
RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om Kriminalforsorgens vedligeholdelse af bygninger

Januar
2013

revision
revision

revision

Vedrører:
Statsrevisorernes beretning nr. 18/2011 om Kriminalforsorgens vedligeholdelse af bygninger

28. december 2012

RN A610/12

Justitsministerens redegørelse af 28. november 2012

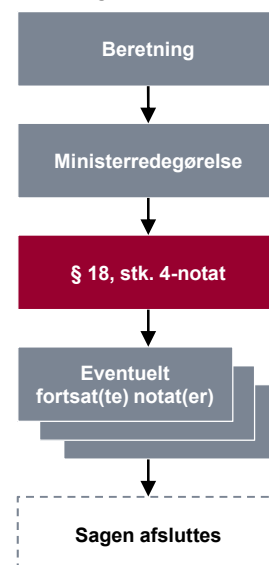
1. Dette notat handler om de initiativer, som justitsministeren vil iværksætte som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens indhold og konklusioner.

Notatet indeholder følgende konklusion:

Jeg finder, at justitsministeren på tilfredsstillende vis redegør for, hvilke initiativer beretningen har givet anledning til. Kriminalforsorgen vil arbejde på at udforme en langsigtet plan for vedligeholdelsen af fængsler og arresthuse og konkrete mål for vedligeholdelsesindsatsen. Kriminalforsorgen vil også styrke arbejdet med at styre, koordinere og prioritere anvendelsen af ressourcerne til vedligeholdelse af Kriminalforsorgens bygninger. Kriminalforsorgen vil derudover fastlægge kriterier for bygningernes tilstand.

Jeg kan konstatere, at Kriminalforsorgen ikke vil opgøre behovet for opretning. Oprettning har tidligere og senest i 2007 været opgjort som en del af det samlede behov for vedligeholdelse og indgik dermed i Kriminalforsorgens arbejde med at vedligeholde fængsler og arresthuse. Justitsministeren oplyser i sit svar, at det er ministerens opfattelse, at det ikke er hensigtsmæssigt at fastholde en given opgørelsesmetode fra 1998. Kriminalforsorgens nuværende opgørelsesmetode vil efter ministerens opfattelse bidrage til at skabe det nødvendige overblik over vedligeholdelsesbehovet, idet behovet opgøres løbende ud fra de faktiske forhold og muligheden for at bevare bygningernes funktionalitet. Da jeg forventer, at den nuværende samlede opgørelse af vedligeholdelsesbehovet dermed vil omfatte alle forhold, som er nødvendige for kunne bevare bygningernes værdi, og at udviklingen i behovet fremover vurderes på baggrund af denne opgørelsesmetode, har jeg taget ministerens beslutning til efterretning.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

Jeg vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Kriminalforsorgens arbejde med at udarbejde en langsigtet plan og konkrete mål for vedligeholdelsen af fængsler og arresthuse samt arbejdet med at styrke styringen, koordineringen og prioriteringen af anvendelsen af resurser
- Kriminalforsorgens arbejde med at opgøre det samlede behov for vedligeholdelse af fængsler og arresthuse
- Justitsministeriets arbejde med at forbedre resultatkravene til og den løbende mål-opfølgning på Kriminalforsorgens vedligeholdelsesindsats.

I. Baggrund

2. Jeg afgav i september 2012 en beretning om Kriminalforsorgens vedligeholdelse af bygninger. Beretningen handler om, hvorvidt Kriminalforsorgen og Justitsministeriet har sikret, at fængsler og arresthuse er blevet vedligeholdt effektivt i perioden 2008-2011, så de er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand.

Beretningen viste, at Kriminalforsorgen og Justitsministeriet ikke kan dokumentere, at fængsler og arresthuse vedligeholdes effektivt, så de på en økonomisk hensigtsmæssig måde bringes i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det utilfredsstillende, at hverken Justitsministeriet eller Kriminalforsorgen havde udvist en tilfredsstillende økonomistyring angående bygningsvedligeholdelsen af fængsler og arresthuse. Statsrevisorerne kritiserede samtidig, at Justitsministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde sikret overensstemmelse mellem de politiske målsætninger og de opnåede resultater.

Statsrevisorerne forudsatte, at Justitsministeriet forbedrede styringen og tilvejebragte et samlet overblik over efterslæbet på vedligeholdelse af Kriminalforsorgens bygninger, ikke mindst hvis vedligeholdelse igen skulle blive et emne i en ny flerårsaftale.

4. Dette notat indeholder min vurdering af de initiativer, som justitsministeren vil sætte i værk som følge af beretningen.

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

II. Gennemgang af justitsministerens redegørelse

5. I det følgende gennemgår jeg justitsministerens overvejelser og planlagte initiativer i forhold til at forbedre styringen af vedligeholdelsen af fængsler og arresthuse.

Kriminalforsorgens vedligeholdelse af bygninger

6. Beretningen viste, at Kriminalforsorgen hverken havde en langsigtet plan for vedligeholdelsen eller havde fastlagt, hvilken tilstand fængsler og arresthuse skulle komme i for at indfri de overordnede mål for bygningernes tilstand.

Statsrevisorerne kritiserede, at der manglede mål og langsigtede planer for vedligeholdelsen af fængsler og arresthuse.

7. Justitsministeren oplyser i sin redegørelse, at ministeren er enig i behovet for langsigtede planer for vedligeholdelse. De overordnede mål for fængsler og arresthuses tilstand kunne være fastlagt i klarere kriterier for den ønskede tilstand af bygningerne. Kriminalforsorgen vil derfor fremover udarbejde mere konkrete mål for vedligeholdelsesindsatsen.

Ministeren er enig med Rigsrevisionen i, at det er positivt, at Kriminalforsorgen fremadrettet vil udarbejde 10-års planer for vedligeholdelse af fængsler og arresthuse.

Beretningen viste, at Kriminalforsorgen tidligere skulle udarbejde en plan, der dækkede flerårsaftaleperioden. Kriminalforsorgen udarbejdede alene et disponeringsbudget, der viste, hvilke opgaver der havde fået midler i det kommende år. Disponeringsbudgettet gav ikke et flerårigt og strategisk perspektiv, der modsvarede de langsigtede mål og opgaver.

8. Beretningen viste, at Kriminalforsorgen ikke kunne dokumentere, hvordan Kriminalforsorgen havde planlagt og prioriteret vedligeholdelsen af bygningerne, og om midlerne dermed var anvendt optimalt. Derudover koordinerede Kriminalforsorgen ikke i tilstrækkelig grad de vedligeholdelsesopgaver, som blev styret af henholdsvis Kriminalforsorgen og fængsler og arresthuse.

Statsrevisorerne kritiserede, at Kriminalforsorgen manglede styringsværktøjer og koordination af vedligeholdelsesopgaverne.

9. Justitsministeren oplyser i sin redegørelse, at ministeren tager Statsrevisorernes kritik til efterretning, og at Kriminalforsorgen har igangsat et arbejde med at formulere nye styringsmæssige rammer for vedligeholdelsesindsatsen. Kriminalforsorgen vil bl.a. udarbejde retningslinjer for koordination af vedligeholdelsesopgaverne på centralt og decentralt niveau. Kriminalforsorgen vil derudover systematisere og dokumentere sine prioriteringsovervejelser og inddrage en ekstern rådgiver i den overordnede prioritering af vedligeholdelsesopgaverne.

10. Jeg finder det tilfredsstillende, at Kriminalforsorgen vil udarbejde en langsigtet plan og konkrete mål for vedligeholdelsesindsatsen og styrke styringen, koordineringen og prioriteringen af anvendelsen af resurser til vedligeholdelse af fængsler og arresthuse. Jeg vil følge dette arbejde.

Kriminalforsorgens opgørelse af behovet for vedligeholdelse

11. Beretningen viste, at der er usikkerhed om Kriminalforsorgens opgørelse af behovet for vedligeholdelse, da Kriminalforsorgen ikke nærmere har fastlagt, hvilken tilstand bygningerne skal have. Derudover opgør Kriminalforsorgen ikke løbende, om midlerne bruges til vedligeholdelse, opretning eller andet. Kriminalforsorgen kan derfor ikke dokumentere, om midlerne anvendes på en omkostningseffektiv måde, der sikrer, at bygningerne er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand.

Statsrevisorerne kritiserede, at der er uklarhed om, hvilke funktioner bygningerne skal understøtte, og hvilken kvalitet bygningerne skal have for at fremstå i en god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand. Kriminalforsorgen registrerer ikke løbende, hvordan midlerne bliver brugt på vedligeholdelse og opretning, og det er usikkert, hvor stort efterslæbet på vedligeholdelse og opretning egentlig er, bl.a. på grund af skift i opgørelsesmetoder, og fordi efterslæbet på opretning ikke længere opgøres.

12. Justitsministeren oplyser i sin redegørelse, at Kriminalforsorgen vil igangsætte et arbejde med at udarbejde en plan, der skitserer de fremtidige forventninger til Kriminalforsorgens bygningsmasse, herunder en funktionsbeskrivelse af Kriminalforsorgens bygninger.

Justitsministeren oplyser også, at Kriminalforsorgens nuværende opgørelsesmetode vil bidrage til at skabe det nødvendige overblik over vedligeholdelsesbehovet i fængsler og arresthuse. De konkrete behov for vedligeholdelse opgøres af Kriminalforsorgens rådgiver i bygningssynene, hvilket er i tråd med Bygningsstyrelsens praksis. I den forbindelse skelner Kriminalforsorgen mellem 3 kategorier af vedligeholdelse. Ministeren finder, at det ikke er hensigtsmæssigt at fastholde en given opgørelsesmetode fra 1998, hvor behovet for opretning selvstændigt blev opgjort. Det centrale er, at behovet for vedligeholdelse opgøres løbende ud fra de faktiske forhold og muligheden for at bevare bygningernes funktionalitet.

Jeg havde forventet, at justitsministeren i sit svar havde givet klare argumenter for, hvorfor ministeren ikke længere finder det hensigtsmæssigt at opgøre behovet for opretning. Oprettning blev senest opgjort i bygningsanalysen fra 2007 og indgik dermed i den samlede opgørelse af vedligeholdelsesbehovet. Det er efter Rigsrevisionens opfattelse væsentligt at kende det samlede behov for vedligeholdelse, der er nødvendigt for at kunne bevare den forudsatte funktionalitet og kvalitet og for at kunne styre og prioritere indsatsen på en effektiv måde.

13. Jeg finder det tilfredsstillende, at Kriminalforsorgen vil fastlægge kriterier for de funktioner, bygningerne skal understøtte, og den kvalitet, de skal have. Jeg vil følge Kriminalforsorgens opgørelse af det samlede behov for vedligeholdelse, da det efter min opfattelse er vigtigt, at Justitsministeriet og Kriminalforsorgen har et overblik over det samlede behov for vedligeholdelse af fængsler og arresthuse, og at dette behov er opgjort i forhold til de kriterier for bygningernes funktioner og kvalitet, som Kriminalforsorgen fastlægger.

Justitsministeriets tilsyn

14. Beretningen viste, at Justitsministeriet ikke havde fulgt aktivt op på, om fængsler og arresthuse er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand.

Statsrevisorerne kritiserede, at Justitsministeriet ikke i tilstrækkelig grad har sikret overensstemmelse mellem de politiske målsætninger og de opnåede resultater. Derudover forudsætter Statsrevisorerne, at Justitsministeriet forbedrer styringen og tilvejebringer et samlet overblik over efterslæbet på vedligeholdelse af Kriminalforsorgens bygninger, ikke mindst hvis vedligeholdelse igen skulle blive et emne i en ny flerårsaftale.

15. Justitsministeren oplyser i sin redegørelse, at Justitsministeriet i de seneste år har arbejdet med at forbedre direktørkontrakterne, herunder at formulere resultatkravene på højest mulige niveau i opgavehierarkiet. I forlængelse heraf arbejder ministeriet også på at opbygge interne forretningsgange, der bl.a. sikrer udarbejdelsen af en løbende målopfølgning, der bliver forelagt ledelsen.

Tilsynsforpligtelsen omfatter efter Justitsministeriets opfattelse ikke i udgangspunktet en nærmere kvalitetssikring af samtlige oplysninger, som videregives efter modtagelse fra de underliggende institutioner, bl.a. i lyset af, at en sådan dobbeltadministration vil være meget resurserkrævende. Ministeriets kvalitetssikring vil derfor altid bero på en konkret vurdering af den styringsmæssige værdi, herunder i forhold til identificerede risici. Vurderingen af, om ministeriet skulle kvalitetssikre Kriminalforsorgens bygningsanalyse, hvor behovet for vedligeholdelse blev opgjort, skal ifølge justitsministeren ses i lyset af, at Rigsrevisionen i beretning nr. 5/05 til Statsrevisorerne om vedligeholdelse af statens bygninger konkluderede, at Kriminalforsorgen havde et tilfredsstillende beslutningsgrundlag.

Jeg er enig med justitsministeren i, at Justitsministeriets kvalitetssikring af oplysninger fra de underliggende institutioner skal baseres på en risikovurdering. Jeg er også enig i, at beretning nr. 5/05 konkluderede, at Kriminalforsorgen havde et tilfredsstillende beslutningsgrundlag. Beretning nr. 5/05 pegede imidlertid også på, at bygningerne i flere tilfælde ikke var i tilstrækkelig god stand, og at Kriminalforsorgen havde et efterslæb, men ingen langsigtet plan for at nedbringe det. Da vedligeholdelse af fængsler og arresthuse var en del af den politiske flerårsaftale for Kriminalforsorgen, er det min opfattelse, at ministeriet som led i sit tilsyn burde have sikret korrektheden af Kriminalforsorgens opgørelse af behovet for vedligeholdelse.

16. Justitsministeren oplyser i sin redegørelse, at ministeren forventer, at de skitserede initiativer fra både Kriminalforsorgen og Justitsministeriet vil bidrage til at skabe det nødvendige overblik, som fremadrettet kan bidrage til at tilvejebringe langtidsholdbare løsninger for vedligeholdelse af Kriminalforsorgens bygninger.

17. Det er efter min opfattelse vigtigt, at der bliver skabt det nødvendige overblik, som dermed vil give den fornødne gennemsigtighed for, at Kriminalforsorgen anvender midlerne effektivt, så bygningerne kommer i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand.

18. Jeg finder det tilfredsstillende, at Justitsministeriet vil arbejde på at forbedre resultatkravene i direktørkontrakterne og sikre en løbende målopfølgning, og at ministeriet også vil følge op på Kriminalforsorgens arbejde. Jeg vil følge dette arbejde.

III. Næste skridt i sagen

19. Jeg vil følge udviklingen på følgende områder:

- Kriminalforsorgens arbejde med at udarbejde en langsigtet plan og konkrete mål for vedligeholdelsen af fængsler og arresthuse samt arbejdet med at styrke styringen, koordineringen og prioriteringen af anvendelsen af resurser
- Kriminalforsorgens arbejde med at opgøre det samlede behov for vedligeholdelse af fængsler og arresthuse
- Justitsministeriets arbejde med at forbedre resultatkravene til og den løbende målopfølgning på Kriminalforsorgens vedligeholdelsesindsats.

Lone Strøm