ikke helt opfyldt.

58. I **tabel 7** er flerårstaftalens mål for og gennemførte effektivisering som følge af en effektivisering af uddannelsessystemet anført i 1999-priser.

Tabel 7. Effektiviseringsgevinst ved uddannelsessystemet (1999-priser)

	1999	2000	2001	2002	I alt
	----- Mio. kr. -----				
Mål.....	0,0	0,0	3,0	4,5	7,5
Gennemført.....	0,8	0,4	2,2	3,6	7,0
Difference	0,8	0,4	÷0,8	÷0,9	÷0,5
Note: Tallene er omregnet fra 2002-prisniveau til 1999-prisniveau. På grund af afrunding kan der være difference mellem sumtallene.					
Kilde: Årsrapport 2002.					

59. Det fremgår af tabellen, at der først er fastlagt et måltal for effektivisering for 2001. Kriminalforsorgen har dog allerede fra 1999 gennemført effektiviseringer, men sammenlagt er der ved udgangen af 2002 opnået en effektiviseringsgevinst, der var 0,5 mio. kr. lavere end forventet.

Rigsrevisionen har konstateret, at kravet om effektivisering af uddannelsessystemet stort set er opfyldt.

G. Resterende initiativer

60. De resterende initiativer i flerårstaftalen handler om bevillinger til 3 områder:

1. 461 mio. kr. til styrkelse af fængslernes faglige og behandlingsmæssige indsats.
2. 336 mio. kr. til et nyt fængsel mv. Herudover 113 mio. kr. til det nye fængsel i 2004.
3. 310 mio. kr. til renovering og vedligeholdelse af bygningerne.

En lang række af de forskellige fængselsfaglige og behandlingsmæssige tiltag var initiativer, der var videreført fra FL98, såsom en styrkelse af bemanningen i fængslerne generelt, herunder også i forbindelse med negativt stærke fanger. Af nye initiativer kan bl.a. nævnes styrket natbemanning i pensioner og åbne fængsler samt en styrkelse af det generelle og konkrete kriminalitetsforebyggende arbejde i Kriminalforsorgen i Frihed. I tilknytning til de fæng-

selsfaglige og behandlingsmæssige tiltag blev der fastlagt en forpligtigelse for Kriminalforsorgen til at udvikle egnede evalueringsmetoder og effektmål inden for det kriminalforsorgsfaglige område.

61. I flerårsaftalen blev der afsat et beløb på godt 400 mio. kr. til et nyt fængsel samt et beløb til etablering af særlige afdelinger for negativt stærke fanger. Endvidere blev der afsat et beløb til ombygning af åbne pladser til halvlukkede pladser.

De 310 mio. kr. til renovering og vedligeholdelse af bygningsmassen blev fordelt med 50 mio. kr. i 1999, 60 mio. kr. i 2000 og 2001, og 70 mio. kr. i 2002 og 2003.

62. Rigsrevisionen har konstateret, at initiativet om styrkelse af den fængselsfaglige og behandlingsmæssige indsats er opfyldt i de enkelte år.

Initiativet om udvikling af egnede evalueringsmetoder og effektmål inden for det kriminalforsorgsfaglige område er ikke opfyldt, jf. årsrapport 2002, men initiativerne om udbygning og tilpasning af fængselskapacitet er iværksat ved udgangen af 2002, bortset fra initiativet om renovering og vedligeholdelse.

Flerårsaftalens mål og de af Kriminalforsorgen forbrugt beløb til renovering og vedligeholdelse i perioden er angivet i **tabel 8**.

Tabel 8. Mål for og forbrugt beløb til renovering og vedligeholdelse, 1999-2002 (1999-priser)

	1999	2000	2001	2002	I alt
	----- Mio.kr. -----				
Mål	50	60	60	70	240
Forbrugt.....	50	48	39	0	137
Difference.....	0	÷12	÷21	÷70	÷103
Kilde: Status for den økonomiske implementering af Kriminalforsorgens flerårsaftale samt notat vedrørende Kriminalforsorgens bygningsmasse (vedligeholdelse), februar 2003.					

63. Det fremgår af tabellen, at måltallet for renovering og vedligeholdelse var stigende i perioden. Det fremgår endvidere af tabellen, at det anvendte beløb var faldende i perioden og udgjorde 0 kr. i 2002. Vedligeholdelsen, som efter Rigsrevisionens opfattelse er væsentlig for at opretholde produktionen, er dermed langt fra blevet gennemført som

planlagt, idet der ved udgangen af 2002 er anvendt ca. 100 mio. kr. mindre end forventet.

Kriminalforsorgen har ved udgangen af 2002 således kun i begrænset omfang opfyldt flerårsaftalens krav om renovering og vedligehold af bygninger.

H. Forventet udvikling i 2003

64. Det fremgår af Kriminalforsorgens Resultatopfølgning for 2002, som tilgår departementet, at effektiviseringskravene langt fra bliver indfriet i aftaleperioden.

I **tabel 9** er det forventede resultat for effektiviseringskravene ved udgangen af 2003 angivet i 1999-prisniveau.

Tabel 9. Forventet resultat for effektiviseringskravene ved udgangen af 2003 (1999-priser)

	Effektivisering af IT	Generel effektivisering	Nedbringelse af sygefravær	Nedsat frafald (grunduddannelse)	I alt
	----- Mio. kr. -----				
Mål.....	47,8	209,0	15,0	12,0	283,8
Forventet gennemført.....	21,5	31,3	÷15,1	9,6	47,1
Difference	÷26,3	÷177,7	÷30,1	÷2,4	÷236,7
Note: Tallene er omregnet fra 2003-prisniveau til 1999-prisniveau. På grund af afrunding kan der være difference mellem sumtallene.					
Kilde: Kriminalforsorgens Resultatopfølgning for 2002.					

65. Det fremgår af tabellen,

- at der kun vil blive opnået en forventet effektiviseringsgevinst på ca. 40 % i forbindelse med IT,
- at der kun forventes opnået en generel effektiviseringsgevinst på under 15 % af kravet,
- at sygefraværet forventes at udvise et merforbrug på ca. 15 mio. kr. frem for en effektiviseringsgevinst på ca. 15 mio. kr., og
- at kravet om en effektiviseringsgevinst som følge af forventet frafald på grunduddannelsen næsten vil blive indfriet.

Samlet vil der ved udgangen af 2003 mangle at blive effektiviseret for godt 237 mio. kr., og effektiviseringskrave-

ne vil derfor kun i ringe grad vil være indfriet i flerårsaftaleperioden.

66. Ifølge Kriminalforsorgen skyldes den manglende forventede effektivisering

- at det gennemsnitlige belæg i 2002 var væsentligt højere end forudsat i flerårsaftalen, og dette gælder også i 2003,
- at der ikke har været mulighed for at lukke kapacitet i den åbne sektor, som der ellers havde været arbejdet med indtil ultimo 2001, som følge af, at strafmassen og varetægtstallet er steget betydeligt i perioden,
- at det ”tungere” klientel (i betydning mere belastet af sociale, psykiske og adfærdsmæssige problemer) har medført, at det ikke har været muligt at reducere personalet af sikkerhedsmæssige årsager, og
- at der er problemer med at nedbringe sygefraværet.

Justitsministeriet har tillige oplyst, at mulighederne for at høste en effektiviseringsgevinst er særligt begrænsede i Kriminalforsorgen sammenlignet med andre offentlige administrative områder. Ifølge Justitsministeriet skyldes det, at mulighederne for at omstrukturere og teknologiunderstøtte opgaverne i et fængsel er begrænsede, samtidig med at den meget gamle bygningsmasse i fængslerne nødvendiggør en relativ høj personalenormering. Justitsministeriet peger tillige på at hensynet til sikkerheden sætter klare grænser for reduktioner af personaleantallet, og at segmentering af fangepopulationen i forskellige afdelinger (fx stofmisbrugere, stærke fanger mv.) hæmmer mulighederne for effektivisering i kraft af stordrift.

Rigsrevisionen har forståelse for, at Kriminalforsorgens forhold og arbejdsopgaver kan vanskeliggøre en effektivisering, men da der ikke foreligger analyser af arbejdsprocesserne i Kriminalforsorgen, er det derfor ikke muligt at vurdere om disse kunne være gennemført mere effektivt.

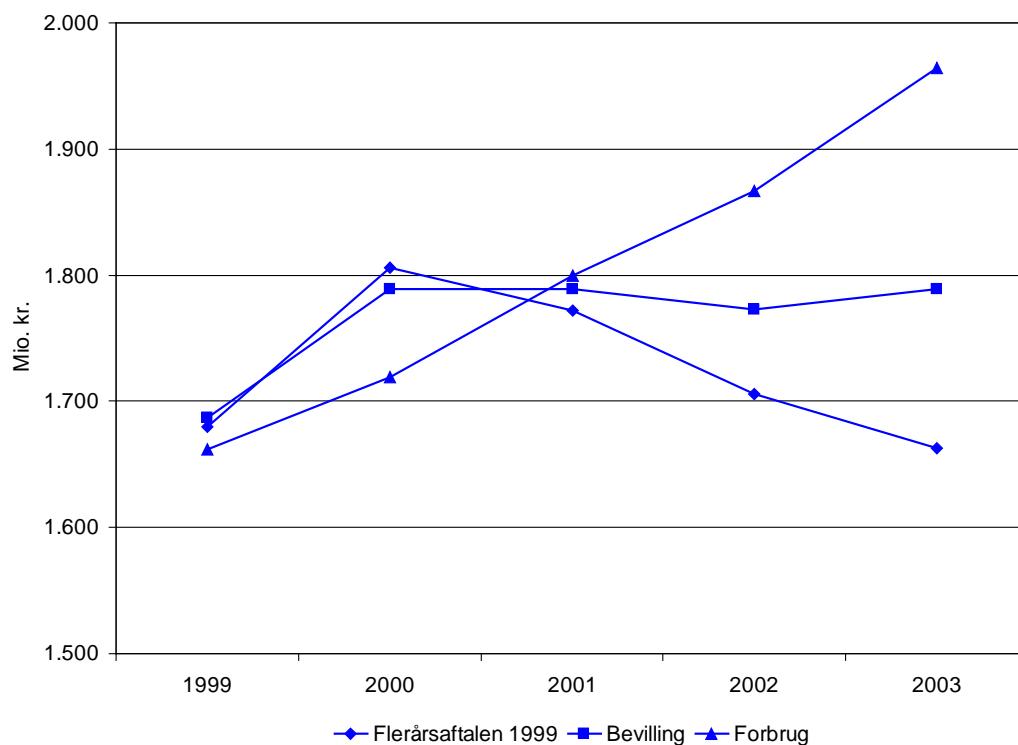
Rigsrevisionen skal i øvrigt bemærke, at forholdene med den gamle bygningsmasse og hensynet til sikkerheden var kendt ved flerårsaftalens indgåelse.

67. Rigsrevisionen har konstateret, at Kriminalforsorgen har holdt de bevillingsmæssige rammer i finansloven, men ikke foretaget reelle effektiviseringer af processer og arbejdsgange, hvilket kunne have medført varige besparelser på driftsudgifterne. Kriminalforsorgen har derfor kun i ringe grad gennemført de krav, der vedrører en mere effektiv forvaltning.

Kriminalforsorgen har oplyst, at det i hele perioden har været Kriminalforsorgens opfattelse, at besparelser i størrelsesorden 284 mio. kr. ikke kunne ske ved effektiviseringer i form af nedskæringer i antallet af ansatte. Kriminalforsorgen planlagde at gennemføre effektiviseringskravet på anden vis, nemlig ved besparelser i form af nedlukning af kapacitet og reduktion af vedligeholdelse.

Sammenhængen, der viser udviklingen mellem bevilling og forbrug 1999-2003, fremgår af figur 1.

Figur 1. Udvikling mellem bevilling og forbrug, 1999-2003 (2003-prisniveau)



Kilde: Justitsministeriets notits om Kriminalforsorgens spareplan 2003 (af 4. november 2002).

68. Det fremgår af figuren, at Kriminalforsorgen med flerårsaftalen fik et bevillingsmæssigt løft fra 1999 til 2000. Faldet i de efterfølgende år skyldes de indlagte effektiviseringsgevinster i henhold til flerårsaftalen. Den faktiske be-

villing er imidlertid større end flerårsaftalen som følge af, at Kriminalforsorgen er blevet kompenseret for merudgifter ved EU-formandskab, ændring af udlændingeloven mv.

Forbruget har gennem perioden været stigende, og fra 2001 oversteg det årlige forbrug de givne bevillinger for året. Årsagen hertil er bl.a. øgede lønomkostninger. Kriminalforsorgen har imidlertid i 2002 overholdt den bevillingsmæssige ramme ved at anvende tidligere års opsparring.

Rigsrevisionens bemærkninger

Ad flerårsaftalens initiativer

Undersøgelsen har vist,

- at Kriminalforsorgen har gennemført initiativerne omkring IT-infrastruktur og IT-organisation, hvorimod implementeringen af en række systemer er tidsmæssigt forskudt,
- at initiativerne om indførelse af en ny styringsmodel for fængslerne, ny organisationsstruktur henholdsvis for direktoratet og fængslerne i store træk er indfriet. Dog er resourceallokeringsmodellen, som er en del af den nye styringsmodel for fængslerne, først implementeret i 2003,
- at initiativet om styrkelse af den fængselsfaglige og behandlingsmæssige indsats er opfyldt, hvorimod initiativet om udvikling af egnede evalueringsmetoder og effektmål ikke er opfyldt, og
- at initiativerne om udbygning og tilpasning af fængselskapacitet er opfyldt.

Dog er vedligeholdelsen, som efter Rigsrevisionens opfattelse er væsentlig for at opretholde produktionen, ikke gennemført som forudsat, idet ca. 100 mio. kr. er anvendt til løbende drift.

Ad flerårsaftalens effektiviseringskrav

Undersøgelsen har tillige vist,

- at Kriminalforsorgen ikke har gennemført effektiviseringen af de administrative funktioner som følge af en mere hensigtsmæssig IT-anvendelse,
- at Kriminalforsorgen har opfyldt flerårsaftalens krav om et belæg på 92 %,
- at Kriminalforsorgen ikke har opfyldt resultatkravet om nedbringelse af sygefraværet,

- at kravet om effektivisering af uddannelsessystemet stort set er opfyldt,
- at Kriminalforsorgen langt fra har gennemført den generelle effektivisering,
- at Kriminalforsorgen samlet set kun i ringe grad har gennemført de af flerårsaftalens krav, der vedrører en mere effektiv forvaltning,
- at den manglende effektivisering ifølge Kriminalforsorgens beregninger ved udgangen af 2003 vil udgøre godt 237 mio. kr., og
- at Kriminalforsorgen ved aftalens indgåelse var af den opfattelse, at det ville blive svært at realisere effektiviseringspotentialet, og at Kriminalforsorgen derfor arbejdede med planer om besparelser i form reduktion af den særlige vedligeholdelse frem for effektiviseringer, hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse ikke var intentionen i flerårsaftalen.

Rigsrevisionen har konstateret, at Kriminalforsorgen har overholdt de bevillingsmæssige rammer på finansloven, men ikke foretaget reelle effektiviseringer af processer og arbejdsgange, som kunne have medført varige besparelser på driftsudgifterne.

IV. Opfølgning på flerårsaftalen

A. Indledning

69. Rigsrevisionen har undersøgt, hvilken skriftlig opfølgning Kriminalforsorgen og departementet har foretaget på flerårsaftalen. Endvidere er det undersøgt, hvordan Kriminalforsorgen og departementet har reageret ved manglende målopfyldelse i et givet år.

B. Kriminalforsorgens opfølgning på flerårsaftalen

70. Gennemførelsen af flerårsaftalens effektiviseringskrav og initiativer blev i Kriminalforsorgen gennemført ved, at der blev nedsat 35 projektgrupper, der skulle arbejde med flerårsaftalens enkelte elementer. Samtidig blev der etableret et projektsekretariat og et projektudvalg, som skulle sikre fremdriften i de forskellige projektgrupper.

Kriminalforsorgen har haft en tæt opfølgning på projektgruppernes arbejde. Kriminalforsorgen har oplyst, at der i begyndelsen af flerårsaftaleperioden blev afholdt ugentli-

ge møder mellem projektsekretariatet og direktionen, som senere, hvor projekterne er ved at være afsluttet, er afløst af møder med 2-3 måneders mellemrum. Derudover har projektgrupperne månedligt i skemaform skulle afrapportere projektets status til projektudvalget. Endvidere er det oplyst, at projektgrupperne ved manglende målopfyldelse skulle afrapportere problemets omfang til direktionen med angivelse af, hvorledes problemet kunne løses.

71. Rigsrevisionens sagsgennemgang i forbindelse med projektgrupperne har vist, at der har været meget fokus på de kriminalforsorgsfaglige initiativer. Derudover har sagsgennemgangen vedrørende flerårsaftalens samlede økonomi vist, at Kriminalforsorgen har holdt den bevillingsmæssige ramme i de enkelte år, men at flerårsaftalens generelle effektiviseringskrav ikke er blevet indfriet.

72. Ved sagsgennemgangen konstaterede Rigsrevisionen en ”begrænset” opfølgning på sygefraværet, den generelle effektivisering samt vedligeholdelsen. Denne begrænsede opfølgning på den generelle effektivisering samt vedligeholdelsen kan efter Rigsrevisionens opfattelse forklares med, at Kriminalforsorgen valgte at spare på vedligeholdelse frem for at gennemføre generelle effektiviseringer.

For så vidt angår sygefraværet kan det konstateres, at Kriminalforsorgen i 2001 gennemførte en klimaundersøgelse, hvor det efterfølgende blev pålagt de enkelte tjenestesteder at udarbejde en individuel handleplan over, hvordan sygefraværet kan nedsættes. På baggrund af de indsendte handleplaner var det hensigten, at en projektgruppe primo 2002 skulle udarbejde et idékatalog med forslag til konkrete metoder og værktøjer, der kan anvendes til at forbedre arbejdsmiljøet og nedbringe sygefraværet. En stor del af tjenestestederne indsendte først handleplanerne op til et år efter den udmeldte dato for indsendelse.

Rigsrevisionen finder, at Kriminalforsorgen burde have fulgt tæt op på indsendelse af handleplanerne, idet den senere indsendelse kan have medført, at effekten af klimaundersøgelsen – som skulle have vist sig i et mindsket sygefravær fra 2002 – udeblev. Kriminalforsorgen har oplyst, at der er fulgt aktivt op på udviklingen i sygefraværet, og nævner bl.a. initiativer i form af en sygefraværshåndbog

fra primo 2003 og iværksættelse af projekter inden for ledelsesudvikling og kompetenceudvikling.

Rigsrevisionen finder de iværksatte initiativer positive, men finder dog at initiativerne er iværksat forholdsvis sent i forhold til at få den forventede effekt af klimaundersøgelsen.

73. Rigsrevisionen har ikke ved sagsgennemgangen fundet dokumentation i form af notater e.l., der beskrev, hvordan en manglende målopfyldelse for effektiviseringskravene i et år vil blive søgt korrigeret i det efterfølgende år. Kriminalforsorgen udarbejdede dog ultimo 2002 en spareplan, der i hovedtræk indebærer, at Kriminalforsorgen i 2003 udskyder bygningsvedligeholdelse, sparer på øvrig drift, IT-budget, efteruddannelse, overarbejde mv. for at overholde de bevillingsmæssige rammer.

74. Det er fastlagt i flerårsaftalen, at Kriminalforsorgen over for departementet årligt skal udarbejde en resultatopfølgning på de opstillede effektiviseringskrav og initiativer i forhold til fremdrift, effektiviseringsgevinst samt omkostninger og ressourceforbrug. Resultatopfølgningerne er tillige sendt til Finansministeriet.

Rigsrevisionen har konstateret, at Kriminalforsorgen har udarbejdet de årlige resultatopfølgninger. Rigsrevisionen kan dog samtidig konstatere, at resultatopfølgningen ikke i tilstrækkelig grad redegør for problemerne med at opnå flerårsaftalens krav om effektiviseringer endsige for mulige løsninger af disse problemer. Dette forhold indgår først i resultatopfølgningen for 2002, der blev offentliggjort i januar 2003, hvor sparekataloget var vedtaget i december 2002. Kriminalforsorgen har oplyst, at Kriminalforsorgen løbende har redegjort for udviklingen over for departementet ved møder, oversendelse af notater og rapporter mv.

75. Af de årlige resultatopfølgninger fremgår en status på gennemførelse af initiativer og effektiviseringskrav. Rigsrevisionen kan dermed konstatere, at departementet har været vidende om, at Kriminalforsorgen ikke levede op til effektiviseringskravene. Det fremgår endvidere, at de manglende effektiviseringer har medført, at Kriminalforsorgen har været nødsaget til at spare på vedligeholdelsen for at kunne overholde den bevillingsmæssige ramme.

Kriminalforsorgen orienterede i maj 2002 departementet om, at der i 2003 ville opstå et skønnet underskud på 90 mio. kr. ved at videreføre aktivitetsniveauet fra 2002. Dette skøn blev efterfølgende opjusteret til 175 mio. kr. og meddelt departementet den 31. oktober 2002. Det skal hertil bemærkes, at forbruget for 2002 er for højt i forhold til, hvad det burde have været, hvis Kriminalforsorgen havde effektiviseret som forudsat. Det fremgår således af tabel 3, 4, 6 og 7, at der manglede en effektiviseringsgevinst på godt 142 mio. kr. ved udgangen af 2002, og af tabel 9, at dette beløb forventes at være steget til ca. 237 mio. kr. ved udgangen af 2003.

Disse besparelser med nedskæring i aktivitetsniveauet havde ikke været nødvendige, hvis Kriminalforsorgen løbende havde effektiviseret som forudsat i flerårsaftalen og dermed sikret sig et varigt lavere omkostningsniveau.

C. Justitsministeriets opfølgning på Kriminalforsorgens flerårsaftale

76. Rigsrevisionen konstaterede ved sagsgennemgangen i departementet, at departementet afgav virksomhedsregnskabet for Kriminalforsorgen for 2000 den 25. april 2001. Departementet modtog udkastet til virksomhedsregnskab til departementschefens påtegning med kortest mulig varsel. Virksomhedsregnskabet blev afgivet uden, at departementet havde foretaget en egentlig gennemgang og opfølgning bl.a. med hensyn til flerårsaftalen.

77. Justitsministeriets departement er på vegne af justitsministeren overordnet myndighed i forhold til Kriminalforsorgen og er som sådan endelig ansvarlig for Kriminalforsorgens opgavevaretagelse, herunder i sidste ende for opfyldelsen af flerårsaftalen.

Rigsrevisionens sagsgennemgang har vist, at der i departementet først i begyndelsen af 2002 forelå skriftlig dokumentation for, at departementet havde sagsbehandlet Kriminalforsorgens årlige resultatopfølgninger. Der var således heller ikke skriftlige henvendelser til Kriminalforsorgen om at fremkomme med forslag til, hvorledes der kunne rettes op på de manglende effektiviseringer.

Justitsministeriet har oplyst, at opfølgningen i høj grad foregik ved en uformel dialogbaseret kontakt med Kriminalforsorgen.

78. I den forbindelse har Kriminalforsorgen oplyst, og departementet har bekræftet, at Justitsministeriets departement allerede i forbindelse med flerårsaftalens indgåelse oplyste Kriminalforsorgen om, at der mellem Finansministeriet og Justitsministeriet var en forståelse af, at det kunne blive nødvendigt at gennemføre en del af sparekravet ved at begrænse den særlige vedligeholdelse.

Finansministeriet har hertil oplyst, at Finansministeriet ikke kan afvise, at der har været en sådan forståelse, men at Finansministeriet ikke kan finde dokumentation herfor. Finansministeriet har samtidig oplyst, at de er enige med Rigsrevisionen i, at gennemførelsen af besparelser på den særlige vedligeholdelse ikke er i overensstemmelse med flerårsaftalens intentioner. Finansministeriet anerkender imidlertid, at gennemførelsen af besparelser på den særlige vedligeholdelsesindsats har været nødvendig for at overholde de bevillingsmæssige rammer.

79. Af departementets sagsbehandling i 2002 fremgår det, at konsekvenserne, på længere sigt af, at Kriminalforsorgen havde anvendt de særlige vedligeholdelsesmidler til drift og ikke havde effektiviseret som forudsat, blev nærmere analyseret, og at departementet påbegyndte en dialog med Kriminalforsorgen med henblik på at finde løsninger på problemerne. Resultatet blev det i pkt. 20 nævnte spareforslag.

Efter Rigsrevisionens opfattelse burde departementet allerede i 1999, hvor Kriminalforsorgen planlagde gennemførelsen af flerårsaftalen, have gennemført analyser, der kunne vise konsekvenserne på længere sigt og herefter sammen med Kriminalforsorgen have taget skridt til at finde løsninger, der var i overensstemmelse med flerårsaftalen.

80. I henhold til flerårsaftalen skal justitsministeren orientere forligspartierne om Kriminalforsorgens økonomiske situation og give en status for udmøntningen af flerårsaftalens mål og krav. Departementet har oplyst, at forligskredsen i forbindelse med afrapporteringen i 2001 og 2002 er blevet orienteret om, at Kriminalforsorgen for at overholde den økonomiske ramme har gennemført besparelser på vedligehold.

Rigsrevisionen finder ikke, at afrapporteringerne i tilstrækkelig grad afspejler, at de gennemførte besparelser på

vedligehold indebærer, at udgifter til vedligehold er blevet udsat til efter aftaleperiodens udløb, og at den manglende indfrielse af flerårsaftalens generelle effektiviseringskrav betyder, at Kriminalforsorgen har et højere omkostningsniveau end forudsat i aftalen. Rapporteringen burde for at give et fuldt og dækkende billede af Kriminalforsorgens økonomiske situation også have indeholdt analyser af de fremtidige konsekvenser af, at flerårsaftalens effektiviseringskrav ikke blev opfyldt.

81. Da Justitsministeriet først med betydelig forsinkelse fulgte op på Kriminalforsorgens rapporteringer om flerårsaftalen, og da rapporteringerne til forligskredsen ikke var dækkende, er det samlet set Rigsrevisionens opfattelse, at Justitsministeriets opfølgning ikke har været tilfredsstillende.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Kriminalforsorgen har haft en tæt opfølgning på gennemførelsen af flerårsaftalens initiativer, og at Kriminalforsorgen har udarbejdet de årlige resultatopfølgninger til departementet.

Af de årlige resultatopfølgninger til departementet fremgik det, at der ikke var effektiviseret som forudsat i flerårsaftalen, men at der i stedet var gennemført besparelser på vedligeholdelse.

Justitsministeriets departement er på vegne af justitsministeren overordnet myndighed i forhold til Kriminalforsorgen og er som sådan endelig ansvarlig for Kriminalforsorgens opgavevaretagelse, herunder i sidste ende for opfyldelsen af flerårsaftalen.

Rigsrevisionens sagsgennemgang har vist, at der i departementet først i begyndelsen af 2002 forelå skriftlig dokumentation for, at departementet havde sagsbehandlet Kriminalforsorgens årlige resultatopfølgninger. Der var således heller ikke skriftlige henvendelser til Kriminalforsorgen om at fremkomme med forslag til, hvorledes der kunne rettes op på de manglende effektiviseringer.

Justitsministeriet har oplyst, at opfølgningen i høj grad foregik ved en uformel dialogbaseret kontakt med Kriminalforsorgen.

Efter Rigsrevisionens opfattelse burde departementet allerede i 1999, hvor Kriminalforsorgen planlagde gennemførelsen af flerårsaftalen, have gennemført analyser, der kunne vise konsekvenserne på længere sigt og herefter sammen med Kriminalforsorgen have taget skridt til at finde løsninger, der var i overensstemmelse med flerårsaftalen.

Undersøgelsen har endvidere vist, at Kriminalforsorgen for at holde den bevillingsmæssige ramme i 2003 har sænket aktivitetsniveauet svarende til 175 mio. kr., fordi effektiviseringerne i flerårsaftalen ikke er blevet gennemført.

Undersøgelsen har herudover vist, at Kriminalforsorgen var og er af den opfattelse, at der mellem Finansministeriet og Justitsministeriet var en forståelse om, at det kunne blive nødvendigt at gennemføre en del af effektiviseringskravet ved at begrænse den særlige vedligeholdelse.

Undersøgelsen viste i denne forbindelse, at Finansministeriet ikke kan afvise, at en sådan forståelse har været til stede, men at der ikke er dokumentation herfor i Finansministeriet.

I henhold til flerårsaftalen skal justitsministeren orientere forligspartierne om Kriminalforsorgens økonomiske situation og give en status for udmøntningen af flerårsaftalens mål og krav. Departementet har oplyst, at forligskredsen i forbindelse med afrapporteringen i 2001 og 2002 er blevet orienteret om, at Kriminalforsorgen for at overholde den økonomiske ramme har gennemført besparelser på vedligehold.

Rigsrevisionen finder ikke, at afrapporteringerne i tilstrækkelig grad afspejler, at de gennemførte besparelser på vedligehold indebærer, at udgifter til vedligehold er blevet udsat til efter aftaleperiodens udløb, og at den manglende indfrielse af flerårsaftalens generelle effektiviseringskrav betyder, at Kriminalforsorgen har et højere omkostningsniveau end forudsat i aftalen. Rapporteringen burde for at give et fuldt og dækkende billede af Kriminalforsorgens økonomiske situation også have indeholdt analyser af de fremtidige konsekvenser af, at flerårsaftalens effektiviseringskrav ikke blev opfyldt.

Da Justitsministeriet først med betydelig forsinkelse fulgte op på Kriminalforsorgens rapporter om flerårsaftalen, og da rapporteringerne til forligskredsen ikke var dækkende, er det samlet set Rigsrevisionens opfattelse, at Justitsministeriets opfølgning ikke har været tilfredsstillende.

Rigsrevisionen, den 5. august 2003

Henrik Otbo

/Erik Dorph Sørensen