

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om Kriminalforsorgens
vedligeholdelse af bygninger

September
2015

revision

Opfølgning i sagen om beretning om Kriminalforsorgens vedligeholdelse af bygninger (beretning nr. 18/2011)

31. august 2015

RN 1502/15

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Kriminalforsorgens vedligeholdelse af bygninger, som blev indledt med en beretning i 2012. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 28. december 2012.

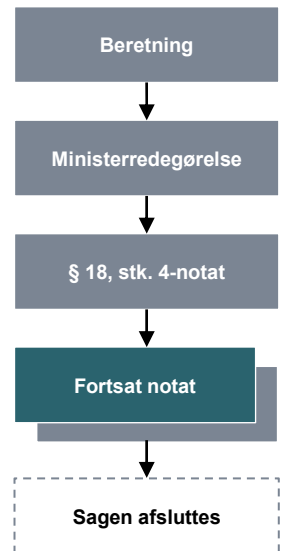
KONKLUSION

Kriminalforsorgen har forbedret rammerne for vedligeholdelsen af sine bygninger. Vedligeholdelsesindsatsen er nu baseret på fast definerede krav til bygningernes kvalitet og funktion. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Kriminalforsorgen har udarbejdet en rullende 10-års plan for vedligeholdelsen af fængsler og arresthuse. Kriminalforsorgen har også fastsat mål for bygningsmassen i form af kategoriseringer for kvalitet og funktion, som danner udgangspunkt for styring og prioritering af vedligeholdelsen af bygningerne.
- Kriminalforsorgen har i bygningsanalysen "Status og analyse for Kriminalforsorgens bygninger 2014" opgjort vedligeholdelsesbehovet for fængsler og arresthuse ud fra fast definerede krav til bygningernes kvalitet og funktion.
- Justitsministeriet har fulgt Kriminalforsorgens arbejde med at forbedre rammerne for bygningsvedligeholdelsen. Rigsrevisionen vurderer, at ministeriet på det nuværende grundlag kan opstille resultatmål for Kriminalforsorgens bygningers tilstand.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i september 2012 en beretning om Kriminalforsorgens vedligeholdelse af bygninger. Beretningen handlede om vedligeholdelsen af de danske fængsler og arresthuse. Rigsrevisionen igangsatte undersøgelsen på eget initiativ i oktober 2011.

Formålet med beretningen var at undersøge, om Kriminalforsorgen og Justitsministeriet havde sikret, at fængsler og arresthuse blev vedligeholdt effektivt i perioden 2008-2011, så de var i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand.

Beretningen viste, at Kriminalforsorgen ikke kunne dokumentere, at fængsler og arresthuse blev vedligeholdt effektivt, og at Kriminalforsorgen kun havde kortsigtede planer for vedligeholdelsen. Kriminalforsorgen havde endvidere ikke fastlagt, hvilken tilstand fængsler og arresthuse skal være i for at kunne imødekomme de nutidige krav til fængsler og arresthuse.

Da ansvaret for at vedligeholde bygningerne er fordelt mellem Kriminalforsorgen samt fængslerne og arresthusene, kræver det en koordineret vedligeholdelsesindsats, hvis bygningerne skal have den ønskede tilstand. Denne koordinering foregik ifølge beretningen ikke i tilstrækkeligt omfang.

Vedligeholdelse af bygninger er at udbedre slid og skader.

Opretning er at udskifte bygningsdele, så levetiden forlænges.

Kriminalforsorgen opgjorde i 2007 efterslæbet på vedligeholdelse og opretning til henholdsvis ca. 360 mio. kr. og ca. 1.100 mio. kr. (2012-priser). Det samlede efterslæb på vedligeholdelse udgjorde således ca. 1.460 mio. kr. Kriminalforsorgen opgjorde i 2012 efterslæbet på vedligeholdelse til ca. 290 mio. kr. (2012-priser), men opgjorde ikke efterslæbet på opretning på samme måde som i 2007.

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, og at Justitsministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde sikret overensstemmelse mellem de politiske målsætninger og de opnåede resultater.

4. Justitsministeren oplyste i sin redegørelse vedrørende beretningen, at Kriminalforsorgen ville arbejde på at udforme en langsigtet plan for vedligeholdelsen af fængsler og arresthuse og konkrete mål for vedligeholdelsesindsatsen. Kriminalforsorgen ville også styrke arbejdet med at styre, koordinere og prioritere anvendelsen af resurser til vedligeholdelsen af sine bygninger. Kriminalforsorgen ville derudover fastlægge kriterier for bygningernes tilstand.

5. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
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.	Behandles i dette notat.
Kriminalforsorgens arbejde med at opgøre det samlede behov for vedligeholdelse af fængsler og arresthuse.	Behandles i dette notat.
Justitsministeriets arbejde med at forbedre resultatkravene til og den løbende målopfølgning på Kriminalforsorgens vedligeholdelsesindsats.	Behandles i dette notat.

6. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på disse punkter. Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Justitsministeriets initiativer

7. Vi gennemgår i det følgende Justitsministeriets, herunder Kriminalforsorgens, initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter.

8. Rigsrevisionen har siden afgivelsen af notat til Statsrevisorerne af 28. december 2012 fulgt området ved at afholde et møde med Justitsministeriet og Kriminalforsorgen og ved dokumentgennemgang.

Kriminalforsorgens udarbejdelse af en langsigtet plan og konkrete mål for vedligeholdelsen

9. Statsrevisorerne kritiserede, at der manglede mål og langsigtede planer for vedligeholdelsen af fængsler og arresthuse. Statsrevisorerne kritiserede også, at Kriminalforsorgen manglede værktøjer til at styre og koordinere vedligeholdelsesopgaverne.

10. Kriminalforsorgen har på baggrund af beretningen fastsat mål for den ønskede tilstand af sine bygninger. Målene for bygningstilstanden er fastsat på grundlag af beskrivelser af henholdsvis en kvalitetsvurdering af bygningerne i 5 kategorier og en inddeling af bygningerne i 4 forskellige typer alt efter funktion.

Kvalitetsvurdering af bygningerne

- 1) Tilstand svarer til nyopført, nyistandsat.
- 2) Tilstand svarer til pænt og nydeligt vedligeholdt.
- 3) Tilstand svarer til almindelig slitage.
- 4) Tilstand svarer til mangelfuld og uregelmæssigt vedligeholdt.
- 5) Tilstand svarer til stærkt nedslidt/skadet og oftest vedligeholdelsesmæssigt forsømt.

Figur 1. Styringsmål for Kriminalforsorgens bygninger



Styringsmålene for kvaliteten af Kriminalforsorgens bygninger skal anvendes både i prioriteringen af bygge- og vedligeholdelsespuljen og ved opgørelsen af det samlede vedligeholdelsesbehov.

I bygningsanalysen er der tale om en bygningsfaglig tilgang til bygningernes stand. Hertil er det meningen, at der skal lægges en fængselsfaglig vurdering, fx hensyn til sikkerhedsniveau. Kriterier herfor skal fastsættes i Kriminalforsorgens strategi for vedligeholdelse af bygninger. En fængselsfaglig vurdering skal bl.a. tage højde for forhold som pladstyper, sikkerhedsniveau og aktivitetsniveau. Kriminalforsorgen har oplyst til Rigsrevisionen, at strategien forventes færdig til september 2015.

11. Kriminalforsorgen har på baggrund af Rigsrevisionens beretning også formuleret nye styringsrammer for vedligeholdelsesindsatsen. Som led heri er der udarbejdet retningslinjer for koordination af vedligeholdelsesopgaverne på både centralt og decentralt niveau.

Retningslinjerne beskriver, hvordan Kriminalforsorgen koordinerer og finansierer bygningsvedligeholdelsen på decentralt niveau. Formålet med denne koordinering er ifølge Kriminalforsorgen at få en årlig status på de vedligeholdelsesopgaver, der fremhæves i bygningssynene af de enkelte institutioner, og at sikre, at de højst prioriterede opgaver udføres først.

12. Med udgangspunkt i decentrale vedligeholdelsesplaner og i en byggeteknisk prioritering af vedligeholdelsesopgaverne udarbejder Kriminalforsorgen en rullende 10-års plan for de centrale bevillinger til bygge- og vedligeholdelsesarbejder. Planen revideres hvert år. Den første af disse planer dækker perioden 2014-2023.

13. Rigsrevisionen har som led i opfølgningen på beretningen fået tilsendt 10-års planen for 2014-2023 og for 2015-2024. Kriminalforsorgen har oplyst, at der lige nu udestår en konsolidering af planen for 2015-2024. Den består i, at de vedligeholdelsesopgaver, som områdekontorerne melder ind i deres separate vedligeholdsplaner, slettes fra den centrale 10-års plan, så der ikke sker dobbeltplanlægning på de enkelte opgaver. I forlængelse heraf foretages den fængselsfaglige vurdering af vedligeholdelsesopgaverne i 10-års planen, hvor bygningstype og tilstandsniveau igen inddrages.

14. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Kriminalforsorgen nu årligt udarbejder en 10-års plan for bygningsvedligeholdelsen, og at denne indsats prioriteres på baggrund af fastlagte styringsmål for kvaliteten af bygningerne. Derudover er Kriminalforsorgen i færd med at udarbejde en strategi, hvor også kriterier for fængselsfaglige vurderinger skal fastlægges. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Kriminalforsorgens opgørelse af vedligeholdelsesbehovet

15. Statsrevisorerne kritiserede, at det var uklart, hvilke funktioner bygningerne skulle understøtte, og hvilken kvalitet bygningerne skulle have for at fremstå i en god og sikkerhedsmæssig forsvarlig tilstand. Statsrevisorerne fandt det desuden utilfredsstillende, at det var usikkert, hvor stort efterslæbet på vedligeholdelse og opretning egentlig var, bl.a. på grund af et skift i opgørelsesmetoder.

16. I notatet af 28. december 2012 tog Rigsrevisionen justitsministerens oplysning om, at Kriminalforsorgen ikke længere ville opgøre behovet for opretning, til efterretning. I den forbindelse understregede Rigsrevisionen, at det er væsentligt at kende det samlede behov for den bygningsvedligeholdelse, der ville være nødvendig for at kunne bevare den forudsatte funktionalitet og kvalitet og for at kunne styre og prioritere indsatsen på en effektiv måde. Derfor har vi fulgt Kriminalforsorgens opgørelse af det samlede behov for vedligeholdelse, da det er vigtigt, at Justitsministeriet og Kriminalforsorgen har et overblik over det samlede behov for vedligeholdelse af fængsler og arresthus, og at dette behov er opgjort i forhold til de kriterier for bygningernes funktioner og kvalitet, som Kriminalforsorgen fastlægger.

17. Kriminalforsorgen har udarbejdet en status og analyse af Kriminalforsorgens bygninger 2014 (bygningsanalysen). Bygningsanalysen indeholder en opgørelse af det samlede vedligeholdelsesbehov for Kriminalforsorgens bygninger i 2014, en beskrivelse af karakteren af og udviklingen i vedligeholdelsesbehovet, en opgørelse af vedligeholdelsesbehovet for de forskellige bygningstyper og en sammenholdelse af bygningernes tilstandsniveau med Kriminalforsorgens styringsmål, jf. figur 1.

18. Tabel 1 viser andelen af bygningerne, der lever op til Kriminalforsorgens styringsmål.

Tabel 1. Andel af bygninger der i 2014 lever op til styringsmålene, fordelt på bygningstyper

	Opfyldelse af styringsmål
Type 1-bygninger (fx beboelses- og besøgsbygninger)	38 %
Type 2-bygninger (fx administrations-, vagt- og skolebygninger)	91 %
Type 3-bygninger (fx personalebygninger og idrætsfaciliteter)	78 %
Type 4-bygninger (fx depot- og lagerbygninger)	79 %

Kilde: Status og analyse af Kriminalforsorgens bygninger 2014.

Det fremgår af tabel 1, at det er type 1-bygningerne, der mindst lever op til styringsmålet.

Rigsrevisionen har bedt Kriminalforsorgen oplyse, hvordan det fremadrettet prioriteres at få bragt type 1-bygningerne op på det ønskede niveau. Hertil har Kriminalforsorgen oplyst, at der i 10 års planen i de kommende år vil blive lagt vægt på type 1-bygningerne, så flere af disse bygninger bringes op på det tilstandsniveau, der er styringsmålet. Dvs. niveau 2 (tilstand svarer til pænt og nydeligt vedligeholdet). I den forbindelse bemærker Kriminalforsorgen, at 56 % af type 1-bygningerne på nuværende tidspunkt har et tilstandsniveau 3 (tilstand svarer til almindelig slitage).

19. En anden måde at opgøre vedligeholdelsesbehovet er i forhold til forskellige institutionstyper under Kriminalforsorgen. Det samlede vedligeholdelsesbehov for den kommende 10-års periode er i 2014 opgjort til ca. 268 mio. kr. Dette svarer til et fald på ca. 30 mio. kr. i forhold til 2012, hvor vedligeholdelsesbehovet blev opgjort til ca. 299 mio. kr. (2014-priser). Tabel 2 viser vedligeholdelsesbehovet fordelt på institutionstyper.

Tabel 2. Vedligeholdelsesbehov for 2014 fordelt på institutionstype

	Vedligeholdelsesbehov (mio. kr.)	Vedligeholdelsesbehov pr. m ² (kr.)
Lukkede fængsler	143	1.043
Åbne fængsler	58	372
Arresthuse	47	1.022
Andre institutioner	20	1.000
Alle institutioner	268	747

Kilde: Status og analyse af Kriminalforsorgens bygninger 2014, uddrag af tabel 1.

Det fremgår af tabel 2, at de lukkede fængsler har det største vedligeholdelsesbehov opgjort i kroner og øre. Opgøres vedligeholdelsesbehovet pr. m², har lukkede fængsler, arresthuse og andre institutioner dog et omtrent lige stort vedligeholdelsesbehov, mens behovet opgjort pr. m² er væsentligt lavere i de åbne fængsler. Andre institutioner omfatter Kriminalforsorgens 7 pensioner og 11 afdelinger under Kriminalforsorgen i Frihed.

20. Endvidere fremgår det af bygningsanalysen, at der er tale om et egentligt vedligeholdelsesmæssigt efterslæb i Kriminalforsorgen. Efterslæbet opgøres til ca. 219 mio. kr. Det vurderes i analysen, at efterslæbet er blevet mindre i perioden 2012-2014.

21. I flerårsaftalen for Kriminalforsorgen 2008-2011 fik Kriminalforsorgen 80 mio. kr. ekstra til større renoveringsopgaver i perioden. Herudover er den økonomiske ramme for vedligeholdelse af bygningerne i Kriminalforsorgen overordnet sammensat, så der hvert år allokeres 50 mio. kr. til en central bygge- og vedligeholdelsespulje. Bevillinger herfra gives til bygge- og vedligeholdelsesopgaver samt udskiftning af sikringsinstallationer efter ansøgning. Herudover har man i bygningsanalysen beregnet, at institutionerne i perioden 2012-2013 tilsammen har brugt ca. 50 mio. kr. årligt af egne budgetter til bygningsvedligehold.

22. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Kriminalforsorgen har skabt sig et overblik over det samlede behov for vedligeholdelse af fængsler og arresthus baseret på de kriterier for bygningernes funktioner og kvalitet, som Kriminalforsorgen har fastlagt. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

Kriminalforsorgen definerer et vedligeholdelsesefterslæb ud fra 2 væsentlige indikatorer:

- 1) *Der er store variationer i vedligeholdelsesbehovet i en 10-års periode med en overvægt af prioritet 1-aktiviteter.*
- 2) *Vedligeholdelsesbehovet omfatter mange genopretningsaktiviteter.*

Justitsministeriets arbejde med at forbedre tilsynet med Kriminalforsorgens vedligeholdelsesindsats

23. Statsrevisorerne kritiserede, at Justitsministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde sikret overensstemmelse mellem de politiske målsætninger og de opnåede resultater. Statsrevisorerne forudsatte, at Justitsministeriet ville forbedre styringen og tilvejebringe et samlet overblik over efterslæbet på vedligeholdelse af Kriminalforsorgens bygninger, ikke mindst, hvis vedligeholdelse igen skulle blive et emne i en ny flerårsaftale.

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

25. Vores gennemgang af Justitsministeriets direktørkontrakter for Kriminalforsorgen viser, at ministeriet i direktørkontrakten for 2013 har sat 2 mål for vedligeholdelsesindsatsen. Der indgår ikke resultatmål på vedligeholdelsesområdet i direktørkontrakten for 2014 og 2015. Ifølge Justitsministeriet er baggrunden herfor, at kontrakterne afspejler en nødvendig prioritering af de områder, som departementet vurderer er særligt styringsrelevante på et givent tidspunkt. Resultatkrav på særlige fokusområder, der ikke alene udvælges ud fra økonomiske kriterier, er typisk ikke flerårige, men udgår, når de er opfyldt, hvorefter departementet eventuelt fører tilsyn med området på anden vis. Justitsministeriet bemærker, at resultatkravet om vedligeholdelse af bygninger i Kriminalforsorgen er et eksempel herpå.

26. Ud over resultatkravene i direktørkontrakten i 2013 har Justitsministeriets departement fulgt op på Kriminalforsorgens håndtering af vedligeholdelsesområdet i forhold til de punkter, som Rigsrevisionen i notat af 28. december 2012 fremhævede som opfølgningsspunkter. Til hvert af punkterne har der været knyttet konkrete aktiviteter til at forbedre styringen af og grundlaget for vedligeholdelsesindsatsen. Selve opfølgningen herpå er sket halvårligt.

27. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Justitsministeriet på forskellig vis har fulgt Kriminalforsorgens aktiviteter med henblik på at skabe det styringsmæssige overblik. Med den styringsramme, herunder dokumentationsgrundlag, som Kriminalforsorgen nu arbejder indenfor i forhold til vedligeholdelsesindsatsen, vurderer Rigsrevisionen, at Justitsministeriet har mulighed for en tættere opfølgning på området. Det skyldes, at det nu er muligt at sætte resultatkrav i forhold til bygningsmassens stand. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Der er i den gældende aftale om Kriminalforsorgens økonomi for 2013-2016 ikke afsat ekstra penge til vedligeholdelse.

Lone Strøm