



JUSTITSMINISTERIET

Justitsministeren

Statsrevisorernes Sekretariat
Christiansborg
1240 København K

Dato: **28 NOV. 2012**
Kontor: Økonomistyringskontoret
Dok.: 542671

Kære Statsrevisorer

Ved brev af 27. september 2012 har Statsrevisorernes sekretariat fremsendt Statsrevisorernes beretning nr. 18/2011 om kriminalforsorgens vedligeholdelse af bygninger med anmodning om, at jeg redegør for, hvilke initiativer beretningen giver anledning til.

Jeg vil indledningsvist gerne kvittere for beretningen.

For så vidt angår Statsrevisorernes konkrete bemærkninger, skal jeg bemærke følgende:

1. Statsrevisorerne bemærker, at styring og prioritering af vedligeholdelse af fængsler og arresthuse har været utilfredsstillende, da der er *"mangel på mål og langsigtede planer for vedligeholdelsen"*.

Det fremgår af beretningen, at Rigsrevisionen bl.a. kritiserer, at kriminalforsorgen ikke har fastlagt klare mål for vedligeholdelsesindsatsen, hvilket vanskeliggør muligheden for at følge op på, hvordan tilstanden af kriminalforsorgens bygninger udvikler sig.

Jeg er enig i, at de overordnede mål for fængslers og arresthuses tilstand kunne være fastlagt i klarere kriterier for den ønskede tilstand af bygningerne og kan i den forbindelse oplyse, at kriminalforsorgen fremover vil udarbejde mere konkretiserede mål for vedligeholdelsesindsatsen.

Af beretningen fremgår det endvidere, at kriminalforsorgen kun har kortsigtede planer for vedligeholdelsen og derfor ikke kan forholde sig til, hvilken vedligeholdelse der skal til på langt sigt for at kunne rumme de ud-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

fordringer, som kriminalforsorgen bliver stillet overfor. Jeg konstaterer i den forbindelse, at Rigsrevisionen i sin beretning tager udgangspunkt i bygningsanalysen fra 1998, hvor der bl.a. blev udarbejdet en 25-års plan for fængselsvæsenets bygningsmæssige udvikling.

Jeg er enig i behovet for langsigtede planer for vedligeholdelse, men som det også fremgår af beretningen, anerkender Rigsrevisionen, at kriminalforsorgen er underlagt nogle rammebetingelser, som løbende ændrer sig og stiller nye krav til bygningernes funktion, hvilket vanskeliggør en entydig og langsigtet vurdering af, hvilke specifikke funktioner bygningerne skal understøtte.

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

2. Statsrevisorerne bemærker, at der er *"mangel på styringsværktøjer og koordination af vedligeholdelsesopgaverne"*.

Det fremgår af beretningen, at det er Rigsrevisionens vurdering, at kriminalforsorgen mangler styringsværktøjer, som kan sikre gennemsigtighed og øge dokumentationen af kriminalforsorgens varetagelse og prioritering af vedligeholdelsesopgaverne på kort og på langt sigt.

Det fremgår desuden af beretningen, at fængsler og arresthuse selv varetager en række mindre vedligeholdelsesopgaver, mens kriminalforsorgen styrer størstedelen af vedligeholdelsesarbejdet fra en central pulje. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der ikke er tilstrækkelig koordination mellem kriminalforsorgen og institutionerne, når der skal prioriteres mellem vedligeholdelsesopgaver.

Jeg er enig med Rigsrevisionen i vigtigheden af, at det skal være muligt systematisk at vurdere det samlede behov for vedligeholdelse og at kunne prioritere samlet i forhold til både decentrale og centrale vedligeholdelsesinitiativer.

Jeg tager Statsrevisorernes kritik til efterretning og kan i den forbindelse oplyse, at kriminalforsorgen har igangsat et arbejde med at formulere nye styringsmæssige rammer for vedligeholdelsesindsatsen. Kriminalforsorgen vil i den forbindelse bl.a. udarbejde retningslinjer for koordination af vedligeholdelsesopgaver på centralt og decentralt niveau. Herudover vil kri-

minalforsorgen systematisere og dokumentere sine prioriteringsovervejelser og inddrage en ekstern rådgiver i den overordnede prioritering af vedligeholdelsesopgaverne.

Det er min klare forventning, at kriminalforsorgens initiativer vil styrke arbejdet med at styre, koordinere og prioritere anvendelsen af ressourcerne til vedligeholdelse af kriminalforsorgens bygninger.

3. Statsrevisorerne bemærker, at der er *"uklarhed om, hvilke funktioner bygningerne skal understøtte, og hvilken kvalitet bygningerne skal have for at fremstå i en god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand"*.

Det fremgår af beretningen, at det er Rigsrevisionens vurdering, at kriminalforsorgen ikke har fastsat, hvilken tilstand fængsler og arresthuse skal være i for at kunne imødekomme de krav og den funktion, som bygningerne skal kunne understøtte.

Jeg er enig med Statsrevisorerne i, at der i videst muligt omfang bør være klarhed over, hvilken funktion og kvalitet kriminalforsorgens bygninger skal have. Jeg kan oplyse, at kriminalforsorgen i forlængelse af Rigsrevisionens beretning igangsætter et arbejde med at udarbejde en plan, der skitserer de fremtidige forventninger til kriminalforsorgens bygningsmasse, herunder en funktionsbeskrivelse af kriminalforsorgens bygninger.

Jeg har endvidere noteret mig, at Rigsrevisionen finder det positivt, at kriminalforsorgen har taget initiativ til at fastlægge kriterier for, hvilken kvalitet bygningerne skal have.

4. Statsrevisorerne bemærker, *"at Kriminalforsorgen ikke løbende registrerer, hvordan midlerne bliver anvendt på vedligeholdelse og opretning"*, samt *"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"*.

Jeg konstaterer, at Statsrevisorerne med sin kritik tager udgangspunkt i, at det af beretningen fremgår, at det er Rigsrevisionens vurdering, at kriminalforsorgen ikke har opgjort behovet for vedligeholdelse på en måde, der sikrer gennemsigtighed, da de definitioner der blev anvendt i bygningsanalysen fra 1998 (vedligeholdelse og opretning) ikke er anvendt efterfølgende.

Dette giver mig anledning til følgende bemærkninger:

I 1998-analysen blev der bl.a. udarbejdet en selvstændig opgørelse over behovet for opretning – defineret som forskellen i bygningens kvalitetsniveau på et givent tidspunkt sammenholdt med det kvalitetsniveau, som bygningen havde ved opførelsen. Kriminalforsorgen vurderede i 2007, efter samråd med sin daværende rådgiver, at det var mere relevant at opgøre det samlede konkrete behov for vedligeholdelse, som er nødvendigt for at kunne bevare bygningernes funktionalitet, og udarbejdede derfor ikke en selvstændig opgørelse for ”opretning” i bygningsanalysen i 2007 og 2012.

De konkrete behov for vedligeholdelse opgøres af kriminalforsorgens rådgiver i bygningssynene, hvilket er i tråd med Bygningsstyrelsens praksis på området. Kriminalforsorgens rådgiver opererer i den forbindelse med et overordnet vedligeholdelsesbegreb, som kategoriserer vedligeholdelsesbehovet i følgende kategorier; genopretning af bygningsdel, vedligehold af bygningsdel samt vedligehold af bygningsdel, hvor energibesparelse med fordel kan opnås.

På baggrund af ovenstående, er det min opfattelse, at det ikke er hensigtsmæssigt at fastholde en given opgørelsesmetode fra 1998. Det centrale er, at behovet for vedligeholdelse opgøres løbende ud fra de faktiske forhold og muligheden for at bevare bygningernes funktionalitet. I den forbindelse skal det bemærkes, at en retvisende opgørelse af et potentielt vedligeholdelsesbehov også skal indeholde en vurdering af de enkelte bygningers planlagte anvendelsesperiode og planlagte investeringer i nybyggeri. Beslutningen om at opføre to nye fængsler i undersøgelsesperioden er derfor et vigtigt element i forhold til en samlet vurdering af, hvor mange midler der bør afsættes til vedligeholdelse af eksisterende bygninger – og ikke mindst i forhold til opgørelsen af et potentielt efterslæb.

Det er på den baggrund min vurdering, at kriminalforsorgens nuværende opgørelsesmetode vil bidrage til at skabe det nødvendige overblik over vedligeholdelsesbehovet i fængsler og arresthuse.

5. Af Statsrevisorernes bemærkning fremgår det endelig, at Statsrevisorerne ikke finder, at Justitsministeriet *har udvist en tilfredsstillende økonomistyring*, og at ministeriet *ikke i tilstrækkelig grad har sikret overensstemmelse mellem de politiske målsætninger og de opnåede resultater*.

Jeg har noteret Statsrevisorernes kritik og tager den til efterretning.

Det fremgår af beretningen, at det er Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet ikke har opstillet fyldestgørende mål i direktørkontrakterne for, hvordan kriminalforsorgens vedligeholdelse sikrer, at bygningerne er i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Justitsministeriet i relation til bygningsvedligeholdelse alene har anvendt aktivitetsmål i direktørkontrakterne, og at der således ikke var opstillet resultatmål for, hvilken bygningsmæssig tilstand fængsler og arresthuse skulle være i, for at de var i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand.

Jeg skal understrege, at jeg er enig i, at direktørkontrakternes resultatkrav skal formuleres på det højeste mulige niveau i opgavehierarkiet, ligesom jeg er enig i, at de konkrete resultatkrav i direktørkontrakterne i 2008-2010 kunne have rettet sig mod den politiske målsætning om, at fængsler og arresthuse skulle være i god og sikkerhedsmæssig forsvarlig stand.

Jeg kan i den forbindelse oplyse, at Justitsministeriet i de seneste år har arbejdet med at forbedre direktørkontrakterne, herunder at resultatkravene formuleres på højeste mulige niveau i opgavehierarkiet, jf. også beretningens pkt. 78. Dette bl.a. for at sikre sammenhæng mellem de politiske målsætninger og de opnåede resultater.

Jeg konstaterer da også, at Rigsrevisionen i forbindelse med revisionen af Justitsministeriets tilsyn med og styring af de underliggende myndigheder i 2011 fandt, at kriminalforsorgens endelige direktørkontrakt i højere grad end tidligere afspejlede effekt.

Det fremgår af beretningen, at Rigsrevisionen bl.a., under henvisning til revisionen af årsregnskabet for 2011 fandt, at Justitsministeriets løbende målopfølgning var mangelfuld, samt at Rigsrevisionen finder, at Justitsministeriet med jævne mellemrum bør indhente nødvendig dokumentation på områder med særligt politisk fokus, herunder områderne i flerårsaftalen.

Jeg kan i den forbindelse oplyse, at Justitsministeriet, som led i arbejdet med at forbedre den generelle proces omkring direktørkontrakterne, har opbygget interne forretningsgange, der bl.a. sikrer udarbejdelsen af en løbende målopfølgning, der bliver forelagt for ledelsen.

Jeg konstaterer endvidere, at Rigsrevision henviser til udmøntningsplanen for flerårsaftalen 2008-2011 i forbindelse med Justitsministeriets opfølgning på flerårsaftalen. Jeg er enig i, at ministeriet gennem kriminalforsor-

gens afrapportering på flerårsaftalen har tilegnet sig information til brug for det generelle tilsyn med kriminalforsorgen. Udmøntningsplanen udtrykker de ønsker, som forligspartierne havde til fremdriften i de initiativer, der er indeholdt i flerårsaftalen, jf. også Justitsministeriets brev til Rigsrevisionen af 15. maj 2012.

Det fremgår af Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne, at Justitsministeriet anvendte bygningsanalysens opgørelse af vedligeholdelseefterslæbet i forbindelse med oplægget til forhandlingerne om flerårsaftalen 2008-2011, og at ministeriet ikke forholdt sig aktivt til analysen og ikke stillede spørgsmål til niveauet af det opgjorte vedligeholdelseefterslæb.

Det fremgår ligeledes af beretningen, at Justitsministeriet ikke prioriterede at sikre, at det opgjorte behov for vedligeholdelse i bygningsanalysen fra 2007 havde det rette niveau, samt at ministeriet ikke spurgte ind til, hvilken tilstand på fængsler og arresthuse der kunne opnås med de afsatte midler i flerårsaftalen 2008-2011.

Jeg skal hertil bemærke, at tilsynsforpligtelsen – efter ministeriets opfattelse – ikke i udgangspunktet omfatter en nærmere kvalitetssikring af samtlige oplysninger, som videregives efter modtagelse fra de underliggende institutioner. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at en sådan dobbelt administration vil være endog meget ressourcekrævende. Justitsministeriets kvalitetssikring af oplysninger fra de underliggende institutioner vil derfor altid bero på en konkret vurdering af den styringsmæssige værdi, herunder i forhold til identificerede risici.

Justitsministeriets konkrete vurdering af behovet for en nærmere kvalitetssikring af bygningsanalysen skal bl.a. ses i forhold til, at Rigsrevisionen i Beretning til Statsrevisorerne om vedligeholdelse af statens bygninger fra november 5/2005 (samt Rigsrevisionens opfølgende notat fra 2007) konkluderede, at kriminalforsorgen havde et tilfredsstillende beslutningsgrundlag.

6. Afslutningsvis har jeg noteret, at 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.*

Jeg har noteret Statsrevisorerernes kritik og vil i den forbindelse bemærke, at det er min klare forventning, at ovenstående initiativer vil bidrage til at

skabe det nødvendige overblik, som fremadrettet kan bidrage til at tilvejebringe langtidsholdbare løsninger for vedligeholdelse af kriminalforsorgens bygninger.

Jeg konstaterer således, at kriminalforsorgen har iværksat en række forbedringsinitiativer med henblik på at styrke indsatsen med at styre og prioritere ressourceanvendelsen til bygningsvedligeholdelse, herunder udarbejdelse af en 10-års plan for vedligeholdelse, samt udarbejdelse af mere konkretiserede mål for vedligeholdelsesindsatsen.

Endelig finder jeg det tilfredsstillende, at Justitsministeriet har styrket ministeriets arbejdsprocesser i forbindelse med udarbejdelsen af direktørkontrakter og resultatopfølgning.

Denne redegørelse er samtidig hermed sendt til rigsrevisor, St. Kongensgade 45, 4. sal, 1264 København K.

Med venlig hilsen



Morten Bødskov