

18/2011

STATSREVISORERNE



Beretning om Kriminalforsorgens vedligeholdelse af bygninger



18/2011

Beretning om Kriminalforsorgens vedligeholdelse af bygninger

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2012

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Justitsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i januar 2013.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2011, som afgives i april 2013.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-387-5

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM KRIMINALFORSORGENS VEDLIGEHOLDELSE AF BYGNINGER

Kriminalforsorgen driver 13 fængsler, 36 arresthuse og Københavns Fængsler i Danmark. Kriminalforsorgens bygningsmasse skal løbende vedligeholdes, så bygningerne er sikre og funktionelle.

Med den politiske flerårsaftale for 2008-2011 fik Kriminalforsorgen ca. 80 mio. kr. til ekstraordinær vedligeholdelse af bygningerne. Målet var at sikre en god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand af bygningerne. Samtidig kunne Kriminalforsorgen reducere et efterslæb på vedligeholdelse og opretning (fx udskiftning af bygningsdele), som blev opgjort til ca. 1,2 mia. kr. i 2007.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at hverken Justitsministeriet eller Kriminalforsorgen har udvist en tilfredsstillende økonomistyring angående bygningsvedligeholdelsen af fængsler og arresthuse. Justitsministeriet har ikke i tilstrækkelig grad sikret overensstemmelse mellem de politiske målsætninger og de opnåede resultater.

Styring og prioritering af vedligeholdelsen af fængsler og arresthuse har bl.a. været utilfredsstillende på grund af:

- mangel på mål og langsigtede planer for vedligeholdelsen
- mangel på styringsværktøjer og koordination af vedligeholdelsesopgaverne
- uklarhed om, hvilke funktioner bygningerne skal understøtte, og hvilken kvalitet bygningerne skal have for at fremstå i en god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand
- at Kriminalforsorgen ikke løbende registrerer, hvordan midlerne bliver anvendt på vedligeholdelse og opretning
- at det er usikkert, hvor stort efterslæbet på vedligeholdelse og opretning egentlig er, bl.a. på grund af skift i opgørelsesmetoder. Efterslæbet på vedligeholdelse er faldet med 73 mio. kr. fra 2007 til 2012, men efterslæbet på opretning opgøres ikke længere.

Statsrevisorerne forudsætter, 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.

Statsrevisorerne,
den 19. september 2012

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Kristian Jensen
Mogens Jensen
Klaus Frandsen*



Beretning til Statsrevisorerne om Kriminalforsorgens vedligeholdelse af bygninger

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 11. Justitsministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	5
	A. Baggrund	5
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	7
III.	Kriminalforsorgens vedligeholdelse af bygninger	10
	A. Strategi for vedligeholdelse.....	10
	B. Prioritering af vedligeholdelse.....	13
IV.	Kriminalforsorgens opgørelse af behovet for vedligeholdelse	21
	A. Mål for udviklingen i bygningsvedligeholdelsen	21
	B. Udviklingen i efterslæbet i perioden 2007-2012.....	25
V.	Justitsministeriets tilsyn	27
	A. Beslutningsgrundlag for flerårsaftale for 2008-2010	27
	B. Opfølgning på fængsler og arresthuses tilstand	29
	Bilag 1. Fængsler og arresthuse i Danmark	34
	Bilag 2. Ordliste.....	36

Beretningen vedrører finanslovens § 11. Justitsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Lene Espersen: 27. november 2004 - 10. september 2008

Brian Mikkelsen: 10. september 2008 - 23. februar 2010

Lars Barfoed: 23. februar 2010 - 3. oktober 2011

Morten Bødskov: 3. oktober 2011 -

I. Introduktion og konklusion

1. Der skal ydes en ekstra indsats for, at Kriminalforsorgens bygninger er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand. Sådan lød målsætningen i en ny flerårsaftale for Kriminalforsorgen for 2008-2011, som den daværende regering, Dansk Folkeparti og Ny Alliance indgik i februar 2008. Med flerårsaftalen fik Kriminalforsorgen derfor ca. 80 mio. kr. ekstra til større renoveringsarbejder i perioden.

Baggrunden for den ekstra indsats var bl.a., at Rigsrevisionen i beretning nr. 5/05 om statens vedligeholdelse af bygninger havde konstateret, at Kriminalforsorgen havde vurderet, at der var et efterslæb på vedligeholdelse og opretning på ca. 1,6 mia. kr. (ca. 1,8 mia. kr. i 2012-priser).

2. Denne beretning handler om vedligeholdelsen af de danske fængsler og arresthuse. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen på eget initiativ i oktober 2011.

Baggrunden for undersøgelsen er, at Kriminalforsorgen har en styringsmæssig udfordring med på den ene side at sikre, at fængsler og arresthuse er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand, og på den anden side at vedligeholde bygningerne på en økonomisk optimal måde. Desuden forventes det, at der indgås en ny flerårsaftale for Kriminalforsorgen fra 2013, og det er derfor vigtigt at undersøge, hvordan Kriminalforsorgen har håndteret vedligeholdelsen i perioden 2008-2011.

Ud over det konstaterede efterslæb udsættes fængsler og arresthuse generelt for omfattende hærværk og slid. Siden 2009 har der været et øget pres på pladser i fængsler og arresthuse, som yderligere vanskeliggør vedligeholdelse af bygningerne. Samtidig er hovedparten af de danske fængsler og arresthuse fra før 1900 og er dermed bygget efter datidens normer for afsoning, arbejdsmiljø, sikkerhed mv. Derudover er flere af bygningerne fredede og bevaringsværdige, og det giver udfordringer, når de skal tilpasses de nutidige krav og løbende politiske beslutninger som fx behandlingsgaranti, fysisk adskillelse af bander og nultolerance over for narkotika.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om 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. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Kriminalforsorgen planlagt og prioriteret vedligeholdelsesopgaverne, så midlerne anvendes optimalt?
- Har Kriminalforsorgen opgjort behovet for vedligeholdelse på en måde, der sikrer gennemsigthed?
- Har Justitsministeriet fulgt aktivt op på, om fængsler og arresthuse er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand?

Der er 5 lukkede og 8 åbne **fængsler** i Danmark, hvoraf 4 af dem har en arrestafdeling. Derudover er der Københavns Fængsler, 36 **arresthuse** fordelt rundt i landet og én lukket institution for afviste asylansøgere.

Vedligeholdelse er at udbedre slid og skader.

Opretning er at udskifte bygningsdele, så levetiden forlænges.

De 2 begreber indgår i vores undersøgelse samlet under betegnelsen vedligeholdelse. Når det er relevant for undersøgelsen, skelner vi mellem begreberne.

I 2011 var der hver dag ca. 4.000 indsatte, der afsonede i et fængsel eller sad i varetægt i et arresthus.

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Kriminalforsorgen har en væsentlig opgave med at sikre, at domstolenes domme bliver ført ud i livet på den bedst mulige måde med hensyn til både samfundets sikkerhed og den dømtes rettigheder og senere muligheder. Bygningerne og vedligeholdelsen af dem udgør den fysiske ramme for og understøtter de kerneopgaver, som Kriminalforsorgen skal løfte. Bygningerne er samtidig et væsentligt anlægsaktiv, hvorfor det er vigtigt, at Kriminalforsorgen vedligeholder dem, så de ikke unødigt falder i værdi. En god vedligeholdelse medvirker derfor til, at Kriminalforsorgen løser sine kerneopgaver bedst muligt, samtidig med at statens aktiver bliver forvaltet hensigtsmæssigt. Justitsministeriet har det overordnede ansvar og skal medvirke til at sikre, at Kriminalforsorgen har en effektiv og faglig sikker forvaltning og udnytter resurserne hensigtsmæssigt.

Rigsrevisionen vurderer, 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.

Kriminalforsorgen har kun kortsigtede planer for vedligeholdelsen. Kriminalforsorgen har således ikke en langsigtet plan, der forholder sig til, hvilken vedligeholdelse der skal til for at kunne rumme de udfordringer, som Kriminalforsorgen bliver stillet over for.

Kriminalforsorgen har ikke fastlagt, hvilken tilstand fængsler og arresthuse skal være i for at kunne imødekomme de nutidige krav til fængsels- og arresthusophold. Det er således ikke nærmere fastlagt, hvilke funktioner bygningerne skal kunne understøtte, og hvilken kvalitet de skal fremstå i.

Fængsler og arresthuse varetager selv en række mindre vedligeholdelsesopgaver. Da ansvaret for at vedligeholde bygningerne er fordelt på både Kriminalforsorgen og fængsler og arresthuse, kræver det en koordinering af de vedligeholdelsesopgaver, der skal prioriteres, for at bygningerne har den ønskede tilstand. Denne koordinering foregår ikke i tilstrækkeligt omfang.

Rigsrevisionen vurderer, at Kriminalforsorgen mangler styringsværktøjer, der sikrer gennemsigtighed i den tværgående prioritering af vedligeholdelsesopgaverne på kort og på langt sigt. Det er derfor uklart, hvordan Kriminalforsorgen i praksis prioriterer faglige og økonomiske hensyn i styringen af vedligeholdelsesopgaverne.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Kriminalforsorgen fremadrettet systematisk vil dokumentere sine prioriteringsovervejelser, inddrage sin eksterne rådgiver i den overordnede prioritering af vedligeholdelsesopgaverne og udarbejde en 10-års plan for vedligeholdelse.

Rigsrevisionen anbefaler, at Kriminalforsorgen opstiller styringsrelevante mål for den tilstand (funktionalitet og kvalitet), som fængsler og arresthuse skal være i. Rigsrevisionen anbefaler også, at Kriminalforsorgen koordinerer med fængsler og arresthuse, hvordan vedligeholdelsesopgaverne skal prioriteres på kort og på langt sigt for på en omkostningseffektiv måde at nå de opstillede mål. Rigsrevisionen finder det positivt, at Kriminalforsorgen har taget initiativ til at fastlægge kriterier for, hvilken kvalitet bygningerne skal have.

Kriminalforsorgen opgjorde i 2007 efterslæbet på vedligeholdelse og opretning til henholdsvis ca. 363 mio. kr. og ca. 1.098 mio. kr. (2012-priser), så det samlede efterslæb på vedligeholdelse udgjorde ca. 1.461 mio. kr. (2012-priser). Kriminalforsorgen har i 2012 foreløbig opgjort efterslæbet på vedligeholdelse til ca. 290 mio. kr. (2012-priser), men har ikke som i 2007 opgjort efterslæbet på opretning. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Kriminalforsorgen bør opføre efterslæbet på opretning, så det er muligt at følge den samlede udvikling i vedligeholdelsesefterslæbet.

Rigsrevisionen vurderer, at Justitsministeriet ikke har fulgt Kriminalforsorgens arbejde med vedligeholdelse af fængsler og arresthuse tilstrækkeligt aktivt, i betragtning af at der var et politisk fokus på dette område i form af flerårsaftalen for 2008-2011. Ministeriet har således ikke opstillet fyldestgørende mål i direktørkontrakterne for, hvordan Kriminalforsorgens vedligeholdelse sikrer, at bygningerne er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand. Ministeriet har ikke et samlet overblik over efterslæbet på vedligeholdelse, hvilket er en forudsætning for, at ministeriet kan følge op på udviklingen og skabe det bedste mulige beslutningsgrundlag, hvis vedligeholdelse igen bliver et fokusområde i en ny flerårsaftale.

Det er derfor vigtigt, at Kriminalforsorgen og Justitsministeriet har et overblik over det samlede vedligeholdelsesefterslæb og aktivt tager stilling til, hvilken tilstand fængsler og arresthuse skal være i. Med en stram økonomi er det nødvendigt, at Kriminalforsorgen prioriterer vedligeholdelsen, så det samlet sikres, at statens aktiver ikke falder i værdi.

Hovedkonklusionen er baseret på følgende delkonklusioner:

Har Kriminalforsorgen planlagt og prioriteret vedligeholdelsesopgaverne, så midlerne anvendes optimalt?

Kriminalforsorgen kan ikke dokumentere, hvordan de har planlagt og prioriteret vedligeholdelsen af bygningerne, så midlerne er anvendt optimalt. Kriminalforsorgen har ikke en langsigtet plan, der forholder sig til de fremtidige forventninger til fængsler og arresthuse, og hvilken tilstand de skal være i. Det betyder, at Kriminalforsorgen ikke kan fastlægge, hvordan vedligeholdelsen af bygningerne skal tilrettelægges for at kunne opfylde fremtidige behov. For hvert fængsel og arresthus bliver der udarbejdet en bygningssynsrapport, der viser, hvilke vedligeholdelsesopgaver der skal løses, og hvordan de skal prioriteres. Frem til udgangen af 2010 var der en række mangler i bygningssynsrapporterne, som ikke blev bemærket af Kriminalforsorgen. Vedligeholdelsesopgaverne bliver styret både af Kriminalforsorgen og fængsler og arresthuse, men uden tilstrækkelig systematisk central koordinering. Det er således ikke klart, hvordan opgaverne bliver prioriteret på tværs af fængsler og arresthuse, og hvilke faglige og økonomiske hensyn der ligger til grund for den endelige prioritering.

Har Kriminalforsorgen opgjort behovet for vedligeholdelse på en måde, der sikrer gennemsigthed?

Kriminalforsorgen har ikke opgjort behovet for vedligeholdelse på en måde, der sikrer gennemsigthed. De overordnede mål for fængsler og arresthuses tilstand er ikke blevet fastlagt i klare kriterier for den ønskede tilstand af bygningerne. Det medfører, at de økonomiske opgørelser af behovet for vedligeholdelse og opretning er usikre. Samtidig opgør Kriminalforsorgen ikke løbende, om midlerne bliver anvendt til vedligeholdelse, opretning eller andet. Kriminalforsorgen kan dermed ikke dokumentere, om midlerne anvendes på en omkostningseffektiv måde, der sikrer, at bygningerne er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand.

Har Justitsministeriet aktivt fulgt op på, om fængsler og arresthuse er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand?

Justitsministeriet har ikke fulgt aktivt op på, om fængsler og arresthuse er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand. Ministeriet prioriterede ikke at sikre, om det opgjorte efterslæb på vedligeholdelse i bygningsanalysen fra 2007 havde det rette niveau. Endvidere spurgte ministeriet ikke ind til, hvilken tilstand fængsler og arresthuse kunne opnå med de afsatte midler i flerårsaftalen for 2008-2011. Samtidig er de mål, som ministeriet styrer efter, ikke egnede til at følge op på, om fængsler og arresthuse kommer i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand.

II. Indledning

A. Baggrund

4. Denne beretning handler om Kriminalforsorgens vedligeholdelse af de danske fængsler og arresthuse. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen på eget initiativ i oktober 2011.

5. Kriminalforsorgen skal sikre, at domstolens domme bliver ført ud i livet på den bedst mulige måde med hensyn til både samfundets sikkerhed og den dømtes rettigheder og senere muligheder. I det arbejde lægger Kriminalforsorgen stor vægt på sikkerhed i fængsler og arresthuse, resocialisering af de indsatte, arbejdsmiljøet for de ansatte, og at der er tilstrækkeligt med pladser til rådighed i fængsler og arresthuse. Bygningsvedligeholdelse er ikke en kerneopgave i Kriminalforsorgen. Bygningerne udgør imidlertid de fysiske rammer for de opgaver, Kriminalforsorgen skal løfte.

Kriminalforsorgens vision for de fysiske rammer er, at de skal være moderne og ordentlige, kunne tilpasses både interne og eksterne behov og krav samt kunne tilgodese både behandlingstiltag og sikkerhed. Vedligeholdelsen af bygningerne skal være med til at sikre disse rammer.

6. Siden 2009 har der været et øget pres på kapaciteten i fængsler og arresthuse, og belægget var i 2011 på 97,6 % mod et belægsmål på 92 %. Det øgede belæg slider på bygningerne og gør det vanskeligt at frigøre plads til at gennemføre vedligeholdelsesarbejder. Samtidig har de senere års bandeopgør gjort det nødvendigt i højere grad end tidligere at adskille de indsatte i forskellige afdelinger. Fængslerne skal også indrettes efter, at de skal kunne tilbyde behandling, fx på en behandlingsafdeling, og arresthusene skal tilbyde de varerægtsskænkede arbejder. Ændringerne af de fysiske rammer foregår dels ved at vedligeholde og oprette de nuværende bygninger, dels ved at bygge nyt. Det kræver en vis fleksibilitet i Kriminalforsorgens eksisterende bygningsmasse at foretage disse ændringer.

Kriminalforsorgens bygningsmasse er på ca. 357.000 m². Kriminalforsorgen indviede i 2006 et nyt fængsel i Østjylland som erstatning for Danmarks ældste statsfængsel i Horsens. Kriminalforsorgen er herudover ved at bygge et nyt fængsel på Falster til ca. 1 mia. kr., som skal stå klar i 2015 og erstatte det 150 år gamle statsfængsel i Vridsløselille. Fælles for de største af fængslerne er, at de på nær Statsfængslet Østjylland er fra sidste halvdel af 1800-tallet eller begyndelsen af 1900-tallet. Bygningerne er meget forskellige fra Vestre Fængsels korsformede panoptikonbygning i 4 etager til Statsfængslet i Hørserøds 75 træbarakker, som er spredt over et stort areal. Bilag 1 viser, hvor fængsler og arresthuse er placeret i Danmark.

Det stiller krav om en nøje planlægning af bygningsmassens anvendelse, vedligeholdelse og fornyelse, hvis Kriminalforsorgen skal tilbyde det nødvendige antal pladser i tilpas funktionelle og tidssvarende fysiske rammer, der så vidt muligt kan tilpasses såvel interne som eksterne behov og krav.

En behandlingsafdeling kan fx være en kontraktafdeling. Afdelingen er udelukkende til tidligere misbrugere, der modtager misbrugsbehandling og forpligter sig til at være stof-frie, så længe de bor på afdelingen. Bor der få på kontraktafdelingen, øges presset på pladserne i de øvrige afdelinger, da fængslerne får tildelt indsatte efter det samlede antal pladser.

Fængsler og arresthuses tilstand

7. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt Kriminalforsorgens vedligeholdelse af sine bygninger. I beretning nr. 5/05 om vedligeholdelse af statens bygninger konkluderede Rigsrevisionen, at Kriminalforsorgen havde et efterslæb på vedligeholdelse og opretning på ca. 1,6 mia. kr. (ca. 1,8 mia. kr. i 2012-priser), og at et efterslæb af den størrelse indikerede, at Kriminalforsorgens bygninger var i en dårlig stand.

8. Som grundlag for flerårsaftalen for 2008-2011 foretog Kriminalforsorgen i 2007 en analyse af sine bygninger – ”Status og analyse af Kriminalforsorgens bygninger 2007” (herefter bygningsanalysen fra 2007). Analysen viste, at Kriminalforsorgen havde vurderet, at der var et efterslæb på ca. 305 mio. kr. på vedligeholdelse af bygningerne (ca. 363 mio. kr. i 2012-priser) og et efterslæb på ca. 920 mio. kr. på opretning af bygningerne (ca. 1.098 mio. kr. i 2012-priser). I boks 1 fremgår, hvordan vi anvender begreberne vedligeholdelse og efterslæb.

BOKS 1. VEDLIGEHOLDELSE OG EFTERSLÆB

Vedligeholdelse dækker over en bred kategori af opgaver fra at slibe og male vinduer til at udskifte et tag. Kriminalforsorgen skelner visse steder mellem vedligeholdelse, opretning og forbedring. Når det er relevant for undersøgelsen, skelner vi også mellem begreberne.

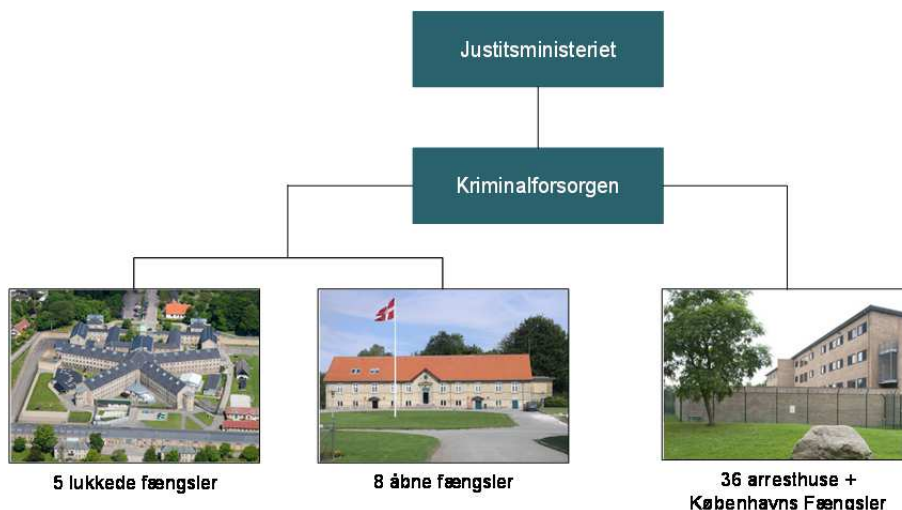
Efterslæb henviser til de vedligeholdelsesopgaver, der er planlagt udført for at sikre, at bygningen har den ønskede tilstand, men som ikke er blevet udført.

9. Det er ikke en forudsætning, at efterslæbet skal være lig nul. Der vil som regel altid være et vist efterslæb – særligt på ældre bygninger – og det er op til Kriminalforsorgen og fængsler og arresthuse at styre efterslæbet økonomisk hensigtsmæssigt, så der ikke vedligeholdes mere end nødvendigt, samtidig med at bygningsdele ikke bliver nedbrudt i en grad, hvor der bliver behov for at udskifte dem før tid. Det er derfor nødvendigt at vide, hvilken tilstand bygningerne fremover skal være i for at kunne vurdere de kommende års behov for vedligeholdelse og sikre, at midlerne anvendes optimalt.

Ansvar for at vedligeholde fængsler og arresthuse

10. Ansvar for at vedligeholde statens fængsler og arresthuse er placeret hos flere aktører, som vist i figur 1.

Figur 1. Aktører i vedligeholdelsen af fængsler og arresthuse



Figur 1 viser, at Justitsministeriet, Kriminalforsorgen og de enkelte institutioner tilsammen har ansvaret for at vedligeholde fængsler og arresthuse.

Justitsministeriet har det overordnede styrings- og tilsynsansvar for Kriminalforsorgen og skal følge op på Kriminalforsorgens opgavevaretagelse og sikre, at Kriminalforsorgen har en effektiv resurseudnyttelse på vedligeholdelsesområdet. Det gør ministeriet bl.a. ved at indgå 1-årige direktørkontrakter med Kriminalforsorgen. Justitsministeriets overordnede ansvar indebærer, at ministeriet ikke skal have detaljeret viden om enkeltforhold i Kriminalforsorgens vedligeholdelse.

Kriminalforsorgen har ansvaret for, at bygningerne er i acceptabel stand og kan anvendes efter formålet, hvilket indebærer, at Kriminalforsorgen skal have viden om bygningernes tilstand og indsatsen med at vedligeholde dem. Kriminalforsorgen styrer fængsler og arresthuse gennem resultatkontrakter. Derudover råder Kriminalforsorgen over nogle centrale midler til byggeri og vedligeholdelse, som Kriminalforsorgen har ansvaret for bliver fordelt hensigtsmæssigt i forhold til behovet.

Institutionerne er ansvarlige for deres eget budget, og styringen af økonomien er dermed fortrinsvis decentral. Som de største institutioner er fængslerne de mest decentraliserede, da de har selvstændige budgetter og personale ansat til at vedligeholde bygningerne. Både fængsler og arresthuse er forpligtede til at tage initiativ til at vedligeholde bygningerne.

Økonomi

11. Kriminalforsorgens samlede bevilling steg fra ca. 2,7 mia. kr. i 2008 til ca. 2,9 mia. kr. i 2011. Heraf brugte Kriminalforsorgen ca. 65 % på personaleomkostninger og 25 % på øvrig drift af Kriminalforsorgens institutioner.

Kriminalforsorgen har i årsrapporten for 2011 opgjort anlægsaktiverne grunde, arealer og bygninger til ca. 1,7 mia. kr.

12. Kriminalforsorgen rådede i perioden 2008-2011 over en årlig bevilling på ca. 82 mio. kr. til vedligeholdelse inkl. midler fra flerårsaftalen. I samme periode brugte fængsler og arresthuse i gennemsnit henholdsvis ca. 23 mio. kr. og ca. 4,5 mio. kr. årligt af deres eget driftsbudget på vedligeholdelse, dvs. ca. 27,5 mio. kr. årligt. Dermed anvendte Kriminalforsorgen samlet ca. 109,5 mio. kr. årligt.

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

13. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om 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. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Kriminalforsorgen planlagt og prioriteret vedligeholdelsesopgaverne, så midlerne anvendes optimalt?
- Har Kriminalforsorgen opgjort behovet for vedligeholdelse på en måde, der sikrer gennemsigthed?
- Har Justitsministeriet fulgt aktivt op på, om fængsler og arresthuse er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand?

Kriminalforsorgen anvender vi både om hele Kriminalforsorgens virksomhed og specifikt om Kriminalforsorgens direktorat.

Institutioner anvender vi som samlebetegnelse for fængsler og arresthuse i de tilfælde, hvor vi ikke udspecificerer dem.

Anlægsaktiverne grunde, arealer og bygninger er på åbningsbalancen værdifastsat ud fra anskaffelsessværdien. Anlægsaktiverne afskrives med 2 % om året, dvs. lineært over 50 år i forhold til åbningsbalancen. En bygnings bogførte værdi kan forøges, hvis der er foretaget opretning eller forbedringer, der øger aktivets værdi og/eller levetid.

Kriminalforsorgen i Frihed har ansvaret for tilsyn og kontakt med Kriminalforsorgens dømte uden for fængsler og arresthuse. Kriminalforsorgen i Frihed tager sig således af personer, der har fået samfundstjeneste, fodlænke, betinget dom eller er prøveløsladt.

De 4 organisationer i beretning nr. 5/05 var Kriminalforsorgen, forsvaret, Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger og Slots- og Ejendomsstyrelsen. Kriminalforsorgen fik sammen med forsvaret kritik for at have oparbejdet et efterslæb.

Afgrænsning og metode

14. Undersøgelsen er afgrænset til Kriminalforsorgens fængsler og arresthuse, hvor Kriminalforsorgen har sine primære udfordringer med vedligeholdelse. Kriminalforsorgen råder også over pensioner og afdelinger under Kriminalforsorgen i Frihed, men da de udgør en mindre del af Kriminalforsorgens samlede bygningsmasse og af behovet for vedligeholdelse og opretning, indgår de ikke i undersøgelsen.

15. Undersøgelsen strækker sig tidsmæssigt primært fra 2008 til og med 2011, som er perioden for den seneste flerårsaftale. Hvor det er relevant, inddrager vi Kriminalforsorgens bygningsanalyse fra 1998 og materiale fra 2007, hvor Justitsministeriet og Kriminalforsorgen forberedte oplæg til forhandlingerne til flerårsaftalen for 2008-2011, og materiale fra 2012, hvor Kriminalforsorgen bl.a. har udarbejdet et udkast til en ny analyse af vedligeholdelsesefterslæbet i fængsler og arresthuse.

I undersøgelsen anvendes der en række talmæssige oplysninger, som er opgjort i forskellige prisniveauer. I undersøgelsen fremgår de oprindelige tal for at sikre sammenlignelighed til de analyser, hvor tallene indgår. Derudover er tallene opregnet til 2012-priser, da der er behov for at have oplysningerne i samme prisniveau for at kunne vurdere udviklingen i efterslæbet.

16. For at vurdere, om Kriminalforsorgen vedligeholder bygningerne effektivt, tager vi udgangspunkt i Finansministeriets publikation "Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution" fra 2010. Det fremgår af publikationen, at institutionerne har ansvaret for, at midlerne anvendes så effektivt som muligt og disponeres efter at opnå de politisk besluttede formål, de er givet til. Vores fokus er Kriminalforsorgens målopfyldelse i forhold til vedligeholdelsesindsatsen og forholdet mellem mål, resurser, aktiviteter, resultater og virkning, så der tages hensyn til en optimal anvendelse af midlerne. Samme publikation ligger til grund for vores vurdering af Justitsministeriets tilsyn, der tydeliggør, at ministeriet har det overordnede ansvar for mål- og resultatstyringen, herunder at ministeriet sikrer, at styringsredskaberne understøtter en effektiv drift, og at institutionerne aktivt følger op på de mål, der er gældende for institutionerne.

17. I beretning nr. 5/05 om vedligeholdelse af statens bygninger så Rigsrevisionen tværgående på, hvordan 4 statslige organisationer vedligeholdte deres bygninger. Rigsrevisionen undersøgte bl.a., om Kriminalforsorgen havde et grundlag for at opgøre behovet for vedligeholdelse og prioritere vedligeholdelsesopgaverne, og om Kriminalforsorgen efterfølgende gennemførte de prioriterede opgaver. Rigsrevisionen konkluderede, at Kriminalforsorgen havde et tilfredsstillende beslutningsgrundlag og gennemførte de planlagte vedligeholdelsesopgaver, men at bygningerne i flere tilfælde ikke var i tilstrækkelig god stand. Kriminalforsorgen havde derudover et efterslæb, men ingen langsigtet plan for at nedbringe det. Rigsrevisionen fulgte i november 2007 op på sagen i et notat til Statsrevisorerne og konkluderede, at det var tilfredsstillende, at Kriminalforsorgen havde udarbejdet en bygningsanalyse, der indeholdt en plan for, hvordan efterslæbet på vedligeholdelse kunne afvikles.

18. I denne undersøgelse ser vi på, hvilke redskaber Kriminalforsorgen anvender til at planlægge vedligeholdelsen af fængsler og arresthuse. Derudover undersøger vi, om Kriminalforsorgen arbejder med en samlet strategi for udviklingen af bygningsmassen, og hvordan Kriminalforsorgen har brugt bygningsanalysen til at arbejde videre med en plan for at indhente efterslæbet på baggrund af de midler, Kriminalforsorgen har fået bevilget.

Vi har derfor gennemgået Kriminalforsorgens opgørelser af behovet for vedligeholdelse og planlægningsmateriale, der bl.a. omfatter 2 bygningsanalyser, som Kriminalforsorgen har foretaget i 1998 og 2007, udkast til bygningsanalyse foretaget i 2012, notater om og oversigter over fordelingen af centrale midler, kontrakt med Kriminalforsorgens rådgiver, institutionernes resultatkontrakter og en række bygningssynsrapporter fra Kriminalforsorgens institutioner.

Vi har gennemgået bygningssynsrapporter fra 11 institutioner fordelt på lukkede og åbne fængsler samt arresthuse. For at følge udviklingen i bygningssynene har vi gennemgået 3 rapporter fra hver institution, og rapporterne strækker sig derfor over perioden 2005-2011.

Vi har besøgt 7 af de institutioner, hvis bygningssynsrapporter vi har gennemgået. Vi har primært valgt de mest decentraliserede institutioner, nemlig fængslerne, da de har kompetencerne til selv at udføre en del af vedligeholdelsen og dermed til at gå i faglig dialog med den rådgiver, der udfører bygningssynene. Vi har derfor besøgt 2 lukkede fængsler, 3 åbne fængsler og 2 arresthuse.

Vi har holdt møder med Kriminalforsorgen og Kriminalforsorgens nuværende rådgiver, der udfører bygningssynene.

Vi har også holdt møder med Justitsministeriet, gennemgået materiale fra ministeriet om forberedelserne til flerårsaftalen for 2008-2011 samt gennemgået ministeriets behandling af årsrapporter, rammedegørelser, direktørkontrakter, budgetanalyser af Kriminalforsorgen m.m.

19. Beretningen har i udkast været forelagt Justitsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

20. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

III. Kriminalforsorgens vedligeholdelse af bygninger

Kriminalforsorgen kan ikke dokumentere, hvordan de har planlagt og prioriteret vedligeholdelsen af bygningerne, så midlerne er anvendt optimalt. Kriminalforsorgen har ikke en langsigtet plan, der forholder sig til de fremtidige forventninger til fængsler og arresthuse, og hvilken tilstand de skal være i. Det betyder, at Kriminalforsorgen ikke kan fastlægge, hvordan vedligeholdelsen af bygningerne skal tilrettelægges for at kunne opfylde fremtidige behov. For hvert fængsel og arresthus bliver der udarbejdet en bygningssynsrapport, der viser, hvilke vedligeholdelsesopgaver der skal løses, og hvordan de skal prioriteres. Frem til udgangen af 2010 var der en række mangler i bygningssynsrapporterne, som ikke blev bemærket af Kriminalforsorgen. Vedligeholdelsesopgaverne bliver styret både af Kriminalforsorgen og fængsler og arresthuse, men uden tilstrækkelig systematisk central koordinering. Det er således ikke klart, hvordan opgaverne bliver prioriteret på tværs af fængsler og arresthuse, og hvilke faglige og økonomiske hensyn der ligger til grund for den endelige prioritering.

A. Strategi for vedligeholdelse

21. Rigsrevisionens undersøgelse af, om Kriminalforsorgen har udarbejdet en strategi for vedligeholdelsen af bygningerne, har vist følgende:

- Kriminalforsorgen udarbejdede i 1998 en bygningsanalyse, der indeholdt en langsigtet plan for fængselsvæsenets bygningsmæssige udvikling. Kriminalforsorgen har udarbejdet en bygningsanalyse i 2007 og senest i 2012, men analyserne forholder sig ikke til udviklingen i de fremtidige behov og opgaver i Kriminalforsorgen, og hvilke konsekvenser det får for vedligeholdelsen. Kriminalforsorgen har dermed ikke en langsigtet plan for fængselsvæsenets bygningsmæssige udvikling.
- Kriminalforsorgen har ikke fastlagt klare mål for vedligeholdelsesindsatsen, hvilket gør det vanskeligt at følge op på, hvordan tilstanden af Kriminalforsorgens bygninger udvikler sig.
- Rigsrevisionen anbefaler, at Kriminalforsorgen udarbejder en overordnet plan, der skitserer mål for de fremtidige forventninger og krav til Kriminalforsorgens bygningsmasse. Dette vil give en ramme for Kriminalforsorgens planlægning af den bygningsmæssige udvikling, herunder vedligeholdelsen.

Perspektiver for fængselsvæsenets udvikling

22. Kriminalforsorgen udarbejdede i 2007 analysen "Status og analyse af Kriminalforsorgens bygninger 2007" (herefter bygningsanalysen fra 2007). Kriminalforsorgen opfatter bygningsanalysen som Kriminalforsorgens opdaterede, langsigtede plan for at nedbringe efterslæbet på bygningsvedligeholdelse.

23. Bygningsanalysen fra 2007 havde ikke fokus på at opstille langsigtede perspektiver for fængselsvæsenets udvikling. Ifølge Kriminalforsorgen er det ikke muligt at udarbejde en samlet plan for udviklingen i fængselsvæsenet, da de kriminalpolitiske forhold løbende ændres og dermed også kravene og forventningerne til bygningsmassen.

24. Bygningsanalysen fra 2007 refererer imidlertid til resultaterne fra en tidligere bygningsanalyse, "Bygningsanalyse – Projektkatalog, Kriminalforsorgens behov for anlæg af nye fængsler eller renovering af eksisterende", som Kriminalforsorgen udarbejdede sammen med Forsvarets Bygningstjeneste og Kriminalforsorgens rådgiver i 1998.

Kriminalforsorgen har oplyst, at analysen fra 1998 er uaktuel og ikke kan bruges som grundlag for en langsigtet plan for udviklingen i Kriminalforsorgens bygninger, da fængselsvæsenet har udviklet sig meget. Siden 1998 er der bl.a. blevet gennemført en række sikkerhedsprojekter, kapaciteten er blevet udvidet med 500 pladser, institutionerne har i dag et meget højt belæg i forhold til 1998, og klientellet har forandret sig, så der er behov for sektionering. Fx har bandeproblematikken en række konsekvenser for fængselsmiljøet, da der er behov for at adskille banderne. I 1998 var der 2 rockergrupperinger, hvor der i dag er ca. 30 forskellige bander. Endvidere har flere udlændinge i institutionerne også en konsekvens for fængselsmiljøet. Behovet for løbende at kunne ændre, hvordan bygningsmassen bliver anvendt, betyder, at det ikke er meningsfyldt at udarbejde en langsigtet plan for Kriminalforsorgens udvikling, da den hurtigt vil blive uaktuel.

Rigsrevisionen er enig i, at Kriminalforsorgen er underlagt nogle rammebetingelser, som ændrer sig løbende. Da Kriminalforsorgen selv har initiativforpligtelsen til at vise vedligeholdelsesbehovet, er det vigtigt, at Kriminalforsorgen overvejer, hvordan de sikrer, at bygningerne kan rumme de udfordringer, som Kriminalforsorgen løbende bliver stillet over for. Et redskab til dette er netop at udarbejde en langsigtet plan, der forholder sig til de forventninger og krav, der er til Kriminalforsorgens bygningsmasse.

Langsigtede perspektiver i bygningsanalysen fra 1998

25. Bygningsanalysen fra 1998 gennemgik udviklingstendenserne inden for fængselsvæsenet og deres betydning for de fremtidige bygningsmæssige behov. Analysen konkluderede, at ingen af de eksisterende lukkede fængsler opfyldte de anbefalinger og krav, der måtte stilles til et moderne og tidssvarende fængsel.

Kriminalforsorgen opstillede derfor i analysen en langsigtet plan for de kommende 25 års fornyelser af fængsler og arresthuse, herunder behovet for at opføre nye fængsler eller at renovere de eksisterende fængsler og arresthuse.

Formålet med planen var at styrke og opretholde kapaciteten på et moderne, sikkert og tidssvarende niveau. Forslaget om at nedlægge og ombygge arresthuse byggede på en vurdering af, at de fleste arresthuse er gamle, små og utidssvarende uden muligheder for fremtidige moderniseringer til et tidssvarende niveau.

Et eksempel på **sektionering** er, at arrestafdelingerne i fængslerne blev etableret for at skaffe flere pladser til varetægtsfængslede og for at adskille de varetægtsfængslede. Fx har Statsfængslet i Nyborg en arrestafdeling særligt til varetægtsfængslede Bandidos-rockere.

I boks 2 er vist Kriminalforsorgens forslag til at opføre og nedlægge institutioner over en 25-årig periode, som fremgår af bygningsanalysen fra 1998.

BOKS 2. KRIMINALFORSORGENS FORSLAG TIL AT OPFØRE OG NEDLÆGGE INSTITUTIONER, SOM FREMGÅR AF BYGNINGSANALYSEN FRA 1998

Forslag om at opføre:

- 4 nye fleksible lukkede fængsler
- 7 nye regionsarresthuse
- 1 ny psykiatrisk anstalt.

Forslag om at nedlægge:

- 4 lukkede fængsler (Horsens, Vridsløselille, Herstedvester og et unavngivet fængsel)
- 4 arresthuse og Vestre Fængsel (inkl. Blegdamsvej).

Langsigtede perspektiver i bygningsanalysen fra 2007

26. Bygningsanalysen fra 2007 indeholder ikke de samme fremadrettede perspektiver og overvejelser som analysen fra 1998. Analysen fra 2007 refererer til analysen fra 1998, men den forholder sig ikke til, om strategien fra 1998 er ændret. Siden 1998 er Horsens Statsfængsel blevet nedlagt og erstattet med Statsfængslet Østjylland. Samtidig skal Statsfængslet i Vridsløselille nedlægges og erstattes med et nyt fængsel på Falster. Om der derudover fortsat arbejdes med at nedlægge og opføre nye fængsler og arresthuse, fremgår ikke. Bygningsanalysen indeholder derfor ikke nogen analyser af, hvad nedlæggelsen af en række ældre arresthuse og lukkede fængsler samt opførelsen af nye regionsarresthuse og lukkede fængsler kunne betyde for udgifterne til vedligeholdelse. Kriminalforsorgen har oplyst, at grunden til, at bygningsanalysen ikke indeholder disse analyser, er, at der ikke var politisk ønske om at gennemføre denne modernisering/udskiftning af bygningsmassen.

Bygningsanalysen fra 2007 skitserer alene en række præmisser, der har betydning for, hvordan Kriminalforsorgens behov for vedligeholdelse skal analyseres. Præmisserne udtrykker en række retningslinjer og forventninger til bygningerne og knytter sig især til sikkerhed. Bygningerne skal således forebygge og hindre undvigelse og indsmugling af ulovlige genstande og have fysiske rammer, der skaber et motiverende miljø og en meningsfyldt aktivitet, som kan medvirke til at mindske spændinger indbyrdes mellem de indsatte og mellem de indsatte og de ansatte.

Præmisserne er imidlertid ikke gjort konkrete, og da de ikke diskuteres eksplicit i analysen, er det vanskeligt at vurdere, hvilken betydning, Kriminalforsorgen mener, præmisserne har for de behov for vedligeholdelse og opretning, der fremhæves i analysen.

Kriminalforsorgen har oplyst, at Kriminalforsorgens forventninger til bygningerne tager afsæt i "Cirkulære om størrelse af og udstyr af indsatte opholdsrum i kriminalforsorgens institutioner", "Bekendtgørelse om begrænsning af indsatte ret til at ryge i eget opholdsrum m.v." og internationale fængselsregler.

Fremadrettet perspektiv efter udløb af flerårsaftalen for 2008-2011 (bygningsanalyse 2012)

27. Kriminalforsorgens rådgiver er i gang med at udarbejde en ny bygningsanalyse, der skal indgå som oplæg til forhandlingerne om en ny flerårsaftale for Kriminalforsorgen.

Udkastet til "Status og analyse af Kriminalforsorgens bygninger" viser, at analysen ikke indeholder fremadrettede perspektiver og overvejelser for fængselsvæsenets udvikling.

Mål

28. Målet i flerårsaftalen for 2008-2011 er at sikre, at bygningerne er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand. Dette mål blev fastholdt i udmøntningsplanen fra april 2008, som er en plan for, hvordan initiativerne i flerårsaftalen skulle udmøntes.

Undersøgelsen har vist, at der ud over målet i flerårsaftalen og målene i udmøntningsplanen ikke er sat mål for vedligeholdelsesindsatsen. Det betyder, at Kriminalforsorgen ikke har nogen mål for, hvad vedligeholdelsen af bygningerne skal resultere i, dvs. hvilken tilstand bygningsmassen forventes at komme i som resultat af de anvendte midler på kort og på langt sigt. Der er heller ikke mål for, hvilket niveau af vedligeholdelse Kriminalforsorgen forventer at kunne gennemføre.

Kriminalforsorgen har oplyst, at Kriminalforsorgens målsætning siden 2007 har været at reducere vedligeholdelsefterløbet i det omfang, det er muligt ud fra de midler, som Kriminalforsorgen har haft til rådighed i fleråsaftaleperioden.

Undersøgelsen har vist, at denne målsætning ikke fremgår af fleråsaftalen, udmøntningsplanen eller direktørkontrakterne.

B. Prioritering af vedligeholdelse

29. Rigsrevisionens undersøgelse af, om Kriminalforsorgen prioriterer vedligeholdelse effektivt, har vist følgende:

- Kriminalforsorgen har i 2011 udarbejdet et nyt koncept for bygningssynsrapporter, der tager højde for at opdatere og prioritere opgaverne. De tidligere bygningssynsrapporter hvilede på et usikkert grundlag, da prissætningen og prioriteringen af opgaverne ikke altid var opdateret.
- Kriminalforsorgen og institutionerne har ikke fulgt op på bygningssynsrapporterne, så det sikres, at vedligeholdelsen bliver opgjort retvisende.
- Vedligeholdelsen af bygningerne bliver varetaget af både Kriminalforsorgen og institutionerne, og der vil derfor være behov for at koordinere opgaverne. Denne koordinering sker ikke. Kriminalforsorgen har dermed ikke en samlet plan, der giver et tilstrækkeligt overblik til at kunne prioritere de væsentligste opgaver først i forhold til at undgå yderligere nedbrydning af bygningerne.
- Kriminalforsorgen kan ikke dokumentere, hvilke faglige og økonomiske hensyn der ligger til grund for den endelige prioritering. Kriminalforsorgen har ikke udformet rammer for, hvordan vedligeholdelsesindsatsen bliver styret. Der er dermed ikke gennemsigtighed i forhold til, hvordan vedligeholdelsesopgaverne prioriteres på tværs af institutionerne og den endelige fordeling af midlerne.
- Rigsrevisionen anbefaler, at Kriminalforsorgen udformer rammer for styringen af vedligeholdelsesindsatsen.
- Rigsrevisionen finder det positivt, at Kriminalforsorgen fremadrettet systematisk vil dokumentere sine prioriteringsovervejelser, inddrage sin eksterne rådgiver i den overordnede prioritering af vedligeholdelsesopgaverne og udarbejde en 10-års plan for vedligeholdelse.

Bygningssyn gennemføres hvert 2. år for gruppe 1-bygninger (fredede bygninger) og hvert 4. år for gruppe 2-bygninger (resten af bygningerne).

Bygningssyn

30. Kriminalforsorgen får sin viden om bygningernes tilstand og vedligeholdelsesbehovet gennem de fastlagte bygningssyn.

31. Cirkulære nr. 9886 af 11. december 2008 om vedligeholdstilsyn af statens bygninger fastsætter de nærmere bestemmelser for det bygningsmæssige tilsyn med statens bygninger og for tilsynet med bygningernes installationer. Det fremgår af cirkulæret, at der skal foretages regelmæssige ind- og udvendige bygningssyn af bygningerne.

Bygningssynene omfatter både et arkitektonisk tilsyn og et teknisk tilsyn, jf. boks 3.

BOKS 3. ARKITEKTONISK OG TEKNISK TILSYN

Et **arkitektonisk tilsyn** har til formål at sikre, at bygningernes arkitektoniske, brugsmæssige og tekniske tilstand opretholdes på den økonomisk mest fordelagtige måde, og at sikre, at den energimæssige standard om muligt forbedres.

Et **teknisk tilsyn** har til formål at sikre, at installationerne til enhver tid fungerer tilfredsstillende – også i økonomisk og energimæssig henseende.

Kriminalforsorgen har indgået kontrakt med en rådgiver om at varetage det bygningsmæssige tilsyn. Kriminalforsorgen fik den 1. januar 2011 en ny rådgiver.

32. Undersøgelsen har vist, at Kriminalforsorgen i kontrakten med rådgiveren har beskrevet, hvilke dele af bygningselementerne tilsynet omfatter, og at tilsynet bygger på en visuel besigtigelse. Ud fra den visuelle besigtigelse foretager rådgiveren en faglig vurdering af bygningen som helhed ud fra alder, samlet levetid, nuværende vedligeholdelsesniveau, daglig drift, materialesammensætning mv. Her indgår også samtaler med institutionens driftspersonale.

Kravene i kontrakten til bygningssyn er i overensstemmelse med cirkulærets krav.

Kriminalforsorgen har oplyst, at den nuværende rådgiver derudover har haft samtaler med Kriminalforsorgens sikkerhedsenhed, der har redegjort for, hvordan der i bygningssynene skal tages højde for de sikkerhedsmæssige krav til bygningerne.

Gennemførelse af et bygningssyn

33. Ved bygningssyn udarbejder rådgiveren en bygningssynsrapport for hver institution, hvor de punkter, som giver anledning til bemærkninger, fremgår. De enkelte punkter bliver prioriteret fra 1 til 10, hvor 1 angiver, at opgaven skal løses inden for det næste år, og 10 angiver, at opgaven skal løses inden for de næste 10 år.

I boks 4 er vist uddrag af en bygningssynsrapport fra den tidligere rådgiver.

BOKS 4. UDDRAG AF EN BYGNINGSSYNSRAPPORT FRA DEN TIDLIGERE RÅDGIVER

Uddrag af prioritering

Pkt.	Bygn.nr.	Bygningens kaldenavn	T/U/I/E	Bygningsdel	Tiltag	SfB	Prioritet	Pris
1	0,0	Terræn	Terræn	Befæstet areal	Istandsættes	40	2	1.000.000,-
Nyt slidlag samt reparation af grusunderlag og underasfalt på samtlige eksisterende asfaltveje, p.g.a. megen tung trafik.								
2	0,0	Terræn	Terræn	Kloakanlæg	Istandsættes	50	6-10	250.000,-
Kloaker repareres/udskiftes. TV-undersøgelse vil klarlægge det eksakte omfang.								

Uddrag af det 10-årige langtidsbudget

Fordelt på:	Terræn	Udvendige arb.	Indvendige arb.	Egne arbejder	I alt
Ar 1 kr.	0,-	775.000,-	195.000,-	850.000,-	1.820.000,-
Ar 2 kr.	1.000.000,-	650.000,-	615.000,-	1.300.000,-	3.565.000,-
Ar 3 kr.	0,-	500.000,-	445.000,-	250.000,-	1.195.000,-
Ar 4 kr.	0,-	300.000,-	25.000,-	325.000,-	650.000,-
Ar 5 kr.	0,-	200.000,-	895.000,-	115.000,-	1.210.000,-
Ar 6-10 kr.	250.000,-	350.000,-	0,-	825.000,-	1.425.000,-
Ar >10 kr.	0,-	0,-	0,-	0,-	0,-

34. Institutionerne deltager altid i bygningssynene og bidrager med oplysninger om, hvad der er gennemført af arbejder siden sidste bygningssyn, problemer ved institutionens bygninger, og hvad institutionen planlægger af arbejder i det kommende år.

Der kan dog være forskel på dybden og omfanget af de oplysninger, som institutionerne kan bidrage med. I modsætning til arresthusene har fængslerne – i kraft af, at de har værk mestre (elektriker, maler, smed etc.) ansat – et bedre grundlag for at vurdere, om der er problemer med bygningen, som rådgiveren skal være opmærksom på.

Opfølgning på kvaliteten af bygningssynene

35. Da bygningssynene bliver varetaget af en ekstern rådgiver, er det vigtigt, at Kriminalforsorgen sikrer, at bygningssynene er foretaget som forventet. Bygningssynsrapporterne bliver altid sendt til både Kriminalforsorgen og institutionerne til kommentering og godkendelse.

36. Undersøgelsen har vist, at Kriminalforsorgen ikke har procedurer for, hvordan bygningssynsrapporterne skal kvalitetstjekkes. Kriminalforsorgen lægger til grund, at rådgiveren foretager de rette faglige prioriteringer, og at institutionerne sikrer, at opgaverne fremgår af bygningssynsrapporterne og med den rette prioritering. Kriminalforsorgen har 2 årlige statusmøder med rådgiveren: i starten af året, hvor årets plan for at udføre bygningssyn bliver drøftet, og i slutningen af året, hvor parterne gør status på, om bygningssynene er gennemført, og om der er særlige forhold, der skal fremhæves.

Institutionerne har heller ikke procedurer for, hvordan bygningssynsrapporterne skal kvalitetstjekkes.

37. Det fremgik af beretning nr. 5/05 om vedligeholdelse af statens bygninger, at bygningssynsrapporterne med deres prioritering og prissætning af vedligeholdelsesopgaverne kan give et tilfredsstillende grundlag for at beslutte, hvilke opgaver der skal prioriteres.

Dette forudsætter dog, at der bliver fulgt op på, om prissætning og prioritering er opdateret. Rigsrevisionen har derfor gennemgået en række bygningssynsrapporter, der dækker lukkede og åbne fængsler samt arresthuse i perioden 2005-2011.

Gennemgangen har vist, at bygningssynsrapporterne frem til udgangen af 2010 var behæftede med en række usikkerheder. En række af disse usikkerheder burde have været bemærket, hvis bygningssynsrapporterne var blevet kvalitetstjekket. Hvilken betydning det har for den samlede opgørelse af behovet for vedligeholdelse, er uklart.

For det første viste gennemgangen, at bygningerne generelt blev vurderet til at være i "rimelig god stand". Det var dog uklart, hvad der konkret blev lagt til grund, når rådgiveren vurderede, at en bygning var i rimelig god stand. Kriminalforsorgen har i de seneste bygningssynsrapporter fra foråret 2012 indarbejdet en mere præcis definition, hvor bygningerne bliver kategoriseret som god, middel eller dårlig.

For det andet viste gennemgangen, at der i hovedparten af de 32 bygningssynsrapporter var flere eksempler på, at den tidligere rådgiver ikke ændrede på prisen på de enkelte vedligeholdelsesopgaver, selv om der gik år imellem bygningssynene. Der blev i disse tilfælde hverken taget højde for prisregulering, ændrede markedspriser eller yderligere nedbrydning af bygningsdele i den mellemliggende periode. I boks 5 er vist eksempler på, at en pris ikke er blevet ændret.

BOKS 5. EKSEMPLER PÅ, AT EN PRIS IKKE ER BLEVET ÆNDRET I BYGNINGSSYNSRAPPORTEN

Ringmuren om Anstalten ved Herstedvester

Det fremgik af bygningssynsrapporten fra 2006, at ringmuren burde istandsættes. Opgaven fik prioritet 2, hvilket betød, at rådgiveren anbefalede, at opgaven var udført senest 2 år efter, at bygningssynet var afholdt. Opgaven var sat til at koste 12 mio. kr. I bygningssynsrapporten fra 2008 fremgik opgaven stadig med prioritet 2 og til en pris på 12 mio. kr. Dette gentog sig i bygningssynsrapporten fra 2010, hvor opgaven dog fik prioritet 1, dvs. burde være udført senest 1 år efter, at bygningssynet var afholdt. Prisen var fortsat 12 mio. kr.

Ringmuren om Statsfængslet i Nyborg

Det fremgik af bygningssynsrapporten fra 2006, at ringmuren/hegnet burde istandsættes. Ringmuren var delt i 2 opgaver (ringmur/hegn og ringmur). De 2 opgaver fik henholdsvis prioritet 3 og 6-10 og var prissat til henholdsvis 1 mio. kr. og 1,5 mio. kr. Prioritering og prissætning blev fastholdt i bygningssynsrapporten fra 2008, mens kun prioriteringen af den ene opgave blev ændret i bygningssynsrapporten fra 2010 fra 3 til 2. I forbindelse med prøvesynet i 2011 var opgaven med ringmuren spredt på flere delopgaver og fordelt på flere år fra 2012 til 2021, men beløbet var fortsat 2,5 mio. kr. Prøvesynet var det første syn, den nuværende rådgiver foretog, og blev brugt til at få justeret bygningssynsrapporterne i samarbejde med Kriminalforsorgen.

Radiatorer og rør i Statsfængslet ved Horsørød

For alle arbejder, der omfatter radiatorer og rør, skete der ikke en justering af prisen (beløb sig samlet til 600.000 kr.). For at illustrere dette er der trukket et enkelt tilfælde frem. Det fremgik af bygningssynsrapporten fra 2005, at der i bygningen "Undervisning, skole" skulle udskiftes radiatorer og rør til et beløb på 75.000 kr., og opgaven fik prioritet 6-10. I bygningssynsrapporten fra 2008 blev beløbet og prioriteringen fastholdt, ligesom beløbet i bygningssynsrapporten fra 2010 blev fastholdt, men prioriteringen blev rykket til 5.

For det tredje viste gennemgangen, at der var et eksempel på en institution, hvor en række opgaver fremgik af bygningssynsrapporten fra 2006, som ikke fremgik af bygningssynsrapporten fra 2009, men som igen fremgik af bygningssynsrapporten fra 2010.

Cirkulæret om vedligeholdelsestilsyn af statens bygninger lægger op til, at der kun bliver foretaget en visuel besigtigelse af de tekniske installationer. Det betyder, at bygningssynene ikke indeholder en gennemgang af byggekomponenter under jorden, fx kloakker, ligesom skjulte rør og bærende konstruktioner, der ikke er synlige, heller ikke indgår. Kriminalforsorgen har derfor bedt rådgiveren om at forhøre sig om, hvorvidt der bliver foretaget tv-inspektion jævnligt, og hvis det ikke er tilfældet, påpege det. Derudover er det aftalt med rådgiveren, at behov for egentlige forundersøgelser beskrives og prisfastsættes i bygningssynsrapporterne.

38. Da den nuværende rådgiver overtog bygningssynene, blev bygningssynsrapporternes indhold og udformning drøftet. Kriminalforsorgen fandt, at der var behov for, at flere af oplysningerne blev mere fyldestgørende. For det første drejede det sig om at få en bedre pris-sætning af arbejderne og en tydeligere angivelse af størrelsesforhold på fx et tag, så det er muligt at se prisen i relation til arbejdets størrelse/omfang. For det andet at få opgaverne kategoriseret som enten vedligeholdelse, opretning eller vedligeholdelse, hvor energibesparelse med fordel kan opnås. For det tredje, at bygningssynsrapporterne både opererer med en prioritering og et konkret årstal på, hvornår opgaven skal udføres.

39. Undersøgelsen har vist, at det med det nye koncept for bygningssynsrapporter er blevet klart, hvordan prisen bliver beregnet, idet mængde og pris fremgår. Det er også blevet klart, om opgaverne er vedligeholdelse, opretning eller vedligeholdelse, hvor energibesparelse med fordel kan opnås. Endelig er det blevet klart, om prisen er fra sidste bygningssyn, eller om der er tale om et nyt estimat. Bygningssynsrapporten indeholder desuden et tydeligere langtidsbudget, der dækker de kommende 10 år. I boks 6 er vist uddrag af en bygningssynsrapport fra den nuværende rådgiver.

BOKS 6. UDDRAG AF EN BYGNINGSSYNSRAPPORT FRA DEN NUVÆRENDE RÅDGIVER

Uddrag af prioritering og tilstand

(ekskl. honorar, uforudseelige udgifter og ekskl. moms)

DBK	BYGNING	BYGNING KALDENAVN	BYGNINGSDEL	TIL- STAND	PRIORITET	TILTAG OG BEMÆRKNINGER	PRIS- GRUNDLAG	ENHEDS- PRIS	MÆNGDE	UDFØRES ÅR	UDGIFT
-100.03		Terræn	Mur ved Hedemarksvej	V	2	Mørtelfuger og sprængte sten udskiftes (lbm)	EMA	800	150	2012	120.000
-100.03		Terræn	Mur ved Hedemarksvej	V	2	Mørtelfuger og sprængte sten udskiftes (lbm)	EMA	800	150	2013	120.000

-210.03	F		Gulv	G	1	Linoleumsgulv repareres (m2)	EMA	500	70	2013	35.000
	G					Ingen bemærkninger					
	H	Gymnastiksal				Ingen bemærkninger					
-205.04	I	Portbygning	Port	G	2	Inderport udskiftes, ny elektrisk styring	syn 2009	1	1050000	2013	1.050.000
-205.01	J		Facade	V	2	Fugereparation og partiel udskiftning af mursten (m2)	EMA	500	100	2013	50.000
-210.03	J		Gulv	G	1	Linoleumsgulv repareres (m2)	EMA	500	120	2012	60.000
-215.01	K	Kirke	Tag	V	2	Vindskeder malerbehandles og tagrender udskiftes (lm)	EMA	600	60	2014	36.000
-215.01	L	Værksted	Tag	G	3	Tag af bølgeeternit udskiftes, inkl. tagrender (m2)	syn 2009	1.000	500	2015	500.000
	M	Værksted				Ingen bemærkninger					

Uddrag af det 10-årige langtidsbudget

(inkl. honorar, uforudseelige udgifter og ekskl. moms)

[illegible]

Grundtilskud er en del af fængslernes økonomiske ramme, der skal dække omkostningerne til generel ledelse og administration, bygningsvedligeholdelse og bygningsdrift. Grundtilskuddet bliver pristalsreguleret hvert år.

Planer

Decentral plan

40. Kriminalforsorgen har oplyst, at institutionerne har initiativforpligtelsen i forhold til at vedligeholde bygningerne. Fængslene er store enheder med selvstændige budgetter til drift og bygningsvedligeholdelse og skal i højere grad end arresthusene udføre mindre vedligeholdelsesopgaver – betegnet egne arbejder. Fængslene skal selv betale vedligeholdelsesopgaver, hvor minimumsgrænsen er sat til 5 % af grundtilskuddet. Dvs. hvis fængslet modtager 15 mio. kr. i grundtilskud, skal fængslet selv betale 750.000 kr. Midler til arresthusenes bygningsvedligeholdelse håndteres derimod centralt fra Kriminalforsorgen. Arresthusene varetager selv mindre vedligeholdelsesopgaver. Beløbsgrænsen for at søge Kriminalforsorgens centrale puljer er på 25.000 kr.

41. Hovedparten af institutionerne udarbejder ved udgangen af året decentrale planer for, hvordan de påtænker at tilrettelægge det kommende års vedligeholdelsesarbejder. Planerne fungerer som lokale styringsredskaber, hvor institutionerne fastlægger, hvilke vedligeholdelsesopgaver de har behov for at få løst.

Kriminalforsorgen stiller ikke krav til, at institutionerne skal udarbejde planer for deres egne vedligeholdelsesopgaver, og Kriminalforsorgen indhenter derfor ikke disse planer.

Central plan

42. Kriminalforsorgen har oplyst, at de arbejder med et flerårigt disponeringsbudget med opgaver, der skal udføres, og som de ved kommer, men der er ikke som sådan en samlet langsigtet prioriteringsplan. Disponeringsbudgettet er Kriminalforsorgens vedligeholdelsesplan og er fordelt på følgende 3 puljer, som Kriminalforsorgen råder over centralt:

- en ordinær pulje til bygge- og vedligeholdelsesmidler på ca. 50 mio. kr. årligt
- en pulje bestående af tillæg til driftsbudgettet på ca. 10-12 mio. kr. årligt
- en pulje til ekstraordinær vedligeholdelse på ca. 20 mio. kr. årligt fra flerårsaftalen for 2008-2011.

Som titlen på puljerne angiver, så dækker de 2 første puljer ikke blot vedligeholdelsesopgaver, men også andre byggeopgaver, der kan have karakter af opretning og anlæg.

43. Disponeringsbudgettet består af et årligt notat, hvori der oplyses, hvilke opgaver der har fået midler, og af tilhørende oversigter. Disponeringsbudgettet er ikke flerårigt, men 1-årigt med enkelte undtagelser, og giver dermed ikke et flerårigt og strategisk perspektiv, der modsvarer de langsigtede mål og opgaver.

Rigsrevisionen finder, at det ikke er muligt at vurdere, om Kriminalforsorgen har klarlagt, hvad der er den økonomisk mest optimale rækkefølge af vedligeholdelsesarbejderne i forhold til de tildelte budgetter. Det er heller ikke muligt at vurdere, om de valgte projekter er hensigtsmæssige i forhold til fravalget af andre projekter.

Kriminalforsorgen har oplyst, at de fremadrettet vil arbejde med en 10-års plan for vedligeholdelse, der vil omfatte de vedligeholdelsesopgaver, som fremgår af bygningssynene. Planen vil have karakter af en rullende plan, der løbende bliver tilpasset. Fx kan akutte vedligeholdelsesopgaver og de bygningssyn, der bliver gennemført, betyde, at opgaverne bliver prioriteret anderledes. Politiske beslutninger kan også betyde, at opgaverne får en anden prioritering.

44. Undersøgelsen har vist, at vedligeholdelsen af Kriminalforsorgens bygningsmasse er placeret både decentralt og centralt. Der er derfor et behov for at koordinere opgaverne, så midlerne bliver prioriteret i forhold til de mål, som Kriminalforsorgen har sat.

Redskaber til at prioritere

45. Institutionerne har mulighed for at søge om midler fra Kriminalforsorgens centrale bygge- og vedligeholdelsespuljer, hvis projekterne er så store, at de overstiger, hvad institutionerne selv kan løfte økonomisk.

Institutionerne sender forud for de årlige kontraktforhandlinger en projektansøgning til Kriminalforsorgen om de opgaver, de finder, Kriminalforsorgen skal prioritere. Opgaverne i projektansøgningerne kan udspringe af bygningssynsrapporten, men er ikke nødvendigvis lig med prioritet 1, dvs. skal løses inden for det kommende år.

46. Det er Kriminalforsorgens centrale byggegruppe, der har ansvaret for at prioritere imellem vedligeholdelsesopgaverne. Byggegruppen har ikke medarbejdere, der har en byggefaglig baggrund.

Byggegruppen prioriterer midlerne fra de 3 puljer på basis af de seneste bygningssynsrapporter. Endvidere drøfter Kriminalforsorgen institutionernes projektansøgninger i forbindelse med de årlige kontraktforhandlinger. I prioriteringen lægges der dog afgørende vægt på bygningssynsrapporterne.

Derudover udarbejder byggegruppen en venteliste, der indeholder projektansøgninger fra institutionerne, som ikke umiddelbart kan imødekommes. Projektansøgningerne er registreret på ventelisten, indtil der er givet bevilling, eller indtil institutionen eventuelt har udført vedligeholdelsesopgaven for egne midler. På ventelisten er det angivet, hvilken prioritet vedligeholdelsesopgaven har i bygningssynsrapporterne.

Byggegruppen udarbejder også en bruttoliste, der er en oversigt over de vedligeholdelsesopgaver, der som udgangspunkt skal prioriteres imellem. Bruttolisten omfatter de vedligeholdelsesopgaver, som Kriminalforsorgens rådgiver i de seneste bygningssynsrapporter har anført som prioritet 1 og 2 (dvs. anbefales udført inden for henholdsvis 1 og 2 år). Det fremgår af bruttolisten for fængslerne, at prioritet 1-opgaver udgjorde ca. 45,3 mio. kr., og prioritet 2-opgaver ca. 33,8 mio. kr. i august 2011. For arresthusene er prioritet 1- og 2-opgaver slået sammen og udgjorde ca. 19,8 mio. kr. i august 2011.

Kriminalforsorgen har ikke tilstrækkelige midler til de projekter, der har prioritet 1 og 2 i bygningssynsrapporterne. Det er derfor vigtigt, at der sker en prioritering af vedligeholdelsesopgaverne på tværs af institutionerne, dvs. i hvilken rækkefølge de forskellige opgaver med prioritet 1 og 2 skal udføres. Bygningssynsrapporterne angiver alene for den enkelte institution, hvordan opgaverne er prioriteret, hvor fx bruttolisten og ventelisten giver oversigter på tværs af institutionerne, men uden at angive, hvilke opgaver Kriminalforsorgen tillægger størst prioritet. Der foreligger ikke anden dokumentation, som angiver, i hvilken rækkefølge Kriminalforsorgen vil prioritere imellem opgaverne, så det sikres, at midlerne bruges effektivt. Dermed bliver det uklart, om Kriminalforsorgen har foretaget den overordnede langsigtede prioritering af den økonomisk mest optimale rækkefølge af vedligeholdelsesopgaverne.

Kriterier for at prioritere vedligeholdelsesopgaver

47. Kriminalforsorgens byggegruppe består af medarbejdere fra Kriminalforsorgens resursestyringskontor, som har ansvaret for forskellige institutionstyper. Byggegruppen fordeler i dialog med resursestyringskontorets kontorchef størstedelen af midlerne til årets projekter på et møde i årets 1. kvartal. Derudover mødes byggegruppen én gang i kvartalet med kontorchefen, hvor prioriteringen af projekterne bliver drøftet.

Kriminalforsorgen har ikke tidligere inddraget den eksterne rådgiver i dette arbejde, men har oplyst, at de fremover vil inddrage rådgiveren i den overordnede prioritering på tværs af institutioner.

48. Undersøgelsen har vist, at der ikke udarbejdes et beslutningsgrundlag, der redegør for, hvorfor netop disse projekter skal have tildelt midler fra de centrale puljer. Oplægget til drøftelserne tager alene udgangspunkt i et regneark, hvor der er forslag til, hvilke projekter der kan tildeles midler. Det er dermed ikke muligt at se, om Kriminalforsorgen har budgetteret midlerne i forhold til de langsigtede mål og opgaver.

Kriminalforsorgen har heller ikke fastlagt rammer for, hvordan vedligeholdelsesopgaverne skal prioriteres, så der tages hensyn til de langsigtede økonomiske omkostninger og øvrige kriterier, fx sikkerhed.

Kriminalforsorgen har i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse oplyst, at de tager hensyn til følgende forhold, når de prioriterer:

- hvor akut en renovering er
- sikkerhedsmæssige hensyn – disse er mere påtrængende i lukkede end i åbne fængsler
- bygningens funktion – en belægsbygning har en mere væsentlig funktion end fx en værkstedsbygning
- bygningens alder – en ældre bygning vil andet lige være mere påtrængende at renovere end en yngre bygning.

Derudover bliver påbud fra Arbejdstilsynet og andre myndighedskrav, Ombudsmandens inspektioner og afledte investeringsbehov også lagt til grund.

Ingen af de oplyste forhold inddrager dog, hvordan økonomiske hensyn spiller ind, når opgaverne bliver prioriteret.

49. Selv om bygningssynsrapporterne indgår som en afgørende del af prioriteringsgrundlaget, hvor rådgiveren har angivet, hvornår en opgave bør udføres, kan der sagtens ske en anden prioritering, når Kriminalforsorgen vurderer opgaven. Kriminalforsorgen har oplyst, at især sikkerhedsaspektet vægter tungt, når de skal prioritere imellem vedligeholdelsesopgaverne.

Som eksempel på, hvordan sikkerhed påvirker prioriteringen, kan nævnes ringmuren om Anstalten ved Herstedvester, som siden 2006 har stået som prioritet 2 og nu som prioritet 1 i bygningssynsrapporterne. Kriminalforsorgens sikkerhedsenhed vurderede frem til 2012, at muren ikke udgjorde et sikkerhedsmæssigt problem, hvorfor vedligeholdelsen blev nedprioriteret i forhold til andre vedligeholdelsesopgaver. Sikkerhedsperspektivet blev dermed i dette tilfælde vægtet højere end de langsigtede økonomiske omkostninger, og konsekvensen af denne vægtning var, at ringmuren fortsatte med at blive nedbrudt, så omkostningerne til vedligeholdelse dermed er steget. Kriminalforsorgen har oplyst, at ringmuren har været drøftet i 2012 efter en indstilling fra sikkerhedsenheden. Der er truffet beslutning om at udskifte ringmuren, og rådgiveren har derfor foretaget en ny vurdering af udgiften.

IV. Kriminalforsorgens opgørelse af behovet for vedligeholdelse

Kriminalforsorgen har ikke opgjort behovet for vedligeholdelse på en måde, der sikrer gennemsigthed. De overordnede mål for fængsler og arresthuses tilstand er ikke blevet fastlagt i klare kriterier for den ønskede tilstand af bygningerne. Det medfører, at de økonomiske opgørelser af behovet for vedligeholdelse og opretning er usikre. Samtidig opgør Kriminalforsorgen ikke løbende, om midlerne bliver anvendt til vedligeholdelse, opretning eller andet. Kriminalforsorgen kan dermed ikke dokumentere, om midlerne anvendes på en omkostningseffektiv måde, der sikrer, at bygningerne er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand.

A. Mål for udviklingen i bygningsvedligeholdelsen

50. Rigsrevisionens undersøgelse af, hvordan Kriminalforsorgen har opgjort behovet for vedligeholdelse i 2007, har vist følgende:

- Kriminalforsorgen har ikke fastlagt klare kriterier for tilstanden af bygningerne, som er en central forudsætning for at kunne opgøre behovet for vedligeholdelse og følge udviklingen i tilstanden af bygningerne i flerårsaftalen for 2008-2011. Kriminalforsorgen anvendte forskellige overordnede mål for bygningernes tilstand i perioden 1998-2007 til at opgøre behovet for vedligeholdelse. Det betyder, at det ikke var muligt at vurdere udviklingen i efterslæbet ud fra et sammenligneligt grundlag.
- Kriminalforsorgen opgør vedligeholdelsesbehovet i kategorierne vedligeholdelse og opretning. Det var indtil 2011 uklart, hvornår en opgave kunne karakteriseres som vedligeholdelse eller opretning. Dermed er der usikkerhed om opgørelserne over behovet for vedligeholdelse og opretning frem til 2011.

Mål for bygningernes tilstand

51. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det nuværende og fremadrettede vedligeholdelsesbehov bør opgøres ud fra, hvilken tilstand Kriminalforsorgens bygningsmasse skal være i. Tilstanden af bygningerne fastlægges ud fra bygningernes funktionalitet og kvalitet.

Den ønskede tilstand af bygningerne er ikke en fast størrelse, men afhænger af, hvordan begreberne er defineret og niveauet for funktionalitet og kvalitet.

For at kunne fastlægge tilstandsniveauet er det nødvendigt, at Kriminalforsorgen har fastlagt kriterier for funktionalitet og kvalitet. Ligeledes skal de særlige sikkerhedsforhold, som Kriminalforsorgen skal håndtere i forhold til vedligeholdelse, indgå.

Funktionalitet er den funktion, som bygningerne skal indfri for at sikre, at de indsatte ikke kan undslippe, og som kan understøtte, at forholdene i fængslerne er indrettet, så de så vidt muligt svarer til forholdene udenfor. Bygningerne skal understøtte, at dette kan lade sig gøre, hvilket stiller krav til bygningernes indretning, sikkerhedsniveau mv.

Kvalitet er, hvordan bygningerne fremstår både indvendigt og udvendigt i forhold til materialevalg, nedslidthed mv.

Vedligeholdelseefterslæb

52. Efterslæbet på vedligeholdelse blev på baggrund af bygningssyn foretaget i 2005 og 2006 opgjort til ca. 305 mio. kr. i bygningsanalysen fra 2007 (ca. 363 mio. kr. i 2012-priser). I bygningsanalysen fra 1998 var efterslæbet på vedligeholdelse på ca. 495 mio. kr. (ca. 723 mio. kr. i 2012-priser).

Kriminalforsorgen ændrede imidlertid målet for bygningernes tilstand, som var afgørende for opgørelsen af efterslæbet. Efterslæbet blev i analysen fra 2007 opgjort i forhold til målet "bevare fortsat funktion", hvor det i analysen fra 1998 var opgjort i forhold til målet "som bygget".

Som følge af, at der ikke er anvendt samme mål, er det ikke muligt at vurdere, om der i perioden 1998-2007 er sket et reelt fald i vedligeholdelseefterslæbet, eller om faldet i vedligeholdelseefterslæbet alene skyldes, at målet er blevet ændret.

Opretningsefterslæb

53. Efterslæbet på opretning blev i bygningsanalysen fra 2007 opgjort til ca. 920 mio. kr. (ca. 1.098 mio. kr. i 2012-priser). I bygningsanalysen fra 1998 var efterslæbet på opretning på ca. 1.160 mio. kr. (ca. 1.696 mio. kr. i 2012-priser). Begge opgørelser er opgjort i forhold til tilstandsmålet "som bygget". Opretningsefterslæbet blev i analysen fra 2007 ikke opgjort på baggrund af bygningssynene ligesom vedligeholdelseefterslæbet. Efterslæbet blev i stedet beregnet ud fra størrelsen på efterslæbet i analysen fra 1998 fratrukket de midler, der var anvendt til opretning i den mellemliggende periode. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at denne metode ikke tager højde for, at der i perioden samtidig er sket en yderligere nedbrydning af bygningerne.

Undersøgelsen har vist, at efterslæbet på vedligeholdelse og opretning er beregnet ud fra forskellige metoder og mål for bygningernes tilstand i bygningsanalysen fra 2007.

54. Det er endvidere uklart, hvordan levetid er inddraget i opgørelserne af efterslæbet på vedligeholdelse og opretning. Det fremgår ikke, om Kriminalforsorgen har vurderet efterslæbet i forhold til bygningernes restlevetid og fleksibilitet over for de krav, der stilles til fængsler og arresthuse om at kunne adskille de indsatte og tilbyde beskæftigelse og behandling. Dette har en betydning for prioriteringen af, om det er økonomisk hensigtsmæssigt at vedligeholde eller oprette og eventuelt levetidsforlænge bygningerne ud over den forudsatte tekniske levetid.

Definitioner på vedligeholdelse og opretning

55. Kriminalforsorgen opgør vedligeholdelsesbehovet i forhold til vedligeholdelse og opretning.

56. Kriminalforsorgens rådgiver definerede i bygningsanalysen fra 2007 vedligeholdelse efter kategorierne forebyggende vedligeholdelse, afhjælpende vedligeholdelse, opretning og forbedring. Kriminalforsorgen anvendte disse definitioner frem til udgangen af 2010. Definitionerne er nærmere uddybet i boks 7.

BOKS 7. DEFINITIONER PÅ VEDLIGEHOLDELSE, SOM KRIMINALFORSORGENS TIDLIGERE RÅDGIVER ANVENDTE

Forebyggende vedligeholdelse har som formål at opretholde kvaliteten af en given bygning "som bygget". Forebyggende vedligeholdelse omfatter ideelt set planlagte arbejder og initiativer, der skal sikre, at den forudsatte/forventede levetid af bygningsdele (og installationer) opnås, dvs. at forebygge nedbrydning som følge af alle forekommende påvirkninger eller udbedring, inden skade eller unormal nedbrydning er sket.

Afhjælpende vedligeholdelse vedrører problemløsning efter fejlmelding – akut svigt i bygningsdele eller installationer som fx udskiftning af utætte tage og tagrender eller reparation af kollapsede kloaker.

Opretning omfatter opdatering eller fornyelse af "forældede" eller helt nedslidte/udtjente bygningsdele og installationer til "som bygget"-niveau, dvs. som om det var nyt.

Forbedring omfatter ændring/modernisering af bygninger eller installationer, herunder udskiftning til nyere teknologi, ekstra isolering o.l., med henblik på, at den enkelte bygning – eller det samlede bygningsanlæg – fortsat vil være i stand til at rumme den forudsatte funktion.

Som boks 7 viser, er definitionerne ikke klare, da der er en flydende grænse mellem vedligeholdelse og opretning. Dette fremgår også af et uddybende notat til brug for bygningsanalysen fra 2007, som Kriminalforsorgens daværende rådgiver udarbejdede. I notatet fremgår det, at forskellen mellem vedligeholdelse og opretning er flydende og afhænger af den konkrete situation. Forskellen blev beskrevet i notatet ved, at vedligeholdelse indebærer renovering af enkeltforhold, og opretning vedrører større sammenhængende bygningsdele, dvs. mere komplekse problemstillinger.

57. Dermed er det usikkert, hvor stort efterslæbet egentlig er. Fx kan opretningsefterslæbet være både større eller mindre end de ca. 920 mio. kr. (ca. 1.098 mio. kr. i 2012-priser) afhængigt af, om det indgår i det opgjorte efterslæb på vedligeholdelse, som bygningssynerne afdækkede, eller om det indgår i efterslæbet på opretning.

58. Fra 2011 har Kriminalforsorgens nuværende rådgiver arbejdet med kategorierne vedligeholdelse, opretning og energimærkning. Definitionerne er nærmere uddybet i boks 8.

BOKS 8. DEFINITION AF VEDLIGEHOLDELSE, SOM KRIMINALFORSORGENS NUVÆRENDE RÅDGIVER ANVENDER

Vedligeholdelse

Bygningsdel reparerer. Fx er der tale om vedligeholdelse, når det konstateres, at der er løse tagsten, som kan falde ned og medføre opfugtning af andre bygningsdele.

Opretning

Bygningsdel udskiftes. Fx er der tale om opretning, når det vurderes at tagets restlevetid er begrænset til 5 år, hvorefter der skal ske en fuldstændig udskiftning.

Energimærkning

Vedligeholdelse af bygningsdel, hvor energibesparelse med fordel kan opnås.

Som boks 8 viser, arbejder den nuværende rådgiver kun med én definition for vedligeholdelse, som dækker både forebyggende og afhjælpende vedligeholdelse. Definitionen af opretning er også ændret, idet der er tale om opretning, når nedbrudte bygningsdele bliver udskiftet.

59. Opgørelserne af behovet til vedligeholdelse og opretning viser, at det er vigtigt, at der dels er klarhed om definitionerne vedligeholdelse og opretning, dels er klarhed om de ønskede mål for tilstand. Med de nye definitioner for vedligeholdelse og opretning er mulighederne for sammenblanding og usikkerhed i opgørelserne af behovet i forhold til denne del blevet reduceret.

Kriminalforsorgen har oplyst, at mål for den ønskede tilstand på bygningerne er, at bygningerne er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand, og at de skal bevare deres fortsatte funktion.

Kriminalforsorgen har dog ikke nærmere fastlagt den ønskede tilstand i form af klare kriterier for funktionalitet og kvalitet.

Ifølge Kriminalforsorgen betyder den meget varierede bygningsmasse, at en generel definition af funktionalitet og kvalitet er mindre operationel. Ligeledes finder Kriminalforsorgen det også vanskeligt at fastlægge kriterier for sikkerhed, da sikkerhed er en dynamisk proces, som er i konstant forandring og styret af mange udefrakommende forhold, herunder politiske krav, ændringer i kriminalitetsudviklingen mv.

Kriminalforsorgen har dog fra 2011 taget initiativ til at fastlægge bygningernes kvalitet efter følgende bedømmelse:

God: Tilstanden svarer til pænt og nydeligt vedligeholdt.

Middel: Tilstanden svarer til almindelig slitage.

Dårlig: Tilstanden svarer til stærkt nedslidt/skadet og oftest vedligeholdelsesmæssigt forsømt.

B. Udviklingen i efterslæbet i perioden 2007-2012

60. Rigsrevisionens undersøgelse af, hvordan behovet for vedligeholdelse og opretning har udviklet sig i perioden 2007-2012, har vist følgende:

- Kriminalforsorgen har i samarbejde med sin rådgiver medio 2012 udarbejdet et udkast til en ny bygningsanalyse, hvor efterslæbet på vedligeholdelse bliver opgjort til ca. 290 mio. kr. (2012-priser). I bygningsanalysen fra 2007 var efterslæbet på ca. 363 mio. kr. (2012-priser). Efterslæbet er dermed faldet med ca. 73 mio. kr. i forhold til 2007 (2012-priser). Der foreligger ikke en opgørelse af efterslæbet på opretning, som var opgjort til ca. 920 mio. kr. i 2007 (ca. 1.098 mio. kr. i 2012-priser). Justitsministeriet har oplyst, at det ikke længere er relevant at anvende det i bygningsanalysen fra 2007 anvendte begreb opretning. Rigsrevisionen kan konstatere, at det dermed er uoplyst, hvor stort det samlede efterslæb på opretning nu er.
- Rigsrevisionen finder, at Justitsministeriet bør få udarbejdet en analyse af efterslæbet, hvor opretning også fremgår, da det er nødvendigt at kende det samlede efterslæb for at kunne styre og prioritere vedligeholdelses- og opretningsindsatsen.
- Kriminalforsorgen opgør ikke løbende, hvordan midlerne bliver anvendt på vedligeholdelse og opretning. Dermed har Kriminalforsorgen ikke mulighed for at styre og prioritere indsatsen i forhold til vedligeholdelse og opretning og dermed sikre, at målet om, at bygningerne er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand, og at de skal bevare deres fortsatte funktion, bliver indfriet.

61. Det samlede efterslæb på vedligeholdelse og opretning var i bygningsanalysen fra 2007 opgjort til henholdsvis ca. 305 mio. kr. (ca. 363 mio. kr. i 2012-priser) og ca. 920 mio. kr. (ca. 1.098 mio. kr. i 2012-priser), dvs. et efterslæb på ca. 1,2 mia. kr. (ca. 1,5 mia. kr. i 2012-priser).

Det er Justitsministeriets opfattelse, at vurderingen af et potentielt efterslæb bør tage højde for konsekvensen af ændrede krav til Kriminalforsorgens bygningsmasse, nye investeringer og bygningsanalyserne. Ministeriet finder, at de gennemførte bygningsanalyser er Kriminalforsorgens interne opgørelser og dermed ikke kan repræsentere ministeriets officielle vurdering af størrelsen på efterslæbet. Det er derudover ministeriets holdning, at størrelsen på et efterslæb altid vil være til diskussion.

62. Kriminalforsorgen har i 2012 gennemført en status og analyse af bygningerne, der dækker perioden 2012-2021. Undersøgelsen, der foreligger i udkast, viser, at vedligeholdelsesefterslæbet er faldet fra ca. 363 mio. kr. (2012-priser) i 2007 til ca. 290 mio. kr. i 2012. Dette svarer til et fald på ca. 73 mio. kr. Efterslæbet i 2007 og 2012 er opgjort efter samme metode, nemlig bygningssynene.

Kriminalforsorgen har ikke i analysen fra 2012 opgjort, hvordan efterslæbet på opretning, som i 2007 blev opgjort til ca. 920 mio. kr. (ca. 1.098 mio. kr. i 2012-priser), har udviklet sig i perioden. Kriminalforsorgen har oplyst, at en opgørelse af opretning i forhold til "som bygget", svarende til bygningsanalysen fra 1998, er et vidt begreb. Kriminalforsorgen har derfor ikke bedt rådgiveren om at foretage en opgørelse af opretningsbehovet i analysen fra 2012. Kriminalforsorgen har – givet de nuværende og fremtidige resurser til bygningsvedligeholdelse – fundet det mere væsentligt at prioritere en opgørelse af vedligeholdelsesbehovet og vedligeholdelsesefterslæbet. Derudover har Justitsministeriet oplyst, at Kriminalforsorgen i dialog med den nuværende rådgiver har vurderet, at det ikke længere er relevant at anvende det i bygningsanalysen fra 2007 anvendte begreb opretning.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at hverken Justitsministeriet eller Kriminalforsorgen har gjort rede for, hvorfor der ikke længere er behov for at opgøre opretning. Kriminalforsorgen udelader dermed en væsentlig oplysning i forhold til at afklare, hvad det samlede efterslæb er. I bygningsanalyserne fra 1998 og 2007 var opretning inkluderet i det samlede efterslæb. Det er væsentligt, at opretning fremgår, da opretning er nødvendig, hvis bygningerne skal bevare den forudsatte funktionalitet og kvalitet. Samtidig er det nødvendigt at kende efterslæbet, så vedligeholdelses- og opretningsindsatsen kan styres og prioriteres på en effektiv måde.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør ministeriet få udarbejdet en analyse af efterslæbet, hvor opretning indgår, og som inddrager de forhold, som ministeriet vurderer skal indgå i en analyse, fx ændrede krav og nye investeringer. En sådan analyse vil kunne give Kriminalforsorgen et samlet overblik over efterslæbet, og ministeriet vil i tilfælde af, at vedligeholdelse bliver et fokusområde i en ny flerårsaftale, få et styrket beslutningsgrundlag.

63. Det fremgår ikke af udkast til bygningsanalysen fra 2012, om Kriminalforsorgen i sin opgørelse af efterslæbet på vedligeholdelse og opretning har taget udgangspunkt i fastlæggelsen af bygningernes kvalitet fra medio 2012 som henholdsvis god, middel og dårlig. Kriminalforsorgen har oplyst, at der er taget udgangspunkt i, at bygningsmassen vurderes som middel.

64. Kriminalforsorgen anvender samlet ca. 109,5 mio. kr. årligt til vedligeholdelse, hvor de centrale midler udgør ca. 82 mio. kr., og de decentrale midler ca. 27,5 mio. kr. Kriminalforsorgen opgør ikke, hvordan midlerne fra de centrale puljer bliver bevilget til vedligeholdelse og opretning. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Kriminalforsorgen dermed ikke har mulighed for at prioritere og løbende følge op på, om udmøntede aktiviteter og afsatte resurser virker som forudsat på mål for henholdsvis vedligeholdelse og opretning, og om midlerne anvendes omkostningseffektivt.

V. Justitsministeriets tilsyn

Justitsministeriet har ikke fulgt aktivt op på, om fængsler og arresthuse er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand. Ministeriet prioriterede ikke at sikre, om det opgjorte efterslæb på vedligeholdelse i bygningsanalysen fra 2007 havde det rette niveau. Endvidere spurgte ministeriet ikke ind til, hvilken tilstand fængsler og arresthuse kunne opnå med de afsatte midler i flerårsaftalen for 2008-2011. Samtidig er de mål, som ministeriet styrer efter, ikke egnede til at følge op på, om fængsler og arresthuse kommer i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand.

A. Beslutningsgrundlag for flerårsaftale for 2008-2011

65. Rigsrevisionens undersøgelse af, om Justitsministeriet havde fulgt op på, hvordan tilstanden på fængsler og arresthuse var forud for forhandlingerne om en ny flerårsaftale for 2008-2011, har vist følgende:

- Kriminalforsorgen udarbejdede i 2007 en bygningsanalyse af behovet for vedligeholdelse som optakt til flerårsaftalen for 2008-2011. Disse opgørelser var behæftede med en række usikkerheder. Analysen blev anvendt som grundlag for oplæg til flerårsaftalen. Justitsministeriet sikrede ikke, om opgørelserne af behovet for vedligeholdelse havde det rette niveau og viste, hvilken tilstand bygningerne var i.
- Med flerårsaftalen for 2008-2011 blev der afsat ca. 80 mio. kr. i perioden til ekstraordinær vedligeholdelse af Kriminalforsorgens bygninger. Justitsministeriet spurgte ikke ind til og vidste dermed ikke, hvilken tilstand fængsler og arresthuse ville komme i, eller hvordan efterslæbet på vedligeholdelse ville udvikle sig ved den afsatte bevilling.

Bygningsanalysens opgørelse af vedligeholdelse

66. Som optakt til forhandlingerne om en ny flerårsaftale for 2008-2011 udpegede Justitsministeriet og Kriminalforsorgen i starten af 2007 en række emner, der kunne indgå i forhandlingerne om en ny flerårsaftale, og som Kriminalforsorgen derfor skulle analysere nærmere. Vedligeholdelse af bygninger var ét af emnerne.

På den baggrund udarbejdede Kriminalforsorgen bygningsanalysen fra 2007, som opgjorde, at der var et efterslæb på vedligeholdelse på ca. 305 mio. kr. (ca. 363 mio. kr. i 2012-priser) og et efterslæb på opretning på ca. 920 mio. kr. (ca. 1.098 mio. kr. i 2012-priser). I analysen opgjorde Kriminalforsorgen behovet for midler for de næste 5 år, hvis alene efterslæbet på vedligeholdelse skulle afvikles inden for 10 år. Derudover blev det konstateret i analysen, at det kun var muligt at indhente efterslæbet på opretning ved hjælp af meget store engangsbevillinger.

Tabel 1 viser behovet ved afvikling af vedligeholdelsesefterslæbet over 10 år, hvor de første 5 år er udspecificeret.

Tabel 1. Behovet ved afvikling af vedligeholdelsesefterslæbet over 10 år i år 1-5 og følgende 5 år (Mio. kr.)

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	Følgende 5 år	I alt
2006-priser	35,4	44,4	58,7	22,0	66,4	77,5	304,4
2012-priser	42,3	53,0	70,1	26,3	79,3	92,5	363,5

Tabel 1 viser, at det største vedligeholdelsesmæssige behov ligger inden for de første 5 år, hvor behovet kan opgøres til ca. 227 mio. kr. (ca. 271 mio. kr. i 2012-priser).

67. I bygningsanalysen fra 2007 opstillede Kriminalforsorgen også et 5-årigt budgetgrundlag på 145,7 mio. kr. årligt til bygningsvedligeholdelse (ca. 173,9 mio. kr. i 2012-priser). Budgetgrundlaget indeholdt både ekstraordinære midler til at indhente efterslæbet på vedligeholdelse og yderligere ordinære midler i forhold til tidligere år til den løbende vedligeholdelse, der skulle forebygge en ny nedbrydning af bygningerne. Midler til opretning indgik ikke i budgetgrundlaget.

68. Justitsministeriet brugte bygningsanalysens opgørelse af vedligeholdelsesefterslæbet som grundlag for oplægget til forhandlingerne om flerårsaftalen for 2008-2011 om bygningsvedligeholdelse. Ministeriet forholdt sig ikke aktivt til Kriminalforsorgens bygningsanalyse fra 2007 og stillede ikke spørgsmål til niveauet af det opgjorte vedligeholdelsesefterslæb.

69. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet baserer sin tilsynsforpligtelse på Finansministeriets publikation "Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution" fra 2010, og at ministeriet på baggrund heraf ikke finder, at tilsynsforpligtelsen omfatter en nærmere kvalitetssikring af Kriminalforsorgens analyse.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Justitsministeriet ikke sikrede, at de oplysninger, ministeriet anvendte til at følge op og videregav, var korrekte. Ministeriet kunne efterfølgende have analyseret – eller bedt Kriminalforsorgen analysere – forventningerne til udviklingen i tilstanden af fængsler og arresthuse og størrelsen af efterslæbet på baggrund af de ekstra afsatte midler.

70. I februar 2008 indgik den daværende regering, Dansk Folkeparti og Ny Alliance en ny flerårsaftale for Kriminalforsorgen for 2008-2011. Med flerårsaftalen blev der afsat ca. 80 mio. kr. til større renoveringsarbejder over de næste 4 år i bl.a. Vestre Fængsel, Statsfængslet i Nyborg, Anstalten ved Herstedvester, de åbne fængsler og arresthussektoren for at sikre, at Kriminalforsorgens bygninger er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand.

B. Opfølgning på fængsler og arresthuses tilstand

71. Rigsrevisionens undersøgelse af, om Justitsministeriet fulgte op på, om fængsler og arresthuse er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand, som målsætningen var i flerårsaftalen for 2008-2011, har vist følgende:

- Den politiske aftaleteksts målsætning om at sikre, om fængsler og arresthuse er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand, blev omsat i mål i en udmøntningsplan, der fastlagde den ønskede fremdrift i Kriminalforsorgens vedligeholdelsesindsats. Justitsministeriet har stort set anvendt de samme mål i direktørkontrakterne. Der er tale om aktivitetsmål, som ikke er egnede til at følge op på målsætningen om, at fængsler og arresthuse er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand, fordi der ikke er nogen direkte sammenhæng mellem aktiviteterne og målsætningen. Rigsrevisionen finder det positivt, at ministeriet generelt er enig i, at målene i direktørkontrakterne burde have været formuleret på et højere niveau i opgavehierarkiet, og at der fremadrettet bør anvendes andre resultatmål.
- Direktørkontrakterne indeholder ikke resultatmål, der retter sig mod bygningernes tilstand eller størrelsen på efterslæbet. Derudover retter direktørkontrakternes aktivitetsmål sig ikke mod den samlede vedligeholdelsesindsats, men kun mod den ekstraordinære vedligeholdelsesindsats i flerårsaftalen for 2008-2011. Justitsministeriet vil dermed med udgangspunkt i direktørkontrakterne ikke kunne følge op på udviklingen i tilstanden af Kriminalforsorgens bygninger.
- Rigsrevisionen anbefaler, at Justitsministeriet anvender andre resultatmål i direktørkontrakterne for vedligeholdelsesindsatsen, der gør det muligt at følge udviklingen i fængsler og arresthuses tilstand, og som retter sig mod Kriminalforsorgens generelle vedligeholdelsesindsats.

Udmøntningsplanen

72. Det fremgår af flerårsaftalen for 2008-2011, at der skulle udarbejdes en plan for, hvordan initiativerne i flerårsaftalen skulle udmøntes, som forligsparterne skulle godkende. I april 2008 forelagde Justitsministeriet udmøntningsplanen for forligsparterne.

73. Den overordnede målsætning fra flerårsaftalen om at bringe Kriminalforsorgens bygninger i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand blev fastholdt som formulering i udmøntningsplanen. Målsætningen blev nedbrudt i en række mål i udmøntningsplanen for Kriminalforsorgens indsats.

I udmøntningsplanen indgår både begrebet vedligeholdelse og renovering. Det er ikke klart, hvad renovering dækker over, og om begrebet er identisk med Kriminalforsorgens begreb om vedligeholdelse eller opretning. Dermed er det uklart, om midlerne er rettet mod at afvikle efterslæbet på vedligeholdelse eller opretning, og dermed er det heller ikke muligt at følge op på udviklingen i bygningernes tilstand.

Tabel 2 viser de mål i udmøntningsplanen for flerårsaftalen for 2008-2011, der handler om bygningsvedligeholdelse.

Tabel 2. Mål for bygningsvedligeholdelse i udmøntningsplanen for flerårsaftalen for 2008-2011

2008	Udarbejde detaljeret plan for ekstraordinær bygningsvedligeholdelse og licitation af de første projekter.
2009	Igangsætte vedligeholdelses- og renoveringsprojekter og yderligere licitation.
2010	Igangsætte yderligere vedligeholdelses- og renoveringsprojekter og licitation.
2011	Igangsætte og færdiggøre de sidste vedligeholdelses- og renoveringsprojekter.

Tabel 2 viser, at flerårsaftalens målsætninger om god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand blev omsat i en række mål i udmøntningsplanen fordelt på årene 2008-2011. Målene er, at Kriminalforsorgen skal udarbejde en detaljeret plan for den ekstraordinære bygningsvedligeholdelse i 2008, sætte vedligeholdelses- og renoveringsprojekter i gang i de efterfølgende år og til sidst færdiggøre dem med udgangen af 2011.

Justitsministeriet har oplyst, at der er tale om en overordnet politisk målsætning, der er formuleret som led i forhandlingerne om flerårsaftalen, og at målsætningen realiseres, når udmøntningsplanens milepæle er nået.

Direktørkontrakterne

74. Vedligeholdelse indgår også som en del af Justitsministeriets kontrakter med Kriminalforsorgens direktør i flerårsaftaleperioden.

75. Justitsministeriet følger Finansministeriets vejledning "Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution" fra 2010, når direktørkontrakterne skal udformes. Ifølge ministeriet formulerer ministeriet og Kriminalforsorgen i dialog de konkrete mål i overensstemmelse med vejledningen. Hensigten er, at målene skal understøtte en effektiv drift og udvikling af Kriminalforsorgens kerneopgaver, udtrykke ministeriets og Kriminalforsorgens ledelses prioriteringer og danne grundlag for ministeriets opfølgning på resultater og effekter af Kriminalforsorgens indsatser. Ministeriet vurderer løbende, om vedligeholdelse skal indgå som særskilt målepunkt i direktørkontrakterne.

76. Justitsministeriet har omsat målene fra udmøntningsplanen om bygningsvedligeholdelse til mål i direktørkontrakterne for Kriminalforsorgen i perioden 2008-2011. Tabel 3 viser de mål i direktørkontrakterne, der handler om vedligeholdelse.

Tabel 3. Mål for vedligeholdelse i direktørkontrakterne i perioden 2008-2011

2008	Udarbejde en detaljeret plan for ekstraordinær bygningsvedligeholdelse og licitation af de første vedligeholdelses- og renoveringsprojekter.
2009	Afholde licitation for vedligeholdelses- og renoveringsprojekter for min. 20 mio. kr. Igangsætte vedligeholdelses- og renoveringsprojekter for min. 20 mio. kr.
2010	Igangsætte vedligeholdelses- og renoveringsprojekter for min. 20 mio. kr.
2011	Ingen mål for bygningsvedligeholdelse.

Tabel 3 viser, at udmøntningsplanens målsætning om, at fængsler og arresthuse er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand, er blevet omsat til en række mål i direktørkontrakterne i perioden 2008-2010, men ikke i 2011.

77. Justitsministeriet har i relation til bygningsvedligeholdelse alene opstillet aktivitetsmål i direktørkontrakterne. Der er dermed ikke nogen resultatmål for, hvilken bygningsmæssig tilstand fængsler og arresthuse skal være i, for at de er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet netop i direktørkontrakten har mulighed for at opstille mål på det højest mulige niveau i opgavehierarkiet. Målene kunne rette sig mod oplægget til flerårsaftalen for 2008-2011, nemlig at afvikle efterslæbet, og til målsætningen om, at fængsler og arresthuse er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand.

78. Rigsrevisionen har i forbindelse med revisionen af årsregnskabet for 2010 kritiseret, at Justitsministeriet primært har brugt aktivitetsmål i direktørkontrakterne, fx mål om, at der skal udarbejdes oplæg, planer eller nedsættes arbejdsgrupper. Rigsrevisionen anbefalede på den baggrund, at ministeriet fremover øger fokus på kvalitet og effekt i direktørkontrakterne. Rigsrevisionen vurderede i forbindelse med revisionen af årsregnskabet for 2011, at ministeriet var begyndt at komme med flere rettelser til resultatmålene og stille krav til formulering af effektmål.

Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet de seneste år har arbejdet med at forbedre resultatmålene på ministerområdet, og at ministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at direktørkontrakternes mål bør formuleres på det højest mulige niveau i opgavehierarkiet. Justitsministeriet har desuden oplyst, at ministeriet i forbindelse med udarbejdelse af direktørkontrakten for 2013 – hvis det besluttet at indarbejde resultatmål i relation til vedligeholdelse – vil sikre, at også resultatmålene formuleres på det højest mulige niveau i opgavehierarkiet.

79. Målene om bygningsvedligeholdelse i direktørkontrakterne handler udelukkende om de ekstraordinære vedligeholdelsesarbejder, der var bevilget ca. 20 mio. kr. årligt til i flerårsaftalen. Der var ikke resultatmål for Kriminalforsorgens ordinære vedligeholdelsesindsats, der centralt var på ca. 62 mio. kr. årligt i perioden 2008-2011. Ifølge bygningsanalysen fra 2007 skulle det ordinære beløb øges, hvis der ikke skulle opbygges et nyt vedligeholdelsesefterslæb.

80. Justitsministeriet har oplyst, at direktørkontrakterne afspejler, at udgifterne til vedligeholdelse kun udgør en lille del af den samlede bevilling. Fokus i direktørkontrakterne er på kerneydelser som sikkerhed, kapacitet og resocialisering samt på nybyggeri, der udgør en større del af de samlede bevillinger end bygningsvedligeholdelse. Derudover har ministeriet ikke haft anledning til at tvivle på, at Kriminalforsorgen kunne varetage opgaven med vedligeholdelse. Dette skal ifølge ministeriet bl.a. ses i lyset af, at Rigsrevisionen i beretning nr. 5/05 om vedligeholdelse af statens bygninger bl.a. konkluderede, at Kriminalforsorgen havde et tilfredsstillende beslutningsgrundlag, der er opdateret, og som indeholdt en prioritering og prissætning af de løbende arbejder.

Rigsrevisionen er enig i, at det fremgik af beretningen, at Kriminalforsorgen havde et tilfredsstillende beslutningsgrundlag, men konklusionen 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. I den sammenhæng burde Justitsministeriet derfor have haft fokus på også at inddrage den ordinære vedligeholdelsesindsats.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det er ministeriets ansvar at sikre, at der er en sammenhæng mellem de politiske målsætninger og de resultater, som ministeriets institutioner skal levere. Dette er vigtigt, når der er særlig politisk opmærksomhed om et emne.

81. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at mål for den ekstraordinære indsats i direktørkontrakterne ikke har været fyldestgørende, hvis de skulle understøtte en effektiv drift og udviklingen af Kriminalforsorgens kerneopgaver, bl.a. i forhold til bygningsvedligeholdelse. Mål for den ordinære vedligeholdelsesindsats kunne også understøtte udmøntningsplanens overordnede målsætning om, at Kriminalforsorgens bygninger er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand.

Justitsministeriet har oplyst, at hvis det konkret vurderes, at der skal indgå resultatmål i relation til vedligeholdelse i direktørkontrakten for 2013, vil ministeriet overveje også at lade målene omhandle den ordinære vedligeholdelsesindsats.

82. Justitsministeriets manglende brug af resultatmål for Kriminalforsorgens ekstraordinære og ordinære vedligeholdelsesindsats betyder, at ministeriet ikke kan følge op på resultaterne og effekterne af Kriminalforsorgens vedligeholdelse, herunder hvordan Kriminalforsorgen håndterer vedligeholdelsesefterslæbet.

83. Justitsministeriet har i perioden 2008-2011 primært fulgt op på, om Kriminalforsorgen har nået målene for vedligeholdelsen af sine bygninger ved hjælp af Kriminalforsorgens afrapportering på direktørkontrakterne.

84. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Justitsministeriet alene har vurderet, om direktørkontrakternes mål for vedligeholdelse er opfyldt ud fra de oplysninger, som Kriminalforsorgen selv har fremlagt, når Kriminalforsorgen har afrapporteret på direktørkontrakterne. Ministeriet har ikke bedt om yderligere dokumentation for det, der bliver afrapporteret. Bl.a. vurderede ministeriet, at målet i direktørkontrakten for 2008 om, at Kriminalforsorgen skulle udarbejde en detaljeret plan for brugen af de ekstraordinære midler til bygningsvedligeholdelse i flerårsaftaleperioden, var opfyldt. Havde ministeriet bedt om dokumentation for, at dette mål var opfyldt, havde det været klart, at Kriminalforsorgen ikke havde udarbejdet en detaljeret plan, der dækker flerårsaftaleperioden, men havde et regneark, der for 1 år frem i tiden fastlagde, hvilke vedligeholdelsesopgaver der skulle løses.

Ministeriet har oplyst, at der med henvisning til Finansministeriets publikation "Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution" fra 2010 ikke er krav om, at der i forbindelse med afrapporteringerne skal indhentes dokumentation fra de underliggende myndigheder.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet med jævne mellemrum bør indhente nødvendig dokumentation på områder med særligt politisk fokus, fx områderne i flerårsaftalen.

85. Rigsrevisionen vurderede også i forbindelse med revisionen af årsregnskabet for 2011, at Justitsministeriets løbende målopfølgning i 2011 var mangelfuld. Bl.a. afgav Kriminalforsorgen meget kortfattede årsagsforklaringer til de mål, som Kriminalforsorgen forventede ikke ville blive opfyldt eller kun delvist opfyldt, men revisionen viste, at ministeriet ikke forholdt sig aktivt til disse oplysninger.

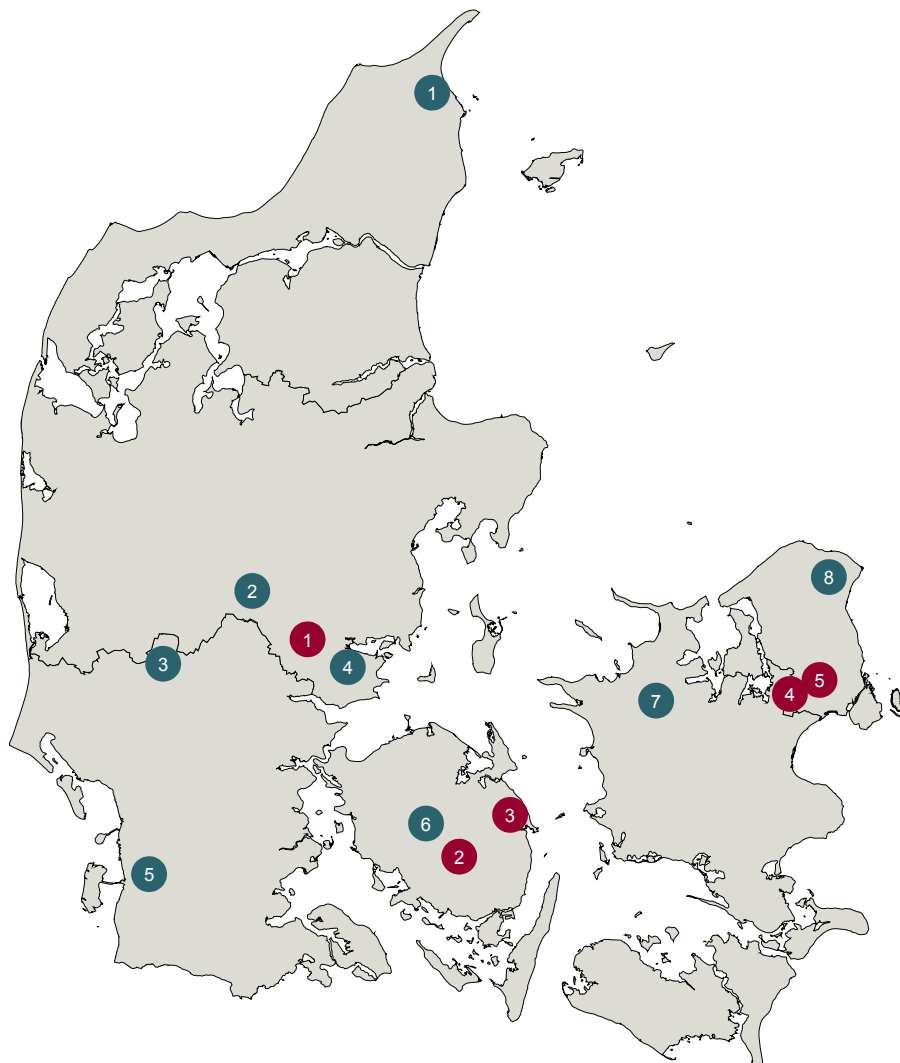
86. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet tilrettelægger sit tilsyn ud fra en risikobaseret tilgang, og at ministeriet har vurderet, at Kriminalforsorgens varetagelse af bygningsvedligeholdelse ikke udgjorde et særligt risikoområde.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Kriminalforsorgens bygningsvedligeholdelse udgør et risikofyldt område, som ministeriet bør have fokus på. Dels er det tidligere blevet vurderet, at der er et stort efterslæb på vedligeholdelse og opretning på Kriminalforsorgens bygninger, dels er der politisk fokus på området i kraft af flerårsaftalen for 2008-2011.

Rigsrevisionen, den 12. september 2012

Lone Strøm

/Claus Vejlsø Thomsen

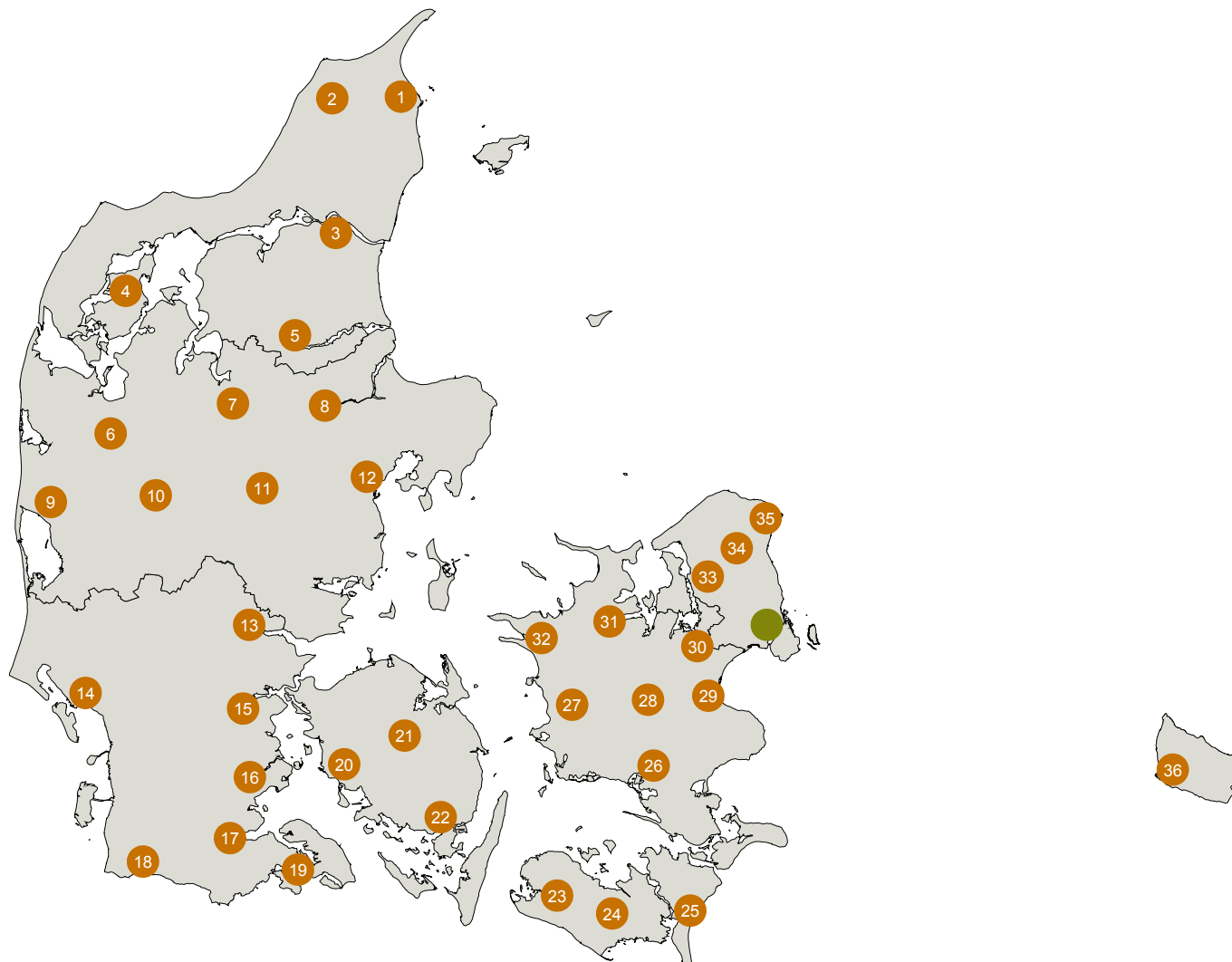
Bilag 1. Fængsler og arresthuse i Danmark**Fængsler****Åbne fængsler**

1. Statsfængslet på Kragsskovhede
2. Statsfængslet Midtjylland
3. Statsfængslet ved Sønder Omme
4. Statsfængslet i Møgelkær
5. Statsfængslet Renbæk
6. Statsfængslet på Søbysøgård
7. Statsfængslet i Jyderup
8. Statsfængslet ved Horserød

**Lukkede fængsler**

1. Statsfængslet Østjylland
2. Statsfængslet i Ringe
3. Statsfængslet i Nyborg
4. Statsfængslet i Vridsløselille
5. Anstalten ved Herstedvester

Arresthuse



Arresthuse

- | | | |
|--------------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| 1. Arresthuset i Frederikshavn | 13. Arresthuset i Vejle | 25. Arresthuset i Nykøbing Falster |
| 2. Arresthuset i Hjørring | 14. Arresthuset i Esbjerg | 26. Arresthuset i Næstved |
| 3. Arresthuset i Aalborg | 15. Arresthuset i Kolding | 27. Arresthuset i Slagelse |
| 4. Arresthuset i Nykøbing Mors | 16. Arresthuset i Haderslev | 28. Arresthuset i Ringsted |
| 5. Arresthuset i Hobro | 17. Arresthuset i Aabenraa | 29. Arresthuset i Køge |
| 6. Arresthuset i Holstebro | 18. Arresthuset i Tønder | 30. Arresthuset i Roskilde |
| 7. Arresthuset i Viborg | 19. Arresthuset i Sønderborg | 31. Arresthuset i Holbæk |
| 8. Arresthuset i Randers | 20. Arresthuset i Assens | 32. Arresthuset i Kalundborg |
| 9. Arresthuset i Ringkøbing | 21. Arresthuset i Odense | 33. Arresthuset i Frederikssund |
| 10. Arresthuset i Herning | 22. Arresthuset i Svendborg | 34. Arresthuset i Hillerød |
| 11. Arresthuset i Silkeborg | 23. Arresthuset i Nakskov | 35. Arresthuset i Helsingør |
| 12. Arresthuset i Århus | 24. Arresthuset i Maribo | 36. Arresthuset i Rønne |



Københavns Fængsler

Bilag 2. Ordliste

Anlæg	Nyt byggeri.
Anlægsaktiver	Er på åbningsbalancen værdifastsat ud fra anskaffelsesværdien. Anlægsaktiverne afskrives med 2 % om året, dvs. lineært over 50 år i forhold til åbningsbalancen. En bygnings bogførte værdi kan forøges, hvis der er foretaget opretning eller forbedringer, der øger aktivets værdi og/eller levetid.
Arrestafdeling	Særlig afdeling i 3 lukkede fængsler til varetægtsfængslede.
Arresthus	Bruges til varetægtsfængslede og i et vist omfang afsonere af korte straffe.
Behandlingsafdeling	En afdeling, hvor de indsatte kan få behandling. Kan fx være en kontraktafdeling, der udelukkende er til tidligere misbrugere, som modtager misbrugsbehandling og forpligter sig til at være stoffrie, så længe de bor på afdelingen.
Belæg	Andelen af indsatte i fængsel eller arresthus i forhold til rådigheden af pladser.
"Bevare fortsat funktion"	Bygningen skal bringes i en tilstand, hvor de nuværende funktioner fortsat kan oprettholdes.
Bygningssyn	Gennemføres af en ekstern rådgiver hvert 2. år for fredede bygninger og hvert 4. år for resten af bygningerne.
Bygningssynsrapport	Rapport, hvor rådgiver afrapporterer resultaterne af det gennemførte bygningssyn.
Centrale puljer	3 puljer med bygge- og vedligeholdelsesmidler, som Kriminalforsorgen administrerer centralt. Kriminalforsorgen uddeler midlerne til konkrete projekter i institutionerne.
Disponeringsbudget	Kriminalforsorgens oversigt over fordeling af midlerne fra bygge- og vedligeholdelsespuljerne.
Efterslæb	Udtrykker mængden af de vedligeholdelsesopgaver, der var planlagt udført for at sikre, at bygningerne har den ønskede tilstand, men som ikke er blevet udført.
Flerårsaftale	Aftale for Kriminalforsorgen, der fastlægger en række overordnede målsætninger og de økonomiske rammer for en bestemt årrække.
Funktionalitet	Den funktion, som bygningerne skal indfri for at sikre, at de indsatte ikke kan undslippe, og som kan understøtte, at forholdene i fængslerne er indrettet, så de så vidt muligt svarer til forholdene udenfor.
Fængsel	Dømte personer anbringes som hovedregel i et åbent fængsel. Kriminalitetens art, straffens længde eller risiko for undvigelse betyder dog, at nogle skal afsone i et lukket fængsel. Indsatte, der misbruger friheden i de åbne fængsler, placeres i et lukket fængsel.
Grundtilskud	En del af fængslernes økonomiske ramme, der skal dække omkostningerne til generel ledelse og administration, bygningsvedligeholdelse og bygningsdrift. Grundtilskuddet bliver pristalsreguleret hvert år.
Institutioner	Dækker over både fængsler og arresthuse.
Kriminalforsorgen i Frihed	Har ansvaret for tilsyn og kontakt med Kriminalforsorgens dømte uden for fængsler og arrester. Kriminalforsorgen i Frihed tager sig således af personer, der har fået samfundstjeneste, fodlænke, en betinget dom eller er prøveløsladt.
Kvalitet	Hvordan bygningerne fremstår både indvendigt og udvendigt i forhold til materialevalg, nedslidthed mv.
Levetid	Et udtryk for, hvor længe bygningsdele og byggekomponenter kan holde, inden de skal udskiftes.
Opretning	Udskifte bygningsdele, så levetiden forlænges.

Rådgiver	Kriminalforsorgen anvender en ekstern rådgiver til at varetage det bygningsmæssige tilsyn.
Sektionering	Adskillelse af indsatte ved fx at oprette adskilte afdelinger.
"Som bygget"	Bygningens tilstand skal være som ny.
Tilstand	Udtryk for bygningens funktionalitet og kvalitet, dvs. hvilke opgaver det skal være muligt at udføre, og hvor nedlidt bygningen skal være.
Udmøntningsplan	Plan for udmøntning af initiativerne i flerårsaftalen.
Vedligeholdelse	Udbedre slid og skader.