

KS1 – Fengselskapasitet i Agder, Buskerud, Telemark og Vestfold

Haakon Vennemo, Rolf-Henning Blaasvær, Annegrete Bruvoll,
Håvard Sjøstad Bråten, Eilif Holte, Ingeborg Rasmussen

VISTA ANALYSE AS



Avgradert

Dette dokumentet er avgradert av Justisdepartementet og er ikke lenger unntatt offentlighet.

Referanse: Henviser til e-postveksling mellom Justisdepartementet og Concept-programmet av 14.11.2013

Vista Analyse AS	Rapport nummer 2013/36
Rapporttittel	KS 1 – fengselskapasitet i Agder, Buskerud, Telemark og Vestfold
ISBN	978-82-8126-132-7
Forfatter	Haakon Vennemo, Rolf-Henning Blaasvær, Annegrete Bruvoll, Håvard Sjøstad Bråten, Eilif Holte, Ingeborg Rasmussen
Dato for ferdigstilling	29. august 2013
Prosjektleder	Haakon Vennemo
Oppdragsgiver	Justisdepartementet og Finansdepartementet
Tilgjengelighet	Ikke offentlig
Publisert	Pdf
Nøkkelord	KS1, fengsler, samfunnsøkonomisk analyse

Forord

Vista Analyse AS og Holte Consulting AS har på oppdrag fra Justisdepartementet og Finansdepartementet kvalitetssikret konseptvalgutredning KVV Fengselskapasitet Buskerud, Vestfold, Telemark og Agderfylkene. Versjon nummer 1.1 datert 25.04.2013 er lagt til grunn for kvalitetssikringen.

Kvalitetssikringsoppdraget er spesifisert i Avrop datert 12.02.13 til Rammeavtale av 4. mars 2011 om Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ. Avropet ble presisert i epost datert 25.06.13. De viktigste konklusjonene fra oppdraget ble presentert for Justisdepartementet og Finansdepartementet i et møte 19.08.13. Kommentarer gitt i dette møtet, samt etterfølgende skriftlige tilbakemeldinger er tatt hensyn til i rapporten.

Haakon Vennemo

Oppdragsansvarlig

Vista Analyse AS

11.09.13: Den foreliggende versjonen av rapporten er lett revidert i forhold til versjonen som ble sendt ut 29.08.13.

Innhold

Sammendrag.....	8
1. Innledning.....	19
1.1 Objektet for kvalitetssikringen.....	19
1.2 Arbeidet med kvalitetssikringen	20
2 Behovsanalysen	23
2.1 Hva rammeavtalen sier	23
2.2 Hovedpunkter i KVV-ens behovsanalyse	23
2.3 Vurdering av KVV-ens behovsanalyse.....	25
3 Det overordnede strategidokument	35
3.1 Hva rammeavtalen sier	35
3.2 Hovedpunkter i KVV-ens strategikapittel	36
3.3 Vurdering av KVV-ens strategikapittel.....	36
3.4 Håndtering av potensielle målkonflikter.....	37
3.5 Samlet vurdering.....	38
4 Overordnede krav	39
4.1 Hva rammeavtalen sier	39
4.2 Hovedpunkter i KVV-ens kravkapittel.....	40
4.3 Andre føringer i KVV-en med karakter av krav	41
4.4 Vurdering av KVV-ens kravkapittel	42
5 Mulighetsstudien	45
5.1 Hva rammeavtalen sier	45
5.2 Hovedpunkter i KVV-ens mulighetsstudie	45
5.3 Vurdering av KVV-ens mulighetsstudie	46
6 Alternativanalysen	49
6.1 Hva rammeavtalen sier	49
6.2 KVV-ens alternativanalyse	50
6.3 KVV-ens alternativer	50
6.4 Vurdering av KVV-ens alternativer - relevante og reelle?	51
6.5 KVV-ens alternativanalyse	53
6.6 Vurdering av KVV-ens alternativanalyse.....	59
7 Vår usikkerhetsanalyse	67
7.1 Hva rammeavtalen sier	67
7.2 Metode	67

7.3	Forutsetninger	67
7.4	Resultater, alle poster	69
8	Vår samfunnsøkonomiske analyse	73
8.1	Hva rammeavtalen sier	73
8.2	Analyseopplegg	73
8.3	Det etterspørselsbestemte behovet for fengselsplasser	74
8.4	Trinn 1 siling av alternativene og fastsettelse av kapasitet.....	80
8.5	Nullalternativet	81
8.6	Prissatte virkninger – sentrale forutsetninger og premisser	83
8.7	Resultat prissatte effekter i alternativene.....	88
8.8	Ikke prissatte konsekvenser	95
8.9	Rangering av alternativene for Agder	97
9	Samlet vurdering av alternativene	99
9.1	Innhold, tid og kostnad.....	99
9.2	Beslutningsstrategi	100
9.3	Planlagt budsjettmessig innfasing	101
9.4	Sammenfatning	102
10	. Føringer for forprosjektfasen	107
10.1	Hva rammeavtalen sier	107
10.2	KVU-ens forslag til plan for gjennomføring	107
10.3	Vurdering av KVU-ens gjennomføringsstrategi	107
10.4	Anbefaling av gjennomføringsstrategi	108
10.5	Avhengighetsforhold til andre prosjekter	109
10.6	Elementer til styringsdokumentet.....	109
10.7	Føringer for det videre arbeidet.....	110
	Referanser	113
	Vedlegg 1: Personer kontaktet i arbeidet.....	115
	Vedlegg 2: Notat 1.....	117
	Vedlegg 3. Notat 2:.....	123
	Vedlegg 4: Inngangsdata for kostnadsberegninger og usikkerhetsanalyse.....	137
	Vedlegg 5: Usikkerhetsanalyse	147
	Vedlegg 6: Dokumentliste	163
	Vedlegg 7: Beskrivelse av konseptalternatiene	165

Tabeller:

Tabell 2.1 Oppsummert vurdering av behovsanalysen.....	23
Tabell 2.2 Soningskø 2012 og forventet forskjell mellom behov og kapasitet i 2016	28
Tabell 3.1 Oppsummert vurdering av strategikapittelet.....	35
Tabell 4.1 Oppsummert vurdering av kravkapittelet.....	40
Tabell 4.2 Skal-krav i KVV og vår vurdering	42
Tabell 4.3 Sammenhengen i KVV mellom mål (Strategikapittel), konsekvens (KVs Samfunnsøkonomisk analyse) og krav	43
Tabell 5.1 Oppsummert vurdering av mulighetsstudien	45
Tabell 6.1 Oppsummert vurdering av alternativanalysen.....	49
Tabell 6.2 Oversikt over KVV-ens konsepter, fengselsstørrelse og plasser	51
Tabell 6.3 Oversikt over variasjoner mellom nybyggalternativene	52
Tabell 6.4 KVV-ens vurdering av måloppnåelsei konseptalternativene	54
Tabell 6.5 Resultat fra KVV: Prissatte virkninger nåverdi (2012-kroner) og ikke-prissatte virkninger	56
Tabell 6.6 KVV-ens rangering av alternativene.....	58
Tabell 7.1 Forventningsverdier, mill. kroner.....	69
Tabell 7.2 Forskjell KS1 og KVV, prissatte virkninger, mill. kr	72
Tabell 8.1 Innsatte per 100 000 fordelt på aldersgrupper	77
Tabell 8.2 Vekst i befolkningen og i gruppen menn 18-40 per tiår	77
Tabell 8.3 Ulike indikatorer for kriminalitet. Per 100 000 over 15 år	78
Tabell 8.4 Prissatte kostnader Nullalternativet (322 plasser), Nåverdi 2013-2062.	82
Tabell 8.5 Prissatte konsekvenser nullalternativet Agder (117 plasser). Nåverdi.....	82
Tabell 8.6 Grunnlaget for beregning av antall ansatte per fengselsstørrelse i KVV-en .	85
Tabell 8.7 Fordeling av ansatte mellom sikkerhetsnivåer og fengselsstørrelser i KVV-en	85
Tabell 8.8 Fordelingsnøkkel turnusarbeid. Kilde: kriminalomsorgen.....	86
Tabell 8.9 Fordeling av plasser mellom sikkerhetsnivåer. Kilde: Gruppeprosess 6.mai 2013	86
Tabell 8.10 Fordeling av ansatte per innsatt fordelt på sikkerhetsnivåer og fengselsstørrelser brukt i KS1-beregningene.	87
Tabell 8.11 Prissatte virkninger Agder (differanse mot nullalternativet Agder).	93
Tabell 8.12 Følsomhetsanalyser, alternativ Null, T(2b) og T(4)b (ex Politets kostnader)	95
Tabell 8.13 Ikke-prissatte effekter vurdert for Agder	96
Tabell V5.1 Usikkerhetsfaktorer	149

Figurer:

Figur 6.1 Areal per innsatt fordelt etter fengselsstørrelse. I figuren er fengslene sortert etter størrelse med det største til venstre.	63
Figur 6.2 Areal per innsatt i konseptfengslene versus Skien med tilbygg.	64
Figur 6.3 KVV-ens forutsetninger om årlige fengselsdriftskostnader (ekslusiv FDV) ved ulike fengselsstørrelser.....	65
Figur 7.1 S-kurve og tornadodiagram for alternativ T(3)b.....	70
Figur 7.2 S-kurve og tornadodiagram for alternativ T(3)b utenom fengselsdrift	71
Figur 7.3 Dekomponering av avvik mellom KVV-en og KS1, mrd kr.	72
Figur 8.1 Prissatte effekter (eks politiets kostnader) - alle konsepter.....	81
Figur 8.2 Ansatte per innsatte i KS-beregninger og KVV fordelt på alternativene	88
Figur 8.3 Differanseberegninger alternativene med 322-plasser.....	89
Figur 8.4 Prissatte konsekvenser 500-alternativene i forhold til nullalternativet	90
Figur 8.5 Prissatte virkninger Agder, inkludert skyggepris for dekning av kapasitetsmangel	94

Sammendrag

Vi anbefaler at det bygges 300 nye fengselsplasser i Agder. Eksisterende fengsler i Arendal, Kristiansand og Kleivgrend fases ut raskest mulig. Vi anbefaler at kapasiteten fordeles på to fengsler med 150 plasser hver, som synes som et fornuftig kompromiss mellom stordriftsulemper ved ett fengsel med 300 plasser og smådriftsulemper ved tre fengsler med 100 plasser. Det er avgjørende viktig at nye fengsler konstrueres etter «barnehageprinsippet» med fulle avdelinger tilpasset bemanning og turnus. En intensiv innledende fase må klarlegge hvilke avdelingsstørrelser som konkret vil gjelde. Den innledende fasen bør også vurdere mulighetene for spesialiserte fengselsseksjoner og/eller spesialiserte fengsler, og den bør arbeide videre med etterspørselsprognosen for Agder. Resultater fra denne fasen bør legges til grunn for videre utbygging i region Øst og Vest.

Bakgrunn

Justisdepartementet og Finansdepartementet har bedt Vista Analyse og Holte Consulting kvalitetssikre konseptvalgutredningen *Fengselskapasitet Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder-fylkene* (versjon 1.1, datert 25. april 2013). Dagens fengsler i disse fylkene er dyre i drift og har en størrelse og beliggenhet som ikke legger til rette for kriminalitetsfri tilværelse etter soning. Det sier sitt at flere av fengslene er fra 1860-tallet – 50 år før elektrisitet ble alminnelig i Norge. Videre er det kommet frem at behovet for fengselsplasser er økende. Det henger sammen med økningen i befolkning som er ventet de kommende tiårene, og som blant annet er knyttet til innvandring fra Europa og andre steder.

Forholdsvis sent i vår arbeidsperiode ble mandatet for kvalitetssikringen endret og denne rapporten gir i første rekke anbefalinger for fengselskapasitet i Agder-fylkene. Det er imidlertid hele konseptvalgutredningen som er kvalitetssikret, og anbefalingen springer ut av kvalitetssikringen som helhet.

I kvalitetssikringen har vi på vanlig måte vurdert kvaliteten på den fremlagte behovsanalyse, målstruktur (strategikapitlet), føringer og krav til konseptene, og mulighetsanalysen. Vi har vurdert konseptvalgutredningens alternativanalyse og anbefaling. Videre har vi gjennomført en selvstendig samfunnsøkonomisk analyse og usikkerhetsanalyse. På dette grunnlag gir vi vår anbefaling og føringer for neste fase av prosjektet.

Behovet for fengselskapasitet

Behovet for fengselskapasitet er begrunnet i økende «etterspørsel» etter fengselsplasser og redusert kapasitet over tid. I tillegg tilsier såkalte normative behov at samfunnet ønsker og trenger fengselsplasser til samfunnets lovbrøyttere. De viktigste aktørene eller interessentene i forhold til fengsler er Kriminalomsorgen, som har ansvaret for soningen, og Politiet, som har ansvaret for varetekt.

Etter vår vurdering er etterspørselsbaserte behov og normative behov overbevisende dokumentert i Konseptvalgutredningen. Spesielt er det vår oppfatning at behovsanaly-

sen gir grunn for å allerede nå planlegge et økt antall plasser i Agder. Vi mener Politiets behov, ønsker og krav til fengsler kunne vært bedre ivaretatt i utredningen, og har prøvd å ta bedre hensyn til dette i vår egen samfunnsøkonomiske analyse.

Det «prosjektutløsende behovet» er altså både knyttet til lavere kapasitet over tid, og økt (netto) etterspørsel.

Målstruktur og strategi

Samfunnsmålet i Konseptvalgutredningen er at *I 2020 har region Sør og Agder-fylkene fengsler med kapasitet og funksjonalitet som gir sikker straffegjennomføring og tilrettelegger for kriminalitetsfri tilværelse etter løslatelse.* Vi vurderer at dette er i tråd det prosjektutløsende behovet. Sikker straffegjennomføring i fengsel, og kriminalitetsfri tilværelse etterpå er mål med allmenn oppslutning i befolkningen og basis i behovsanalysen. Det er også et pluss at målet er tilstandsbeskrivende og mulig å evaluere.

Effektmålene i Konseptvalgutredningen er

- *Hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt.*
- *Tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff.*
- *Sikkerhet under straffegjennomføring og varetekt.*

Vi mener dette er mål som er konsistente med samfunnsmålet og innbyrdes konsistente. De er tilstandsbeskrivende og verifiserbare i hensiktsmessig grad. Effektmålene kunne imidlertid vært supplert med et mål som tok for seg politiets behov og varetektssituasjonen. Politiets behov i forbindelse med varetekt (blant annet fengsler i rimelig nærhet), er i praksis en viktig føring for løsningen.

Føringer og krav til konseptene

I en konseptvalgutredning er kravene til løsningen knyttet til dens effekter og funksjoner. Kravene skal springe ut av behov og mål. Vi legger til grunn at de skal plukkes opp igjen som (nytte- og kostnads)effekter i den samfunnsøkonomiske analysen. I den samfunnsøkonomiske analysen kan effektene være priset eller vurdert på annen måte. Kravene og kravkapitlet danner på denne måten en bro mellom behov og mål på den ene siden, og den samfunnsøkonomiske analysen på den andre siden.

Med dette som målestokk er det vår vurdering at kravkapitlet i konseptvalgutredningen har svakheter. Før man kommer til krav innfører Konseptvalgutredningen såkalte «aktuelle resultatindikatorer» knyttet til målene. Resultatindikatorene overlapper bare delvis med kravene. Etter å ha diskutert krav presenterer Konseptvalgutredningen nytteeffekter i sin samfunnsøkonomiske analyse som også bare delvis overlapper med kravene. Kravkapitlet kan dermed bare et stykke på vei utøve sin funksjon som bro mellom behov og mål på den ene siden, og den samfunnsøkonomiske analysen på den andre.

I tillegg innledes kravkapitlet med en liste over såkalte skal-krav som sier at man skal overholde relevante norske lover. For oss blir dette opplagt og det er neppe meningen med krav-kapitlet at man skal ramse opp opplagte forhold. Et unntak, som bekrefter regelen, gjelder skal-kravet om at man i fengselsdriften skal følge arbeidsmiljøloven

uten dispensasjon. Store deler av fengerselsvesenet drives med dispensasjon i dag, og skal man unngå dispensasjon må det ansettes flere betjenter, som igjen gir dyrere drift i enkelte av konseptene som analyseres. Vi er enige i at det i denne situasjonen er et poeng å presisere at man vil følge arbeidsmiljøloven uten dispensasjon, og støtter at dette finnes som skal-krav.

Mulighetsrommet

Mulighetsanalysen i KVV gjør bruk av en fire-trinns metodikk som er relativt vanlig i slike analyser. Først ser en på muligheter for å redusere etterspørselen. Så ser en på endringer i driften som kan øke kapasiteten uten å investere. Deretter ser en på ombygging og tilbygg. Til slutt ser en på nyinvestering som mulighet. Metodikken kunne og burde etter vår vurdering vært bedre gjennomført.

Først og fremst savner vi en prinsipielt anlagt diskusjon med føringer for de valgte konseptalternativene. Forhold vil gjerne skulle sett diskutert er:

- *Egne fengsler for lav- og høysikkerhet i forhold til kombinerte løsninger*, og begrunnelsen for å innføre mellom sikkerhet som ny kategori. Holmbukt (2011) argumenterer for at spesialiserte fengsler har kostnadsfordeler sammenliknet med generalistfengsler. Noen av våre intervjuobjekter uttrykker bekymring for om man i praksis klarer å holde lavsikkerhetsavdelingen på lav sikkerhet i et fengsel som også skal ha plasser med høyere sikkerhet. Når det gjelder nivået mellom sikkerhet, som inngår i konseptenes ansatteberegninger, savner vi en eksplisitt begrunnelse som kunne vært forankret i strategidokumenter som Kapasitetsplanen (KSF, 2012).
- *Egne varetektsfengsler eller varetektsseksjoner*.¹ I varetekt er behovet for fellesarealer, progresjon osv lavere enn i vanlig soning. Egne varetektsfengsler eller varetektsseksjoner kan dermed bidra til lavere kostnader i fengselsinvestering og drift. Kapasitetsplanen (KSF (2012), avsnitt 8.4) avviser egne varetektsfengsler på bakgrunn av en kort drøfting, og St.m. 37 (2007-2008) gjør det samme. Her savner vi en konkret diskusjon om kostnadsbesparelser ved varetektsfengsler og –seksjoner, sett i forhold til andre parametre.
- *Ivaretagelse av kvinner*. Kapasitetsplanen (KSF (2012), avsnitt 7.2) sier at «kvinner skal som hovedregel gjennomføre straff i egne fengsler. Dersom kvinner skal gjennomføre straff i fengsler med mannlige innsatte, skal det skje i særskilte skjermede avdelinger med tilrettelagt bygningsmasse og tilbud.» Våre intervjuer og samtaler med ressurspersoner, støtter så avgjort denne konklusjonen. Flere har erfart at egne seksjoner i større fengsler ikke gir tilstrekkelig

¹ Vi bruker i Sammenraget begrepet seksjon for å markere en større enhet innenfor et fengsel, i motsetning til avdeling som brukes om antallet innsatte per ansatt på vakt. I resten av dokumentet er ikke skillet mellom seksjon og avdeling konsekvent.

skjerming. Likevel er ikke spørsmålet berørt i mulighetsstudien eller ellers i KVV-en. Det kan være man tenker det ikke påvirker konseptene, men dette er jo ikke a priori gitt. Hvorfor ikke bygge et lite fengsel for kvinner pluss 1-2-3-4 fengsler for menn, for eksempel?

Egne fengsler eller fengselsseksjoner for utlendinger er en annen problemstilling for Kriminalomsorgen. Denne problemstillingen mener vi er tilfredsstillende drøftet i KVV-en, ikke i mulighetsstudien, men som en del av behovsvurderingene.

Mulighetskapitlet har ingen konklusjon som begrunner valget av konsepter.

Alternativanalysen i Konseptvalgutredningen

Konseptvalgutredningen presenterer konsepter med 500 og 320 fengselsplasser fordelt på 2, 3 og 4 nye fengsler. I tillegg presenteres et ombyggingsprosjekt med 320 fengselsplasser og ingen nye fengsler. Endelig presenteres et konsept med ett nytt fengsel på 320 plasser. Alle disse konseptene forutsetter at de gamle fengslene legges ned.¹

Etter vår vurdering fanger konseptene beslutningsvariable som er sentrale i konseptfasen, men slik vi vurderer det, er det bare konseptene med kapasitet på 500 som oppfyller samfunns mål og effektmål. Dette gjelder også når vi nedskalerer etterspørselen til bare å gjelde Agder: Økt kapasitet er nødvendig for å realisere samfunns- og effektmål.

Den samfunnsøkonomiske analysen i Konseptvalgutredningen inneholder mange interessante vurderinger, men teknisk sett har den etter vår vurdering noen svakheter:

- Den sammenlikner ikke konseptalternativ mot nullalternativ.
- Den bruker bare delvis forventningsverdier fra usikkerhetsanalysen som inngangsdata.
- Modelleringen av stordriftsfordeler i fengselsdrift er etter vår vurdering utilfredsstillende.
- Levetiden til fengslene burde vært minst ti år lenger, dvs 40 år istedenfor 30.
- Det er antatt gradvis færre ansatte per innsatt i fengslene. Vi er uenige og foretrekker konstant bemanning over tid som hovedanslag.

Konseptvalgutredningen inneholder usikkerhetsanalyse av 320-alternativene, men ikke de mer relevante 500-alternativene. Usikkerhetsanalysen i Konseptvalgutredningen finner at livsløpskostnadene har lavere prosentvis usikkerhet enn investeringskostna-

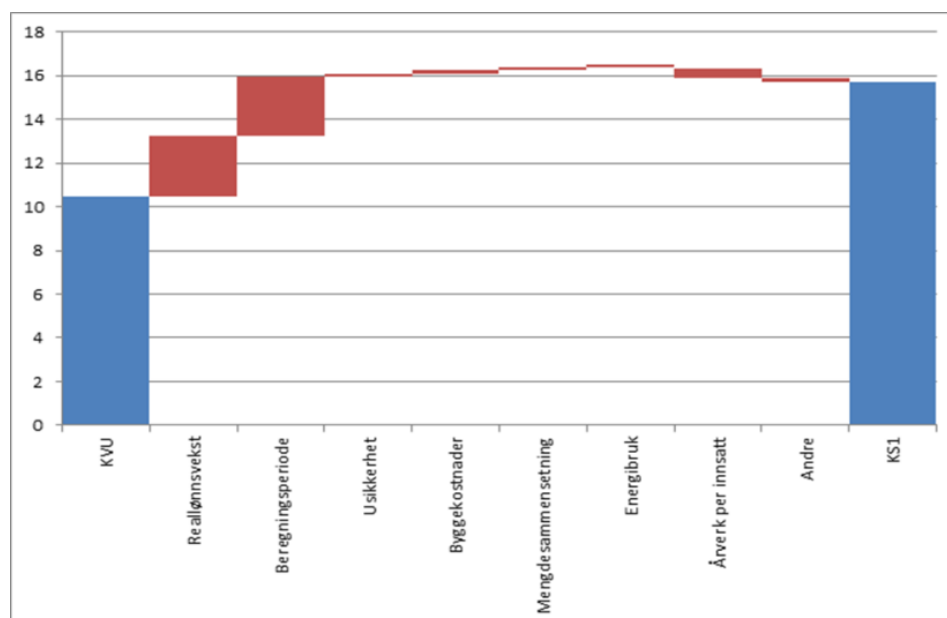
¹ I ombyggingskonseptet beholdes Drammen og Kristiansand med 20 prosent redusert kapasitet. Det foreligger to versjoner av konseptet med to nye fengsler og 500 i kapasitet, men bare en av dem (2b) diskuteres i særlig grad.

dene. Driftskostnadene, først og fremst lønnsutgifter, er med andre ord antatt å være nokså sikre. Med den store usikkerheten om utviklingen i antall ansatte per innsatt som foreligger, og også store variasjoner i antall ansatte per innsatt i fengslene i dag, mener vi at dette ikke blir riktig.

Konseptvalgutredningen ender med å anbefale en kapasitet på 500 plasser i utredningsområdet, og at dette skal dekkes opp ved hjelp av tre fengsler på i underkant av 150 plasser hver, pluss påbygging av Skien fengsel. Det antydes at et av fengslene kan legges til Agder, og to til Buskerud/Telemark/Vestfold. I lys av vårt endelige mandat er det ikke relevant for oss å kommentere denne konklusjonen eksplisitt. Som man vil se nedenfor, anbefaler også vi fengsler på ca 150 plasser, men da to i Agder.

Hovedpunkter i vår usikkerhetsanalyse

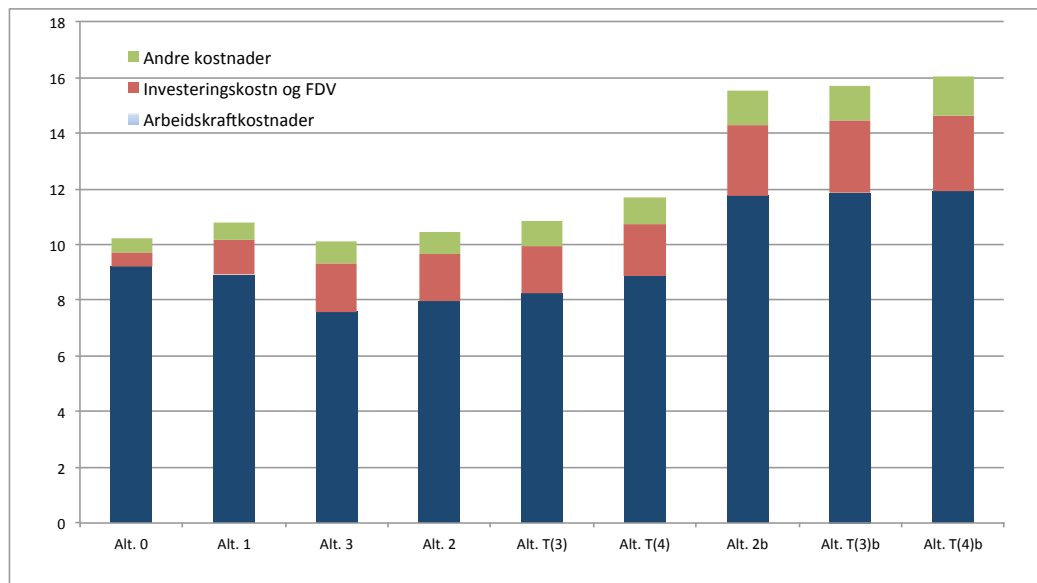
Vår usikkerhetsanalyse er gjennomført i programmet Holte Baseline. Det er gjennomført to gruppeprosesser om henholdsvis investeringskostnader og driftskostnader. Medarbeidere i Statsbygg var sentrale i gruppeprosessen om investeringskostnader. Medarbeidere i Kriminalomsorgen var sentrale i gruppeprosessen om driftskostnader. Gruppeprosessen om investeringskostnader ga blant annet som resultat at kvadratmeterprisen for ombygging økte. På den annen side er det hos oss lagt opp til TEK 10 standard på byggene, ikke passivhus, noe som isolert sett reduserte investeringskostnadene. Gruppeprosessen om driftskostnader gav som resultat noen flere høysikkerhetsplasser og færre lavsikkerhet enn konseptvalgutredningen la til grunn. Det er imidlertid forutsetningen om fast bemanning (ansatte per innsatt) over tid og forutsetningen om 40 års levetid som skaper det meste av forskjellen mellom vår rapport og konseptvalgutredningen, jf. figur A.



Figur A Forventede livsløpskostnader i konseptvalgutredningen (venstre) og kvalitetssikringen (høyre).

Kilde Vista Analyse. Gjelder alternativ T(3)b Tre fengsler à 147 plasser pluss Skien. Milliarder kroner. Begrepet realloansvekst dekker utviklingen i ansatte per innsatt.

Forventede neddiskonterte livsløpskostnader i de ulike alternativene er gitt i figur B. Av figur B ser vi blant annet at alternativ 1, som legger vekt på ombyggingskostnader, er et like dyrt alternativ som alternativene med 1, 2 eller 3 nye fengsler og sammenliknbar kapasitet. Alternativ null ligger på samme nivå. En grunn til at alternativ null og alternativ 1 blir såpass kostbare, er at fengslene forutsettes å drives i samsvar med arbeidsmiljøloven, uten dispensasjon.



Figur B Forventede neddiskonterte livsløpskostnader i alternativene. Milliarder kroner.

Kilde Vista Analyse. Alternativ 3 innebærer ett nytt fengsel, alternativ 2 innebærer to nye, alternativ T(3) innebærer tre nye og alternativ T(4) innebærer fire nye fengsler. Alternativ 2(b), T(3)b og T(4)b gjelder en kapasitet på 500 innsatte. De andre gjelder 320 innsatte.

Det er også verdt å legge merke til at alternativene med 2, 3 og 4 fengsler og kapasitet 500 har forholdsvis like kostnader (de tre siste kolonnene i figuren). Det skyldes at vi forutsetter at fengslene bygges med fulle avdelinger tilpasset turnusen etter barnehageprinsippet. Det vil si at hvis regler og turnus tilsier at en ansatt kan ha oppsyn med inntil 20 innsatte, så bygges fengslet med 20 plasser eller et multiplum av det (40, 60 osv). Dette er kostnadseffektivt. Samtidig tilsier det at skalafordelen ved store fengsler blir mindre. Den skalafordelen vi finner relevant er knyttet til fellesareal og til administrativt personale mv. Dette utgjør lite for fengsler over en størrelse på circa 100.

Usikkerheten rundt kostnadene er betydelig, anslagsvis ± 25 prosent standardavvik for livsløpskostnadene del, og omtrent det samme for investeringskostnadene isolert.

Hovedpunkter i vår samfunnsøkonomiske analyse

Vår samfunnsøkonomiske analyse begynner med en analyse av etterspørselen etter fengselsplasser i Agder. Hovedresultater når det gjelder etterspørselen er gitt i tabell A.

Tabell A Etterspørsel etter fengselsplasser i vår analyse

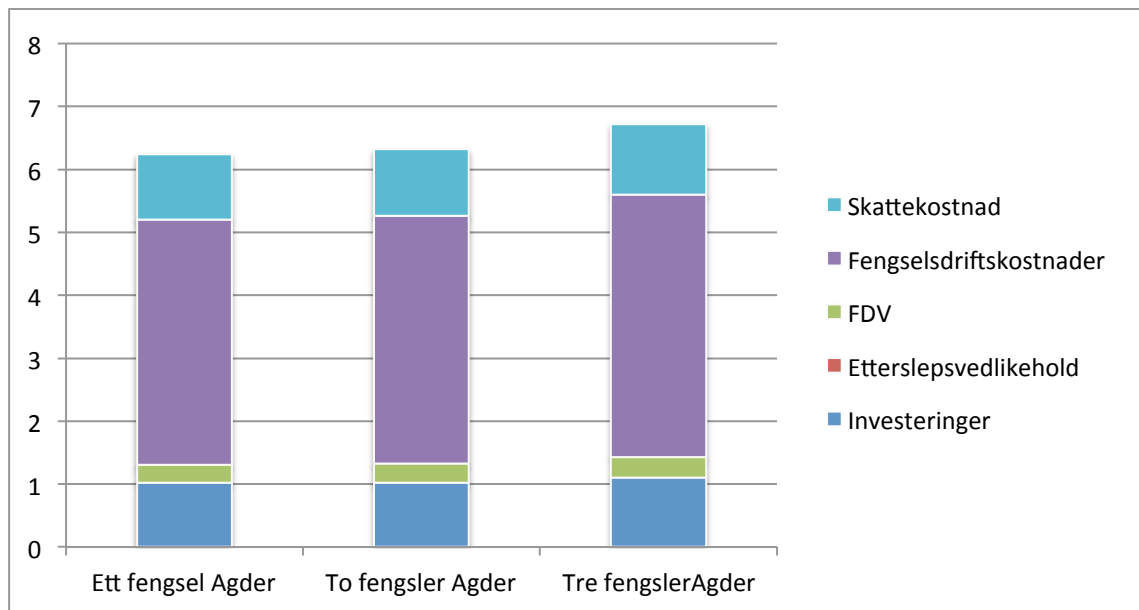
Etterspørselskategori	Plasser ved 90 prosent kapasitetsutnyttelse	Plasser ved 94 prosent kapasitetsutnyttelse	KVUs analyse
Erstatning for plasser som evt legges ned	122	117	
Erstatning for plasser i Rogaland	75-80	70-75	KVU antar at problemet er størst i Rogaland
Plasser for å fjerne kø	11	11	
Nye plasser for å dekke økt etterspørsel	50-100		KVUs metodikk tilsier 101-146
Totalt	265-315		(235-280)

Kilde Vista Analyse. 94 prosent kapasitetsutnyttelse og KVUs analyse er tatt med som sammenlikningsgrunnlag

Vi er kommet fram til at etterspørselen i 2022 (som er KVUs målår på området) utgjør mellom 265 og 315 plasser ved 90 prosent kapasitetsutnyttelse. Etterspørselen trekkes blant annet opp av at det sitter om lag 70-75 i Rogaland som hører til Agder politidistrikt. Dette er riktignok et usikkert tall. Det er grunn til å understreke at etterspørselen påvirkes av usikre trender i kriminalitetsutviklingen. I mange land går kriminaliteten ned, og også i Norge kan en se en slik tendens (NOU 2013:9, avsnitt 10.2). På den annen side blir fengselskøene lengre, og køene er særlig lange i Agder. Vi mener tallene gir grunnlag for å planlegge for en kapasitet på 300 plasser i Agder, dvs en oppgang på ca 180 plasser fra i dag. Dersom 300 plasser skulle vise seg i overkant i 2022, kan en ta imot innsatte fra andre distrikter i en periode, eller en kan vurdere å legge ned lavsikkerhetsfengslet i Evje (20 plasser). På lengre sikt (2032) tilsier befolkningsutviklingen at etterspørselen etter fengselsplasser vil øke ytterligere. Det er således etter vår vurdering lite å tape på å planlegge for 180 nye plasser, og 300 i alt.

KVU gir ikke isolerte tall for etterspørselen i Agder, men dens metodikk tilsier 235-280 plasser, altså om lag 30 plasser lavere enn våre tall. Dette skyldes at KVU antar at det sitter like mange innsatte fra Rogaland i Agder som omvendt.

For å dekke et behov på 300 plasser i Agder, er det ett, to eller tre fengsler som er aktuelle alternativer. Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved disse alternativene har vi beregnet med utgangspunkt i usikkerhetsanalysens konsepter. Den samfunnsøkonomiske kostnaden er beregnet som den neddiskonterte merkostnaden i forhold til nullalternativet, inkludert skattekostnader. Vi finner at kostnaden for ett fengsel i Agder er snau 100 millioner kroner lavere regnet i samfunnsøkonomiske kostnader (figur C). Mellom to og tre fengsler er det 400 millioner kroner i forskjell. Disse tallene må ses på bakgrunn av levetidskostnader på vel seks milliarder kroner.



Figur C Samfunnsøkonomisk kostnad i utbyggingsalternativer i forhold til nullalternativet

Kilde Vista Analyse

Årsaken til at kostnaden blir noe høyere i alternativet med tre fengsler, er at det vil være enkelte stordriftsfordeler selv om man bygger avdelingsvis. Årsaken til at forskjellen i kostnad ikke blir større, er nettopp at vi forutsetter at det bygges avdelingsvis.

Med dette som bakgrunn er det viktig å vurdere nytteeffektene av å bygge ett, to eller tre fengsler. Politiets kostnadsbesparelser knyttet til ett, to eller tre fengsler er delvis priset, men politiets kostnader skiller lite mellom alternativene, som alle forutsettes å ligge langs hovedveien mellom Arendal øst og Kristiansand vest. Øvrige nytteeffekter er ikke priset. Våre vurderinger er gitt i tabell B.

Tabell B Vurdering av ikke prisede nytteeffekter knyttet til ett, to eller tre fengsler i Agder

Effekt i forhold til nullalternativet	1 fengsel a 300	2 fengsler a 150	3 fengsler a 100
Soningsmiljø og tilbud og arealer for soningsprogresjon og kriminalitetsfri tilværelse	+++	++++	+++
Nærhet til politi/varetekt (delvis verdsatt)	+++	++++	++++
Nærhet til arbeidsmarked, utdanningsinstitusjoner, 2 linje helsetjenester og nødetater	+++	++++	++++
Behov for å holde innsatte adskilt	++	+++	++++
Nærhet til pårørende og eget nærmiljø	-	0	++
Opplegg for spesialisering ift sikkerhet, kjønn, varetekt, nasjonalitet	++	+++	++++
Fleksibilitet for videre utbygging (realopsjon)	0	+++	++++

Kilde Vista Analyse. Skala fra 0 til ++++.

Hvilke effekter vi legger vekt på, går frem av tabellen. Det generelle bildet vi får etter å ha snakket med ulike aktører og studert spørsmålet, er at ett stort fængsel på 300 plasser i utgangspunktet har enkelte stordriftsulempers på nyttesiden knyttet til soningsmiljø, mulighet for spesialisering og muligheten for å holde innsatte adskilt. Disse kan man komme rundt ved å organisere fængslet i seksjoner, ved å skape små fængsler inni det store så å si. Men små fængsler inni det store kan i beste fall bli en nesten like god løsning som å bygge to eller tre fysisk adskilte fængsler. Normalt sett vil den være dårligere. I tillegg taler muligheten for videre utbygging i favør av to eller tre fængsler.

Anbefaling

Vår anbefaling er delt i flere ledd.

Anbefaling for Agder-fylkene

I Agder-fylkene anbefaler vi at det bygges fængselskapasitet for 300 plasser. Vi mener det bør bygges nye fængsler, og at de gamle i Arendal, Kleivgrend og Kristiansand legges ned. Vi begrunner det med at de gamle fængslene er dyre i drift dersom man skal følge arbeidsmiljøloven uten dispensasjon. Over tid vil de dessuten kreve omfattende og kostnadskrevende ombygging.

Etter vår vurdering er det to fængsler med om lag 150 plasser hver som best imøtekommer behovet i Agder. Det eksakte antallet per fængsel følger av avdelingssammensetningen og må avgjøres senere. Det er avgjørende å bygge fængsler med fulle avdelinger. Vi mener at to fængsler med om lag 150 plasser utgjør et fornuftig kompromiss mellom hensynet til soningsmiljø og spesialisering på den ene siden, og hensynet til tilbud for soningsprogresjon, samt kostnader på den andre siden.

Tre fængsler med om lag 100 plasser og ett fængsel med 300 plasser vil også møte behovene på en grei måte. Vi vurderer tre fængsler med 100 innsatte som marginalt bedre enn ett fængsel med 300 plasser. I vurderingen legger vi vekt på at tre fængsler med 100 innsatte legger best til rette for spesialisering og for å holde innsatte adskilt, og samtidig har vi tro på at soningsmiljøet og dermed soningsprogresjonen kan bli bedre. Men ett fængsel med 300 innsatte vil også kunne fungere godt, det vil trolig ha litt bedre fellesarealer og –tilbud, og alt annet like er det litt billigere.

Vår anbefalte rangering for Agder-fylkene blir dermed

1. To nye fængsler med om lag 150 innsatte hver
2. Tre nye fængsler med om lag 100 innsatte hver
3. Ett nytt fængsel med om lag 300 innsatte

Anbefalinger for Agder-fylkene og generelt

For å sikre en god investeringsbeslutning bør den videre prosessen i Agder innledes med en intensiv prinsipiell fase med følgende tema:

- *Kostnader:* Det er avgjørende viktig å bygge nye fængsler med hele avdelinger, etter «barnehageprinsippet». Dette bør slås fast, og standardkonsepter utarbeides. Standardkonseptene må avgjøre antall plasser per turnusansatt på vakt

i dag og helg, og hvorvidt en skal bruke flere kategorier enn høy- og lav sikkerhet.

- *Etterspørselen:* Etterspørselen nasjonalt og regional er usikker. Nasjonalt står de som hevder at etterspørselen per 100 000 innbyggere øker, mot de som hevder den går ned. Regionalt er det spørsmål om hvor mange innsatte fra Agder som sitter i Rogaland.
- *Spesialisering:* Det er etter vår vurdering mye som tyder på at spesialiserte fengsler og –fengselsseksjoner både er kostnadseffektivt og kan trygge innsattes soningsmiljø. Med to fengsler med 150 innsatte som ramme, kan en for eksempel lage en adskilt kvinneseksjon i ett av dem, eller en adskilt varetektsseksjon. Dette bør utredes og konkretiseres.

Anbefalinger for region Sør (Buskerud, Telemark, Vestfold)

Alle de små fengslene som trolig utgjorde mye av motivet for KVVU-arbeidet, ligger i region Sør. I tillegg har denne regionen Drammen takfengsel med uhensiktsmessige soningsforhold. Hensynet til driftskostnader (uten dispensasjon) tilsier at de 205 plassene i Sør som er omfattet av KVVU-en, bør legges ned. Imidlertid er kommunikasjonene gode mellom Sør og Øst, slik at utbygging av erstatningsplasser i Sør bør ses i sammenheng med byggeprogrammet for Øst. Vi anbefaler også at resultatene fra den prinsipielle fasen i Agder bør legges til grunn for valg av størrelse, avdelingsvis utbygging og spesialiseringsgrad.

Anbefalinger til gjennomføringsstrategi

For å unngå kostbare oppgraderingstiltak med kort levetid, anbefaler vi at gamle bygg fases ut hurtigst mulig. For å redusere usikkerhet og realisere oppsidepotensialet bør gjennomføringsstrategien altså innledes med en intensiv planfase med innhold som skissert over. Byggeprogrammet bør samles i ett prosjekt for å utnytte administrative stordriftsfordeler. Tomtene bør som nevnt ligge i nærheten av E18 i området Arendal øst til Kristiansand vest. Det gir nærhet til politi og andre funksjoner, og også i de fleste tilfeller til pårørende. Tomtene bør være likeartede på den måten at de gir grunnlag for å bygge fengsler etter samme konsept. Det bør etableres tre delprosjekter; for byggeprosjekt I og II, for utstyr, og for organisering og bemanning av fengslene. Det bør etableres en styringsgruppe under bestillers (Justisdepartementets) ledelse for å ivareta bestillers premisser for rett prosjekt. En eller flere referansegrupper bør bistå styringsgruppen. For å sikre fremdrift og kostnadseffektivitet bør det velges en totalentreprise- eller samspillmodell som samler ansvaret for detaljprosjektering og gjennomføring i et fåtall kontrakter. Styringsgruppen må ledes av en person med relevant prosjekterfaring.

Elementer til styringsdokumentet

Styringsdokumentet for definisjons- og planfasen bør utarbeides snarest mulig. Den anbefalte gjennomføringsstrategien legges til grunn. Det legges særlig vekt på bestillers krav til prosjektet, organisasjonsmodell og tilhørende kompetansekrav, og rapporteringsmønsteret.

Anbefalte føringer for det videre arbeidet

I tråd med rammeavtalen trekker vi til sist frem momenter – føringer – som en bør være oppmerksom på ut fra eierperspektivet. Disse springer ut av anbefalingene over.

- Avsluttende analyser av etterspørselen etter fengselsplasser under hensyn til politiets behov, domstolenes føringer og praksis, og utviklingen i kriminalitet fremover.
- Utarbeide standardkonsepter for avdelingsvis utbygging inklusive presisering av avdelingsbegrepet (antall innsatte per ansatt på vakt, ved ulike sikkerhetsnivåer). I denne forbindelse vil også mulighetene for stordriftsfordeler/ulempes falle ut.
- Utrede muligheter for spesialiserte fengselsseksjoner av hensyn til kostnads-effektivitet og de innsatte.
- Søke etter likeartede tomter, erverv og iverksettelse av reguleringsplanarbeidet uten unødig opphold.

1. Innledning

I dette kapitlet gjennomgås grunnlaget for kvalitetssikringen og det beskrives hvordan oppdraget er utført.

1.1 Objektet for kvalitetssikringen

Objektet for kvalitetssikringen er gitt i "Avrop på rammeavtale av 4. mai 2011 mellom Finansdepartementet og Holte Consulting AS/Vista Analyse AS om kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ" datert 12. februar 2013. Det heter der:

«Leverandøren skal i tråd med rammeavtalen kvalitetssikre alternative konsepter for fremtidig fengselskapasitet i Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder-fylkene. Den samlede konseptvalgso-utredningen versjon 1.0 av 22.01.2013 er grunnlaget for kvalitetssikringen.»

Avropet ble presisert i epost fra prosjektleder Pål Mathisen den 25. juni 2013. I epos-ten heter det

«Slik vi tolker Vistas vurderinger i notat nr. 2, synes det å kunne være et tilstrekkelig grunnlag for å gi anbefalinger mht. konseptvalg for Agder fylkene. Når det gjelder region Sør (Telemark, Buskerud og Vestfold), er det betydelige usikkerhetsmomenter i det nåværende beslutnings-grunnlaget når det gjelder den behovet for plasser i østlandsområdet som en helhet. JD har bestemt seg for at man høsten 2013 skal starte opp en egen KVV for østlandsområdet omfat-tende region øst, herunder Ullersmo fengsel. I den grad arbeidet som allerede er utført vedrørende region Sør kan gi en merverdi for mandatutarbeidelsen for den nye KVV-en, ber vi om at dette omtales i rapporten.»

Kort prosjektbeskrivelse

I det geografiske området ligger det 18 fengselsenheter med en kapasitet på 883 plas-ser. Vel en tredjedel av kapasiteten (322 plasser) for området er i dag ivaretatt i små, eldre og til dels uhensiktsmessige fengsler. I disse fengslene er det vanskelig å tilfreds-tille blant annet krav til sikkerhet og arbeidsmiljø for ansatte og kriminalomsorgsfaglige behov når det gjelder aktiviteter for innsatte. Behovet for fengselskapasitet har vært jevnt økende i lengre tid. Dersom utviklingen fortsetter, vil begrensede utbyggingsmuligheter i området bli en utfordring.

Etter dagens krav til bygningsmessig og funksjonell standard, antas flere av fengslene å ha nådd slutten av sin levetid. Fengslene er svært gamle (flere er mer enn 100 år) og tilfredsstillende ikke dagens krav.

Hva er kvalitetssikret?

I hht avropet skal alternative konsepter for fremtidig fengselskapasitet i Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder-fylkene kvalitetssikres. Ved oppstart av kvalitetssikrings-arbeidet ble det tatt utgangspunkt i konseptvalgutredningen versjon 1.0, jf avropet. Etter en gjennomgang av dokumentet ble det gitt en foreløpig vurdering av utredning-

en, og det ble anbefalt at utredningen ble utvidet med flere alternativer (se notat 1, vedlegg 2).

Kvalitetssikringen la deretter det reviderte dokumentet (versjon 1.1) til grunn. Til dokumentet følger ti nummererte vedlegg og to unummererte vedlegg. Flere andre underlagsdokumenter er på forespørsel oversendt fra KSF (Kriminalomsorgens sentrale forvaltning) underveis. Disse dokumentene og vedleggene bidrar til underlaget for kvalitetssikringen.

Kvalitetssikringsoppdraget mottok så nye opplysninger om Ullersmo fengsel (utenfor KVV-området). Det ble deretter utarbeidet et notat 2 (se vedlegg 3) om endringer i behovsbildet for fengselskapasitet i Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder som følge av de nye opplysningene. Notatet ledet til presiseringen av mandatet som er omtalt over. Det ble ikke oversendt nye dokumenter ved denne anledning.

1.2 Arbeidet med kvalitetssikringen

KVV-en ble presentert på oppstartsmøte med Justisdepartementet og Finansdepartementet 4. januar 2013. På dette tidspunkt forelå det kun en foreløpig versjon av konseptvalgutredningen. Endelig versjon av konseptvalgutredningen, med vedlegg, ble mottatt 23. januar 2013. En ny, utvidet versjon (1.1) ble mottatt 25. april 2013. Opplysningene om Ullersmo ble gitt i møte 4.juni.

Første del av kvalitetssikringen (med utgangspunkt i versjon 1.0) omfattet en gjennomgang av konseptvalgutredningen med tilhørende vedlegg. Dette ble gjort gjennom dokumentanalyser og innhenting av supplerende informasjon fra nøkkelpersoner, relevant litteratur og delanalyser av enkelte problemstillinger. På bakgrunn av denne gjennomgangen ble bredden i det utredede mulighetsrommet med tilhørende utredede konseptalternativene vurdert å være for snever til å sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for valg av framtidig fengselsstruktur i utredningsområdet. Det ble derfor bedt om at et tredelt alternativ ble utredet (jf notat 1, vedlegg). Den utvidete og reviderte versjonen (1.1) ble vurdert som komplett og tilstrekkelig.

I kvalitetssikringens andre del ble det gjennomført en uavhengig samfunnsøkonomisk analyse, og en uavhengig usikkerhetsanalyse. Disse analysene bygger delvis på de samme inngangsdataene som er benyttet i konseptvalgutredningen, og delvis på andre datakilder og egne vurderinger (jf vedlegg 4).

I usikkerhetsanalysen har vi særlig lagt vekt på å vurdere i) såkalte stordriftsfordeler knyttet til investering og drift, ii) andre forhold som påvirker fengselsdriftskostnader og iii) kostnader ved å bygge om og bygge på i forhold til å bygge nytt. Vi har også lagt stor vekt på å forstå sammenhenger og korrelasjoner mellom ulike usikkerhetsfaktorer.

I den samfunnsøkonomiske analysen har vi særlig lagt vekt på å i) kvalitetssikre KVV-ens behovsfremskrivninger, ii) beregne samfunnsøkonomiske kostnader ved politiets ressursbruk og iii) vurdere konseptenes ikke-verdsatte nytteside. For å vurdere alternativenes og rangeringens robusthet har vi utført en rekke følsomhetsanalyser for å

vise hvilke faktorer som har særlig betydning for rangeringen basert på den samfunnsøkonomiske analysen.

Vi har gjennom hele kvalitetssikringen hatt tett og nær kontakt med Kriminalomsorgen ved Pål Mathisen, Terje Weber og Ivar Omdal. Kriminalomsorgen har uten opphold gitt tilgang til alt bakgrunnsmateriale vi har bedt om, inkludert regneark som i utgangspunktet trolig var ment å ha en intern karakter. Dette har uten tvil gjort kvalitetssikringen bedre og nyttigere for oppdragsgiver. Vi vil takke for en konstruktive bidrag.

Vedlegg 1 gir en oversikt over møter og intervjuer som er gjennomført gjennom kvalitetssikringen.

2 Behovsanalysen

2.1 Hva rammeavtalen sier

Rammeavtalen med Finansdepartementet for kvalitetssikringsoppdraget sier følgende om behovsanalysen:

«Behovsanalysen skal inneholde en kartlegging av interessenter/aktører i en inter-sentanalyse. Leverandøren skal foreta en vurdering av hvorvidt det tiltaket som det påtenkte prosjektet representerer er relevant i forhold til samfunnsmessige behov.»

Leverandøren skal vurdere om dokumentet er tilstrekkelig komplett og kontrollere det mhp indre konsistens. Det skal gis en vurdering av i hvilken grad tiltaket vil medføre effekter som er relevante i forhold til samfunnsbehovene. Den underliggende politiske verdivurdering bak de oppgitte samfunnsbehov er ikke gjenstand for vurdering.»

Vi har vurdert foreliggende behovsanalyse (kap. 2 i KVVU-en) i henhold til dette. Vurderingen er oppsummert i Tabell 2.1.

Tabell 2.1 Oppsummert vurdering av behovsanalysen

Tilfredsstillende beskrivelse av interesser og aktører	✓
Tiltaket relevant i forhold til samfunnsmessige behov	✓✓✓
Behovsanalysen tilstrekkelig komplett og har indre konsistens	✓✓,

Merknad: Antall ✓ svarer til grad av positivitet i vurderingen. Tre ✓ tilsvarer godkjent uten vesentlige merknader. To ✓ tilsvarer godkjent med noen merknader. Én ✓ tilsvarer godkjent med vesentlige merknader. ✗ svarer til negativ vurdering.

Behovsanalysen gir etter våre vurderinger en tilstrekkelig dokumentasjon av de samfunnsmessige behovene bak tiltaket som vurderes. Tiltaket vurderes også som relevant i forhold til de avdekkede behovene. Vi har noen metodiske merknader til deler av behovsanalysen, og til beskrivelsen av interessenter og aktører. Merknadene har betydning for utformingen av krav, mulighetsrom, dimensjonering og utformingen av konseptalternativene.

2.2 Hovedpunkter i KVVU-ens behovsanalyse

Behovsanalysen er inndelt i tre deler; normative behov, etterspørselsbaserte behov og interessegruppers behov. Avslutningsvis oppsummerer KVVU-en behovene som danner det utløsende behovet for tiltak. Vi refererer kort KVVU-ens behovsanalyse før vi i de påfølgende avsnittene kommenterer analysene i KVVU-en.

Normative behov

Under normative behov gir KVV-en en oversikt over nasjonale myndigheters behov med hovedvekt på kriminalpolitikken, hvor straffeloven, straffegjennomføringsloven og stortingsmelding nr. 37 "*Straff som virker*" er hoveddokumenter. KVV-en viser til at Kriminalomsorgen er en viktig del av kriminalpolitikken. Stortingsmelding nr. 37 gir således normer og retningslinjer for hvordan straffegjennomføringen i Norge skal være. Dette gir seg igjen utslag i bygningsmessige behov og krav som sammen med tilstandsbeskrivelsen av dagens fasiliteter er med på å danne de utløsende behovene for investeringstiltak.

Den normative delen av behovsanalysen inkluderer også en oversikt over politiske målsettinger til eksisterende og nye statlige bygg.

Etterspørselsbaserte behov

Under etterspørselsbaserte behov har KVV-en lagt ned en stor innsats for å kartlegge og utvikle prognoser for omfanget på varetekt, og utviklingen i ulike straffereaksjoner for å beregne den forventede etterspørselen etter fengselsplasser i utredningsområdet.

Analysen er delt inn i følgende underpunkter:

- Dagens fengselsstruktur i utredningsområdet
- Utviklingstrekk innenfor kriminalomsorgen (inneholder blant annet soningskø og regionale forskjeller i befolkningsutvikling)
- Forhold ved samfunnsutvikling som påvirker kriminaliteten (med ulike demografiske variable)
- Trekk i utviklingen av reaksjonsmønstre mot kriminalitet
- Særskilt om behovet for varetektskapasitet
- Prognoser på 3 til 5 års sikt på landsbasis, og
- Prognoser på 5 til 20 års sikt på regionsnivå

Det gjøres også en usikkerhetsanalyse av etterspørselen etter fengselsplasser. Analysen konkluderer med at det ikke er noen umiddelbare kapasitetsbehov på kort sikt, men at det er en underdekning i området Agder til Buskerud som bør løses. Dette gjelder særlig behov for varetekts- og høysikkerhetsplasser i Agder. På lenger sikt anslår analysen at det vil være behov for økt kapasitet i landet, så vel som i utredningsområdet. Det konkluderes med et behov for kapasitetsøkning i utredningsområdet på 175 plasser fra 2012 til 2022. Rogaland er da holdt utenfor.

Interessegruppers behov

Under interessegruppers behov er ulike interessenters behov kartlagt. Det er skilt mellom primære og sekundære interessenter. KVV-en har definert offentlig myndighetsutøvelse og forvaltningsvirksomhet som foregår i eller gjør bruk av norske fengsler, herunder «etterspør» fengselsdøgn, som primærinteressenter. Virksomheter som har aktivitet som blir direkte berørt av fengselskapasitet og –struktur inngår også som primærinteressenter. Med sekundærinteressenter menes i KVV-en øvrige grupper og virksomheter som er engasjert i forhold ved norske fengsler.

Utløsende behov

Oppsummeringen til slutt gir en sammenstilling av tre forhold som til sammen danner det prosjektutløsende behovet; bygningsmassens tilstand og begrensninger mht å kunne møte kravene som følger av St.meld.nr.37, kapasitet og fleksibilitet til å kunne møte etterspørselen etter ulike plasser, og behov knyttet til bygningsmessige løsninger for å kunne gi innhold til soningen i tråd med overordnede politiske føringer.

2.3 Vurdering av KVVU-ens behovsanalyse

Vi kommenterer kort de ulike delene i behovsanalysen før vi til slutt i kapitlet gir en samlet vurdering av konsekvensene av våre merknader. Se forøvrig kapittel 8.3 i dette dokumentet som vurderer hvilke etterspørselsbaserte behov som legges til grunn i vår samfunnsøkonomiske analyse. Problemstillinger rundt etterspørselsbaserte behov beskrives og drøftes også i Notat 1 (vedlegg 2) og Notat 2 (vedlegg 3).

2.3.1 Normativ behovsanalyse

Den normative behovsanalysen gir en grundig gjennomgang av politiske målsettinger innenfor kriminalomsorgen spesielt, og kriminalpolitikken generelt. Det gis også en oversikt over relevant lovverk med betydning for problemområdet som det påtenkte prosjektet er forankret i. Denne delen av behovsanalysen er godt dokumentert med referanser til lover og vedtak, og vurderes som relevant og dekkende for de normative behovene bak prosjektet.

Avledede normative behov

Under den normative behovsanalysen gjennomgår KVVU-en krav til eksisterende og nye statlige bygg og det vises til Statsbyggs miljøstrategi som består av bindende fireårige miljømål og langsiktige, retningsgivende miljøambisjoner fram mot 2030. Miljømålene er så vidt vi kan se ikke et uttrykk for vedtatt nasjonal politikk og representeres således kun Statsbyggs strategiske mål.

Avledede miljømål, utover det som følger av eksisterende regelverk, kan være relevant å inkludere i en behovsanalyse. For at denne type behov skal gis betydning for løsningsvalg, må målene (behovene) være forankret i overordnede styringsdokumenter som representerer vedtatt nasjonal politikk. I Meld. St. 21 (2011–2012) Norsk klimapolitikk understrekes det at generelle virkemidler er sentrale i den nasjonale klimapolitikken, og at sektorovergripende økonomiske virkemidler skal legge grunnlaget for kostnadseffektive og informerte tiltak, der forurenseren betaler. Videre vises det til at regjeringen vil vurdere tiltak som er *kostnadseffektive* i lys av en forventet stigende karbonpris over en investerings levetid, og som ikke nødvendigvis utløses av dagens virkemiddelbruk. Med dette utgangspunkt mener vi at miljø- og klimatiltak utover det som følger av generelle krav til offentlige bygg, må vurderes utfra et nytte-kostnadsperspektiv der det tas hensyn til forventet utvikling i energi- og karbonpriser. Dette er også i tråd med anbefalingene som gis i NOU 2012: 16 Samfunnsøkonomiske analyser og NOU 2009:16 Globale miljøutforming og norsk politikk.

Statsbyggs interne strategiske miljømål blir således kun relevante dersom de utøser kostnadseffektive tiltak vurdert i lys av forventede karbon- og energipriser over inves-

teringsens levetid. Verken miljø- eller klimapolitikken gir støtte for å gjennomføre eventuelle tiltak som ikke er kostnadseffektive i forhold til målene tiltakene er ment å virke på. I den grad Statsbyggs miljøambisjoner medfører merkostnader som ikke er begrunnet i tilsvarende gevinster, kan dette i verste fall stride mot overordnet miljø og klimapolitikk. Dersom kostnadskrevende miljø- og eller klimatiltak ønskes prioritert av strategiske grunner, bør dette legges fram for en politisk beslutning, der kostnader og forventede effekter inngår i beslutningsgrunnlaget. Statsbyggs strategiske mål hører etter våre vurderinger ikke med i en behovsanalyse.

2.3.2 Etterspørselsbaserte behov

KVV-en har en grundig analyse av forventet etterspørsel etter fængselsplasser. Det er også foretatt usikkerhetsvurderinger av mulige faktorer som kan påvirke behovet for ulike type soningsplasser. Det er i dag om lag 883 fængselsplasser i det geografiske området KVV-en omhandler (inkludert 27 plasser i overgangsboliger). Utredningsområdet er avgrenset til 322 fængselsplasser som i henhold til kapasitetsplanens (se dokumentliste vedlegg 6) kriterier bør vurderes nedlagt og erstattet med nybygg. Etterspørselen og forventet kapasitetsbehov er en svært sentral del av beslutningsgrunnlaget. Vi har derfor som en del av kvalitetssikring utarbeidet en uavhengig analyse av kapasitetsbehovet som en del av vår samfunnsøkonomiske analyse i kapittel 8. Vi har i tillegg noen merknader til KVV-ens etterspørselsanalyse.

Prosjektavgrensningen og grenseflater mot andre regioner

Mandatet for KVV-en (og kvalitetssikringen) avgrenset i utgangspunktet utredningsområdet til å gjelde *erstatningsplasser* som representerer i underkant av 40 prosent av fængselsplassene innenfor et geografisk område. Ved utarbeidelse av flere alternativer ble analysene utvidet til å også inkludere nye plasser i utredningsområdet. Prosjektavgrensningen er etter våre vurderinger uklar og ubegrunnet. Prosjekt avgrensningene gjør også at beregningen av etterspørselen etter fængselsplasser i utredningsområdet implisitt hviler på følgende forutsetninger:

- Utredningsområdet berøres ikke av utviklingen og dekningsgraden for fængselsplasser i andre regioner (dvs utenfor region Sør og Sørvest). En eventuell vekst i etterspørselen, eller kapasitetsøkning, i naboregionene (øst og vest/Rogaland) påvirker da ikke etterspørselen etter plasser i utredningsområdet.
- Rogaland inngår i region Sørvest, men er utelatt fra utredningsområdet. Dette innebærer at det implisitt er forutsatt at en eventuell vekst i etterspørselen etter fængselsplasser i Rogaland løses i Rogaland eller andre steder utenfor utredningsområdet. Motsatt innebærer forutsetningen at kapasitetsendringer i Rogaland ikke får betydning for kapasitetsbehovet i Agder.
- Fængslene i region Sør- og Sørvest som ikke er inkludert i utredningsområdet (60 prosent av plassene i de to regionene) forutsettes videreført med dagens kapasitet gjennom hele utredningsperioden, med unntak av Skien og Berg som trekkes inn i 500-alternativene. Det innebærer at en eventuell vekst i etterspørselen må dekkes gjennom fængslene som er definert i utredningsområdet (pluss Skien) dersom eksport ut av regionen skal unngås.

- Dagens organisering og fordeling av innsatte videreføres. Dette inkluderer en praksis der utenlandske kriminelle som skal sone i Norge, og som får sin dom innenfor region Sør og Sørvest skal sone innenfor regionen.
- Dagens praksis der samme plasser/fengsler brukes til både varetekt og soning videreføres.

Forutsetningene er delvis gitt av utredningsmandatet og avropet for kvalitetssikring, og delvis av politiske føringer. I hht rammeavtalen for kvalitetssikring skal det ikke stilles spørsmål ved politiske føringer. Vi finner det likevel riktig å peke på at organisatoriske endringer, vil kunne påvirke etterspørselen etter soningsplasser i regionen. Gjennom kvalitetssikringsarbeidet er det også kommet fram at eksempelvis Ringerike fengsel har overkapasitet på plasser med høy sikkerhet. Dette fører til at flere som kunne sonet under lettere sikkerhet må sone under et høyere sikkerhetsnivå enn det er behov for. Dette kan ha betydning for kvaliteten i soningen som følge av manglende progresjon i soningen og dermed også for tilbakeføringsgraden. En eventuell omorganisering der Ringerike fengsel kun ble benyttet til soning og varetekt med behov for høy sikkerhet, vil kunne ha betydning både for type plasser og antall plasser det vil være behov for i utredningsområdet.

Kvalitetssikringsarbeidet har også bekreftet en økende knapphet på fengselsplasser i Rogaland og vestover, og da særlig en økende knapphet på varetektsplasser. Dersom denne etterspørselen ikke møtes gjennom utvidelser (investeringer) i Rogaland (og/eller Haugalandet), vil dette gi et økende press på plassene i utredningsområdet. Dersom det derimot besluttes å øke kapasiteten i Rogaland, kan dette redusere etterspørselen etter plasser i utredningsområdet. Vi har fått opplyst at det til en hver tid sitter om lag 70 – 75 innsatte fra Agderfylkene i Rogaland. Dersom kapasiteten i vårt utredningsområde økes, vil dette nødvendigvis få betydning for etterspørselen etter kapasitet i Rogaland. Hvor mange fra Rogaland som sitter i Agder er uklart. Rogaland og Agder tilhører samme region innenfor Kriminalomsorgen. Når Rogaland ikke er inkludert i utredningsområdet burde strømmene mellom Agder og Rogaland ha vært bedre kartlagt for å sikre at kapasitetsutvidelsene plasseres der mangelen er størst. Kapasitetsplanen fra kriminalomsorgen (KSF, 2005) adresserer noen av denne type problemstillinger, men er uklar i forhold til prioritering og innfasing av nye plasser.

Kapasitetsplanen viser til et behov for flere plasser både i Bergen- og Haugesundsområdet. Det vises videre til at en eventuell utvidelse av Åna Fengsel 25 km sør for Sandnes må sees i sammenheng med tiltak som gjøres innenfor region Sørvest. Åna fengsel mistet 55 plasser ved en rehabilitering i 2010 der flermannsceller ble omgjort til enmannsceller. Disse plassene er så langt ikke erstattet. Kapasitetsutnyttelsen i dag overstiger kriminalomsorgens måltall på 94 prosent kapasitetsutnyttelse.

Vi observerer at det ikke foreligger endelige vedtatte planer for innfasing av nye plasser i Rogaland. Dette bidrar til å øke usikkerheten om hvilke behov og etterspørsel som må løses innenfor utredningsområdet. Konseptvalget i utredningsområdet, inkludert dimensjonering av kapasitet og sammensetning av plasser, vil således legge føringer for hvilke behov som må løses i andre regioner.

KVV-en viser at overdekning/underdekning i dag varierer på tvers av regionene, og også forventes å variere i 2016, der særlig region Sørvest (Agder og Rogaland) er beregnet med underkapasitet (se Tabell 2.2).

Tabell 2.2 Soningskø 2012 og forventet forskjell mellom behov og kapasitet i 2016

Region	Antall dommer i kø 2012	Antall soningsår i dommene	Gap mellom behov og kapasitet, 2016. Regnet i antall plasser
Sørvest (Agder og Rogaland)	317	67	102
Sør (Buskerud, Vestfold, Telemark)	76	34	-168
Øst	120	22	-11
Vest	184	36	-10

* Kilde: KVV tabell 2 og tabell 1. Merknad: Negative tall = flere plasser enn behov. Antatt dagens kapasitet og kapasitetsutnyttelse (94%) i 2016. Behovsframskrivningen er «målt ved tingrett/statsadvokat innen regionsgrense» og framskrevet til 2016. Framskrivningen avviker fra den nasjonale framskrivningen som også brukes i KVV (annen metodikk).

Ny informasjon om tilgrensende området – endret mandat for kvalitetssikring

Vi har mottatt ny informasjon om Ullersmo i løpet av kvalitetssikringsprosessen viser at endringer i tilgrensende områder kan få betydning for hvilke behov det kan være hensiktsmessig å dekke, eller i det minste vurdere, ved fastsettelse av fengselskapasitet i utredningsområdet som omfattes av region Sør. Se notat 2 (vedlegg 3) for en nærmere redegjørelse for vurderinger av Ullersmo og sammenhengen med kapasitetsvurderingen i utredningsområdet.

Avgrensningen av utredningsområdet er begrunnet i dagens fengselsstruktur der gamle fengsler som er kostnadskrevende å drifte eller av andre grunner er vurdert som uegnet for moderne fengselsdrift er inkludert. Dersom vi ser ut av utredningsområdet er det så langt vi kjenner til kapasitetsplanen fra 2012 (KSF, 2012) som gir den beste oversikten.

KSF (2012) går gjennom regionene og foreslår bla følgende tiltak (utover tiltakene i KVV-en):

- Utredning av erstatningskapasitet i Hedmark og Oppland
- Utredning av Oslo fengsel og Bredtvedt fengsel, som har vedlikeholdsetterslep
- Utredning av utvidelse av Bergen fengsel
- Utredning om erstatningskapasitet i Haugesunds-området
- Videre oppgradering og fremtidig kapasitet ved Åna fengsel må ses i sammenheng med annen kapasitet

Hvordan eventuelle utvidelser, nedleggelser eller lokalisering av erstatningsplasser som følger av disse tiltakene vil virke på behovet for plasser i utredningsområdet, er

ikke utredet i KSF (2012). Det foreligger så vidt vi kan se heller ikke noe innfasingssplan for de øvrige tiltakene. På hvilke tidspunkt eventuelle andre utvidelser av den samlede fengselsplanen er tenkt faset inn, vil kunne ha en direkte betydning for hvilke behov som må dekkes i utredningsområdet.

Gjennomgangen viser at det er en rekke faktorer som gjør at de implisitte forutsetningene etterspørselsberegningen bygger på (jf side 26) er skjøre. En klargjøring av hvordan grensesnittet mellom utredningsområdet og Rogaland/Haugsundsområdet er tenkt løst kunne redusert usikkerheten innenfor region Sørvest. For region Øst er det vanskelig å se hvordan usikkerhet knyttet til kapasitet og behov i tilgrensede områder kan løses uten en etterspørsels- behovs- og kapasitetsanalyse som dekker et betydelig bredere område enn det som omfattes av KVVU-en.

I de neste avsnittene går vi gjennom KVVU-ens behovsprognoser der vi forholder oss til avgrensningen som følger av det fastsatte utredningsområdet i KVVU-en.

Behovsdekning og prognoser

KVVU-en viser (jf Tabell 2.2 over) at det er en del "fjernsoning" i forhold til regionsgrensene. Dette er i følge KVVU-en et uttrykk for at den samlede kapasiteten er skjevt fordelt i forhold til de regionsvise behovene.

KVVU-en viser til at både soningskø og varetektsutfordringer er større i region Sørvest (Agderfylkene og Rogaland) enn i andre deler av landet. Det understrekes at det særlig for Rogaland er manglende selvforsyning, og at dette er problematisk med utgangspunkt i nærhetsprinsippet. Vi har på den andre siden fått opplyst at det i gjennomsnitt sitter 70-75 fra Agderfylkene på Åna.

KVVU-en er uklar på hvordan underdekningen i Sørvest er fordelt mellom Rogaland og resten av Sørvestregionen (Agderfylkene). Vi har registrert at Agder politidistrikt frakter varetektsfanger til Åna fengsel og Stavanger, og at det også fraktes varetektsfanger og domsfelte ut av regionen. Videre registreres det at varetektsfanger fraktes fra Rogaland til Agderfylkene, men at nettostrømmen som nevnt foran går fra Agder til Rogaland. I følge informasjon fremkommet gjennom kvalitetssikringen skyldes transport fra Rogaland til Agder vel så mye overfylte fengsler der det til en hver tid må jaktes på ledige plasser. Utfraktning fra Agder skyldes derimot i hovedsak for få plasser i forhold til etterspørselen i Agder. Full kapasitetsutnyttelse gir dermed mer frakt og utveksling på tvers av regioner og politidistrikt.

KVVU-en viser videre til at det i region Sørvest, hvor Agderfylkene inngår, er lange reiseavstander til andre regioner, samtidig som det er mangelfull dekning. Reiseavstanden mellom fengslene i Agder og Rogaland er også stor. Region Sørvest har per 23.3.2012 også den største soningskøen med en kø på 67 effektive soningsår i dommene. Hvordan denne køen er fordelt mellom Agderfylkene og Rogaland er uklart. Vi mener det hadde styrket beslutningsgrunnlaget om forventet etterspørsel etter sonings- og varetektsplasser i utredningsområdet var behandlet isolert, der også utvekslingen mellom Rogaland og Agderfylkene var kartlagt.

KVV-en viser at det på landsbasis er behov for økt soningskapasitet fram til 2016. Kapasitetsplanen (januar 2013) konkluderer med et behov på 50 – 100 nye plasser på landsbasis, og anbefaler at disse plassene bør være i høysikkerhetsenheter og konsentrert til Østlandet og Vestlandet. Med størst påvist soningskø og kapasitetsmangler i Sørvestregionen virker denne prioriteringen noe svakt begrunnet.

KVV-en konkluderer med at beste anslag for plassbehov i region sør og Sørvest til sammen ligger på 1500 plasser i 2022, dvs en økning på om lag 250 plasser fra dagens kapasitet. I KVV-en fordeles 175 plasser mellom Agderfylkene, Telemark, Vestfold og Buskerud, mens det er forutsatt at 75 plasser dekkes utenfor utredningsområdet, nærmere bestemt i Rogaland. Med en nettostrøm fra Agder til Rogaland i dag, og størst påviste kapasitetsutfordringer i Sørvestregionen, peker KVV-ens etterspørselsanalyse så vidt vi kan bedømme mot størst behov for kapasitetsøkning i Sørvest.

Samlet vurdering av kapasitetsbehov i utredningsområdet

KVV-en konkluderer videre med at det på kort sikt ikke er en umiddelbar kapasitetskrisse. Denne konklusjonen finner vi i liten grad å være konsistent med den kartlagte kapasitetsmangelen i region Sørvest. Vi mener KVV-en viser at det er behov for økt kapasitet på varetektsplasser og høysikkerhetsplasser i Agder, med mindre det kommer kapasitetsutvidelser i den delen av region Sørvest som ligger utenfor utredningsområdet (dvs Rogaland).

2.3.3 Interessegruppebaserte behov

KVV-en har en grundig interessentkartlegging. Interessentene er kategorisert i primære og sekundære interessenter. Vi er kritiske til definisjonene som gis, og mener også at oversikten gir et uklart bilde over enkelte aktørers roller.

Med primærinteressenter menes i KVV-en: *Offentlig myndighetsutøvelse og forvaltningsvirksomhet som foregår i eller gjør bruk av norske fengsler, herunder "etterspør" fengselsdøgn. Virksomheter som har aktivitet som blir direkte berørt av fengselskapasitet og -struktur*.

Ordet interessent defineres i Store Norske Leksikon som «*medeier, en som deltar i, eller har interesser i, et foretak*». Nettstedet lederkilden.no legger til at «*De ulike interessentene stiller gjerne ulike krav til bedriften*». Stikkordet her er «ulike». Vår forståelse av ordet interessent tilsier at ulike interessenter har *ulike* interesser. I økonomisk terminologi ville en sagt ulike preferanser. Av ulike interesser følger ulike behov. Det er etter vårt skjønn dette som gjør interessantanalysen interessant i en behovsanalyse. Interessentanalysen blir en «bottom-up» aggregering av samfunnets behov som speiler interessentenes behov. Definisjonen fra Store Norske åpner også for en svakere tolkning («en som deltar i»), der interessent for praktiske formål blir det samme som aktør.

Hvis en tenker fremover mot det som kommer lenger frem i KVV-en, er det Kriminalomsorgen og Politiet som er de to viktige interessentene. Behovsmessig tilhører disse statsapparat, men de har ulike mål og krav til løsningen. En nyttig og fremoverpekende

interessentkartlegging kunne derfor konsentrert seg om Kriminalomsorgen og Politiet. I KVUens interessentkartlegging er ikke Politiet nevnt.

KVU-en definerer overordnede, bevilgende myndigheter (Regjering og Storting), departementer og statlige etater som primære interessenter. Med vår foretrukne tolkning av ordet interessent, blir dette ikke riktig. Vi aksepterer at f.eks. statlige etater og departementer kan utvikle en egen kultur som i praksis gir dem en egen agenda (egne interesser, preferanser, behov), men ideelt sett skal de statlige organene utføre regjeringens politikk. Man kunne kanskje, som KVU-en gjør, definere Regjering og Storting som primære interessenter, det spørres om det er hensiktsmessig. Regjeringens og Stortingets politikk inngår allerede i den normative behovsanalysen. Eventuelle behov utover det som følger av vedtatt politikk og regelverk, handler om politiske valg og prioriteringer som eventuelt skal gjøres på grunnlag av konseptvalgutredningen. Hvilke hensyn og behov som da vektlegges, vil være opp til den videre politiske behandlingen å fastsette.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning er definert som en primær interessent. Vi mener altså at et statlig forvaltningsorgan per definisjon ikke har egne interesser, men skal som en del av statsforvaltningen levere løsninger som følger av normative behov og etterspørselen etter soningsplasser. Dimensjonerende kapasitet bør med dette utgangspunkt forankres i etterspørsel og føringer som følger av vedtatt kriminalpolitikk, og kan eventuelt legges inn som et krav. Det samme gjelder Riksadvokatens og politiets behov som også følger av etterspørsel etter ulike type fengselsplasser og vedtatt kriminalpolitikk. Ved utarbeidelse av en rom- og funksjonsanalyse vil det være relevant å spesifisere de ulike brukergruppens behov for å kunne utøve de oppgavene de er tillagt. Disse interessentgruppene kan dermed kategoriseres som brukere med betydning for utformingen av funksjonelle krav til løsningene.

Statsbygg er en forvaltningsbedrift som har i oppgave å tilby gode og funksjonelle lokaler til statlige virksomheter, og å realisere vedtatte samfunnspolitiske mål i forhold til arkitektur, statlige planinteresser, kulturminnevern og miljø (www.statsbygg.no). Statsbygg har således per definisjon ikke egne behov eller egeninteresser innenfor miljø eller andre områder som ikke følger av politiske vedtak og regelverk, men vil som byggherre ha ansvaret for at regelverk og politiske føringer for statlige bygg følges. Helsedirektoratet, Fylkesmannen og NAV har oppgaver som stiller funksjonelle krav til bygningsmassen. Disse kravene bør også forankres i overordnet politikk og etterspørsel og spesifiseres som funksjonelle krav i kravdokumentet.

Sekundære interessenter er definert som *øvrige grupper og virksomheter som er engasjert i forhold ved norske fengsler*. I oversikten som gis inngår flere brukergrupper. Flere av disse vil i kraft av sin rolle som brukere også ha interesser i løsningen. Flere av interessentenes funksjoner i kriminalomsorgen medfører funksjonskrav til bygningsfasilitetene. Dette gjelder blant annet advokater, pårørende og ansatte (i oversikten representert gjennom fagforeninger). Vi finner det relevant å identifisere disse gruppene for å sikre at aller brukergruppers behov ivaretas på en hensiktsmessig måte ved utformingen av tiltaket.

Regulerende planmyndigheter er ikke en interessent. I den grad det foreligger regionale eller kommunale politiske mål på områder som berører, eller berøres av det påtenkte investeringsprosjektet, bør dette beskrives som en del av de normative behovene.

Samlet vurdering av interessentanalysen

Rammeavtalen for kvalitetssikring krever at behovsanalysen skal inneholde en kartlegging av interessenter /aktører i en interessentanalyse. KVV-en har sånn sett kartlagt interessenter og aktører som berøres av tiltaket, og som kan ha direkte interesser i tiltakets utforming. Vår kritikk er rettet mot en mangelfull rolleforståelse mht hvordan ulike aktører kan påvirke prosjektet, samt en mangelfull sortering av brukerbehov og øvrige behov som vil utløses av et tiltak. Særlig er det en svakhet at ikke Politiet er nevnt.

2.3.4 Oppsummering og konklusjon

Det prosjektutløsende behovet følger manglende funksjonalitet i dagens fengsler i utredningsområdet. Den normative behovsanalysen dokumenterer mål og hensyn som skal ivaretas innenfor kriminalomsorgens og politi/rettsvesens bruk av fengselsfasiliteter. Etterspørselsanalysen dokumenterer at det med rimelig stor sikkerhet kan forventes et fortsatt behov for fengselsplasser framover, med et forventet økende gap mellom antall plasser og etterspørsel etter fengselsplasser i utredningsområdet.

Behovsanalysen dokumenterer at det er et gap mellom dagens løsning/fasiliteter og de kapasitets- og fasilitetskrav som er nødvendig for å kunne realisere overordnede samfunns mål innenfor kriminalpolitikken. Dette begrunner behov for tiltak, og at tiltak knyttet til fengselsstruktur, -utforming og kapasitet er relevante i forhold til samfunnsmessige behov. KVV-en gir ikke grunnlag for å kunne vurdere hvorvidt behovet for utskiftning av gamle fengsler er større eller mindre i utredningsområdet enn i andre regioner i landet. Kapasitetsplanen (KSF, 2012) viser at det er behov for erstatningsplasser og nye plasser i flere regioner.

KVV-ens behovsanalyse viser at det i region Sør på kort sikt i første rekke er behov for erstatningsplasser for plasser i fengsler som av driftsmessige hensyn bør legges ned. Den bygningsmessige tilstanden er i seg selv ikke kritisk på kort sikt, men små og lite funksjonelle enheter gjør driften kostnadskreven. Et unntak er Drammen takfengsel der det går mot at domstolene flytter ut. Det kan da virke lite hensiktsmessig å opprettholde takfengselet etter at både politi og domstoler har flyttet ut. Legges Drammen fengsel ned, må plassene erstattes, enten i region Sør eller i region Øst.

KVV-en sannsynliggjør at det på noe lengre sikt er behov for å bygge ut antall fengselsplasser totalt i landet, inkludert i region Sør. Vi mener det behov for ytterligere utredninger av forventet etterspørsel etter plasser der region Sør og Øst vurderes i sammenheng. Se notat 2 (vedlegg 3 for nærmere redegjørelse).

I motsetning til KVV-en konkluderer vi med at det er en umiddelbar kapasitetskrise i Sørvest, med en betydelig underdekning på særlig høysikkerhetsplasser i Agder. Dette

framgår blant annet av Tabell 2.2 som viser soningskø i 2012 og forventet forskjell mellom behov og kapasitet i 2016.

Analysene som er gjort, viser etter vår vurdering at region Sørvest har en utvilsom kapasitetsmangel, og da særlig etter høysikkerhetsplasser/varetekt. Dette gir et behov for flere plasser, i tillegg til erstatningsplasser for små- og uhensiktsmessige fengsler som av drifts- og kvalitetsmessige hensyn bør legges ned. I motsetning til KVV-en konkluderer vi også med at knappheten i region Sørvest i første rekke ligger i Agder. Informasjon innhentet gjennom kvalitetssikringen viser at det i dag går en nettostrøm fra Agder til Rogaland. Dette gir et større, og mer prekært behov for plasser i Agder enn det KVV-en konkluderer med.

3 Det overordnede strategidokument

3.1 Hva rammeavtalen sier

Rammeavtalen med Finansdepartementet for kvalitetssikringsoppdraget sier følgende om strategikapitlet:

«Strategikapitlet skal med grunnlag i behovsanalysen definere mål for virkningene av tiltaket:

- For samfunnet: Samfunnsmål
- For brukerne: Effektmål

Leverandøren skal kontrollere dokumentet mhp. indre konsistens og konsistens mot behovsanalysen. Det skal gis en vurdering av hvorvidt oppgitte mål er presist nok angitt til å sikre operasjonellhet. Hvis det er oppgitt flere enn ett mål på noen av de to punktene, må det vurderes om det foreligger innebygde motsetninger, eller at målstrukturen blir for komplisert til å være operasjonell. Det er et krav at helheten av mål må være realistisk oppnåelig og at graden av måloppnåelse i ettertid kan verifiseres. I praksis innebærer dette at antallet mål må begrenses sterkt.

Målene må være prosjektspesifikke. De må utformes slik at de beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstand etter gjennomføring av tiltaket.»

Vi har vurdert foreliggende strategikapittel i henhold til dette. Vurderingen er oppsummert i Tabell 3.1.

Tabell 3.1 Oppsummert vurdering av strategikapitlet

Konsistens mellom mål og behovsanalyse	✓✓✓
Konsistens mellom mål på ulike nivåer	✓✓✓
Konsistens mellom mål på samme nivå	✓✓✓
Operasjonell målstruktur	✓✓
Verifiserbar måloppnåelse	✓✓
Prosjektspesifikke mål	✓✓✓
Tilstandsbeskrivende mål	✓✓✓

Merknad: Antall ✓ svarer til grad av positivitet i vurderingen. Tre ✓ tilsvarer godkjent uten vesentlige merknader. To ✓ tilsvarer godkjent med noen merknader. Én ✓ tilsvarer godkjent med vesentlige merknader. ✗ svarer til negativ vurdering.

3.2 Hovedpunkter i KVV-ens strategikapittel

KVV-en målformuleringer tar utgangspunkt formålsparagrafen (§2 Formål) til Straffegjennomføringsloven. Følgende mål er formulert:

Samfunnsmålet:

«I 2020 har region Sør og Agder-fylkene fengsler med kapasitet og funksjonalitet som gir sikker straffegjennomføring og tilrettelegger for kriminalitetsfri tilværelse etter løslatelse.»

Effektmål:

Med utgangspunkt i behovsanalysens prosjektutløsende og viktige behov har KVV-en identifisert følgende effektmål, i prioritert rekkefølge.

- Prioritet 1 «Hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt»
- Prioritet 2 «Tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff»
- Prioritet 3 «Sikkerhet under straffegjennomføring og varetekt»

3.3 Vurdering av KVV-ens strategikapittel

Samfunnsmålet

Samfunnsmålet er etter vår vurdering konsistent med behovsanalysen og det prosjektutløsende behovet. Kapasitet og funksjonalitet til å gi en sikker straffegjennomføring er verifiserbare mål. «Sikker straffegjennomføring» og «kriminalitetsfri tilværelse etter løslatelse» er dessuten begreper med allmenn oppslutning i befolkningen og basis i behovsanalysen.

Det kan diskuteres hvorvidt samfunnsmålet i for stor grad retter seg mot fengsler og dermed utelukker andre straffegjennomføringsformer som i prinsippet også kan løse de prosjektutløsende problemene. Vår vurdering er at det fortsatt vil være behov for fengsler selv om det kan forventes en større bruk av andre former for straffegjennomføring, eksempelvis elektronisk kontroll, i framtiden. Samfunnsmålet er etter våre vurderinger tilstrekkelig åpent til at en utvidet bruk av andre straffegjennomføringsløsninger kan kombineres med kapasitet i fengslene.

Formuleringen «har region Sør og Agder-fylkene fengsler» kan også diskuteres. Hvorfor må fengslene ligge der? Vi mener det hadde vært bedre å ta utgangspunkt i at «region Sør og Agder-fylkene har dekket sitt behov for fengselskapasitet» uten å legge som premiss at fengslene skal ligge i samme region. Beliggenheten ville vært et resultat av analysen.

Gitt den påviste underdekningen i deler av utredningsområdet og forventet vekst i etterspørselen framover, kan det diskuteres hvorvidt tidsangivelsen i samfunnsmålet er hensiktsmessig. Finansdepartementet (2010) stiller blant annet krav om at hensynet til

levedyktighet ivaretas i målformuleringen. Med dette menes at målformuleringen må vise *"I hvilken grad tiltaket fortsatt bidrar til realiseringen av effektmål og samfunns-mål etter at prosjektet er ferdigstilt og gjennom den antatte levetiden*. For å ivareta hensynet til levedyktighet kunne formuleringen vært *"fra og med 2020"* i stedet for *"i 2020"*.

Effektmålene er konsistente med behovsanalysen. Eventuelle målkonflikter og hvordan disse kan håndteres er behandlet i KVVU-en (se avsnitt 3.4 under for vurdering av målkonflikter). Effektmålene, sammen med KVVU-ens utdypninger av strategier og resultatindikatorer gjør målstrukturen tilstrekkelig operasjonell.

3.3.1 Strategier og resultatindikatorer

Fengselsanleggene med tilhørende utforming kan betraktes som et nødvendig, men ikke tilstrekkelig virkemiddel for å realisere de fastsatte målene. Effektmålene kan således bli krevende å verifisere i og med at de også avhenger av andre tiltak. KVVU-en har løst denne utfordringen gjennom å utarbeide strategier og «aktuelle resultatindikatorer» under hvert enkelt effektmål. I tillegg vises det til at kriminalomsorgens strategier for utvikling av personellet kompetanse, organisering av arbeidet og bruk av faglige virkemidler og støtteverktøy for øvrig, ligger som en forutsetning.

Vi viser til rammeavtalens beskrivelse av innholdet i kravdokumentet, der det heter at kravdokumentet skal *sammenfatte betingelsene som skal oppfylles ved tiltaket*. Etter våre vurderinger er flere av de angitte strategiene og resultatindikatorer mer å betrakte som krav (eller betingelser for målrealisering) enn som resultatindikatorer for effektmålene. Med dette utgangspunkt kan det fra et formelt ståsted påpekes at enkelte av strategiene og resultatindikatorer burde vært plassert i kravdokumentet.

3.4 Håndtering av potensielle målkonflikter

KVVU-en har et eget avsnitt om potensielle konflikter mellom effektmålene. Det vises til følgende potensielle konflikter:

- Hurtig iverksettelse kontra tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse
- Hensynet til sikkerhet kontra tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse

KVVU-ens løsning på eventuelle målkonflikter er fleksibilitet i kapasitet, dvs innfrielse av 90-prosentkravet i St.meld.nr.37. Dette begrunnes både med at fleksibilitet som gir muligheter til å flytte fanger, og slakk i kapasitet blant de ansatte for å sikre tilstrekkelig individuell oppfølging, gir riktige risikovurderinger mv, og ivaretar alle hensynene. Det understrekes at høysikkerhetsplasser er mer kostnadskrevende enn plasser med lavere sikkerhet, og at det derfor ikke er noe å tjene på å sette innsatte under høyere sikkerhet, eller strengere restriksjoner enn nødvendig. Vi er enige i disse vurderingene.

Vurdering av KVVU-ens påvising og håndtering av målkonflikter

Vi støtter KVVU-en i at målkonfliktene først blir gjeldende i tilfeller med høy kapasitetsutnyttelse. Intervjuene gjennomført i kvalitetssikringsarbeidet har bekreftet at det ved dagens høye kapasitetsutnyttelse daglig gjøres avveininger mellom hensynene effektmålene representerer, og at dette går ut over samtlige målområder.

3.5 Samlet vurdering

Samfunnsmllet og effektmålene er etter vurederinger konsistente med straffe-gjennomf6ringslovens formålsparagraf og KVV-ens behovsanalyse. Potensielle målkonflikter mellom effektmålene er hândtert på en ryddig måte i strategidokumen-tet.

Samfunnsmllet er levedyktig i den forstand at det fortsatt bidrar til å realisere sam-funnsmllet etter at prosjektet er ferdigstilt. Med en fortsatt forventet vekst i ettersp6rselen etter fongselsplasser er det imidlertid viktig å være oppmerksom på at et tiltak som realiserer samfunnsmllet i 2020, ikke nødvendigvis vil gi tilstrekkelig ka-pasitet til å realisere målet på lengre sikt.

4 Overordnede krav

4.1 Hva rammeavtalen sier

Rammeavtalen med Finansdepartementet for kvalitetssikringsoppdraget sier følgende om overordnede krav:

«Det overordnede kravkapitlet skal sammenfatte betingelsene som skal oppfylles ved gjennomføringen.

Det er tale om to typer krav:

- *Krav som utledes av samfunns- og effektmålene.*
- *Ikke-prosjektspesifikke samfunns mål. I praksis vil slike mål fremstå som rammebetingelser for tiltaket. Av denne grunn er det mest hensiktsmessig å behandle disse målene i kravkapitlet. Da det finnes svært mange generaliserte mål, må antallet som analyseres begrenses til slike som er spesielt relevante for undersøkelsen av mulighetsrommet.*

Kravkapitlet skal være fokusert mot effekter og funksjoner. I forhold til det å ha en konsistent prioritering og robusthet i dataenes utsagnskraft på et overordnet nivå, er teknisk løsningsorientering og detaljeringsgrad av underordnet betydning.

Leverandøren skal kontrollere dokumentet mhp. indre konsistens og konsistens mot strategikapitlet. Leverandøren må videre vurdere relevansen og prioriteringen av ulike typer krav sett i forhold til målene i strategikapitlet (eksempelvis prioritering mellom funksjonelle, estetiske, fysiske, operasjonelle og økonomiske krav).»

Finansdepartementet (2010) gir en presisering av begrepet krav som er nyttig:

«Krav som er relatert til effekter som kan omregnes til kroner inkluderes som prissatte konsekvenser i den samfunnsøkonomiske analysen. Krav som helt eller delvis ikke kan innarbeides som prissatte konsekvenser, skal behandles som tiltaksspesifikke ikke-prissatte konsekvenser i den samfunnsøkonomiske analysen.»

Det er altså om å gjøre at viktige konsekvenser (prissatt og ikke prissatt) i den samfunnsøkonomiske analysen blir identifisert allerede i kravkapitlet. Samtidig skal kravene være forankret i mål og behov. Kravkapitlet peker altså både fremover og bakover.

Vi har vurdert foreliggende kravkapittel i henhold til dette. Vurderingen er oppsummert i Tabell 4.1.

Tabell 4.1 Oppsummert vurdering av kravkapitlet

Konsistens mellom kravkapittel og strategikapittel	✓
Konsistens mellom krav	✓✓✓
Relevans og prioritering mellom ulike typer krav i forhold til mål i strategikapitlet	✓

Merknad: Antall ✓ svarer til grad av positivitet i vurderingen. Tre ✓ tilsvarer godkjent uten vesentlige merknader. To ✓ tilsvarer godkjent med noen merknader. Én ✓ tilsvarer godkjent med vesentlige merknader. ✗ svarer til negativ vurdering.

Det er vanlig å dele krav inn i skal-krav og bør-krav. Skal-krav har vetokarakter.

4.2 Hovedpunkter i KVV-ens kravkapittel

Det er fire skal-krav i KVV-en:

A1) Eksisterende fængselsbygg skal tilfredsstille alle myndighetskrav, herunder brannsikkerhetskrav, HMS krav, eventuelt regulerte miljøkrav og bygningstekniske krav som slår inn ved større ombygginger.

A2) Nye fængselsbygg skal tilfredsstille alle relevante bygningstekniske krav til nye offentlige bygg.

A3) Fængselsbygg skal legge til rette for at kriminalomsorg kan gjennomføres i samsvar med straffegjennomføringsloven og grunnleggende menneskerettigheter (jf. kravene om aktivitet, felleskap og rekreasjon som motvirker isolasjon).

A4) Fængselsdriften i eksisterende og nye bygg skal innrettes slik at arbeidsmiljølovens krav om arbeidstid for ansatte overholdes uten at det må forutsettes generelle og langvarige dispensasjoner

Bør-kravene i KVV-en er disse:

V1) Hvert fængsel skal ha gode arealer for en kvalitativ god aktivisering og felleskap for innsatte (normalitetsprinsippet)

V2) Fængselsbygg skal lokaliseres slik at det blir best mulig tilgjengelighet og lavest mulig driftskostnader for politi og eksterne samarbeidsparter som bidrar innholdsmessig (nærhetsprinsippet)

V3) Fængselsstrukturen skal gi best mulig fleksibilitet ved svingning i behovet for kapasiteter av ulike slag, for å dekke varetektbehov, mellom sikkerhetsnivåer og geografisk. Strukturen skal gi et fundament for å kunne redusere kapasitetsutnyttelsen ned mot 90% i normalsituasjonen. Fængslene skal støtte innsattes progresjon i forberedelsen til å leve et lovlydig liv etter løslatelse.

V4) Hvert fengsel skal ha en organisering som gir grunnlag for økonomisk fengselsdrift.

4.3 Andre føringer i KVVU-en med karakter av krav

Fra Strategikapitlet

I kapittel 3 anførte vi at KVVU-ens «aktuelle resultatindikatorer» har karakter være krav.

Disse er:

Ift effektmål *Hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt*

- Dekning av tilstrømning og minimal kø i ulike områder
- Det skal være hensiktsmessige plasser for soning og varetekt tilgjengelig til enhver tid (definert med antall, sammensetning og lokalisering)
- Antall fengselsplasser skal være tilstrekkelig til avvikling av dommer innenfor 90% utnyttelse av tilgjengelig kapasitet.

Ift effektmål *Kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff*

- Konseptets evne til å tilpasses skiftende behov for arbeidstrening innen forskjellige fag
- Bredde i tilgjengelig skoletilbud
- Fengslet er organisert for å legge til rette for progresjon i soningen frem til løslatelse
- Antall fengselsplasser skal være tilstrekkelig til at avvikling av dommer skal gjennomføres innenfor 90 prosent utnyttelse av tilgjengelig kapasitet

Ift effektmål *Sikkerhet under varetekt og straffegjennomføring*

- Fengselsbygg ivaretar alle sikkerhetsnivåer
- Fengselsbygg er tilrettelagt for progresjon i rehabiliteringen ved at det er lagt til rette for rask og tilpasset justering av sikkerhetsnivå og den innsattes privilegier dersom situasjonen tilsier dette
- Fengselsbygg ivaretar hensynet til «ikke høyere sikkerhetsnivå enn nødvendig»

Fra den samfunnsøkonomiske analysen i KVVU-en

Den samfunnsøkonomiske analysen i KVVU-en opererer med følgende ikke-verdsatte effekter, jf. kapittel 6:

- Tilstrekkelig og fleksibel kapasitet
- Kvalitet i soningen og aktivitetstilbudet
- Nærhet til politi (varetekt)
- Nærhet til innsattes og pårørendes hjemsteder samt samarbeidspartnere (helse, NAV)
- Trygghet og kvalitet på arbeidsmiljøet
- Miljøhensyn og universell utforming

I tillegg har den samfunnsøkonomiske analysen en verdsatt effekt

- Neddiskonterte kostnader til investering og drift

4.4 Vurdering av KVV-ens kravkapittel

4.4.1 Skal-krav

I Tabell 4.2 har vi vurdert KVV-ens skal-krav.

Tabell 4.2 Skal-krav i KVV og vår vurdering

Skal-krav i KVV	Forankret i mål?	Kommentar
Eksisterende fængselsbygg skal tilfredsstille alle myndighetskrav (brann, HMS, bygningsteknisk)	-	Et selvsagt krav som følger av lover og reguleringer.
Nye fængselsbygg skal tilfredsstille alle relevante bygningstekniske krav	-	Et selvsagt krav som følger av lover og reguleringer.
Fængselsbygg skal legge til rette for at kriminalomsorgen gjennomføres i samsvar med straffegjennomføringsloven og grunnleggende menneskerettigheter	-	Et selvsagt krav som følger av lover og reguleringer.
Fængselsdriften skal innrettes slik at arbeidsmiljøloven overholdes uten generell og langvarig disp	-	Burde vært et selvsagt krav, men er det ikke. Kan forsvares å ha med som krav til løsningen.

KVV-en har altså tatt med et antall skal-krav (A1, A2 og A3) som omfatter lovbestemte minimumskrav som uansett må oppfylles. Disse oppfyller etter vårt skjønn ikke Rammeavtalens vilkår om å være slike som «er spesielt relevante for undersøkelsen av mulighetsrommet». De kunne og burde vært tatt bort, jf. også vår diskusjon av behov i kapittel 2. Det siste skal-kravet (A4) sier at fængslene ikke skal drives på dispensasjon fra arbeidsmiljøloven. Det er en potensielt relevant rammebetingelse i forhold til mulighetsrommet. Det viser seg at den ikke er det i praksis, men kravet kan forsvares. I den samfunnsøkonomiske analysen er det fulgt opp ikke som en konsekvens, men som en betingelse for løsningen.

4.4.2 Andre krav i KVV

I Tabell 4.3 har vi vurdert sammenhengen mellom mål i strategikapitlet, bør-krav i kravkapitlet og konsekvenser i KVV-samfunnsøkonomiske analyse.

Tabell 4.3 Sammenhengen i KVV mellom mål (Strategikapittel), konsekvens (KVUs Samfunnsøkonomisk analyse) og krav

Mål, konsekvens	Resultatindikator for mål	Tilsvarende krav nr
Effektmål Hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt	Dekning av tilstrømning og minimal kø i ulike områder Det skal være hensiktsmessige plasser for soning og varetekt tilgjengelig til enhver tid (definert med antall, sammensetning og lokalisering) Antall fengselsplasser skal være tilstrekkelig til avvikling av dommer innenfor 90% utnyttelse av tilgjengelig kapasitet.	V3) Fengselsstrukturen skal gi best mulig fleksibilitet ved svingning i behovet for kapasiteter av ulike slag, for å dekke varetektbehov, mellom sikkerhetsnivåer og geografisk. Strukturen skal gi et fundament for å kunne redusere kapasitetsutnyttelsen ned mot 90% i normalsituasjonen. Fengslene skal støtte innsattes progresjon i forberedelsen til å leve et lovlydig liv etter løslatelse.
Effektmål Kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff	Konseptets evne til å tilpasses skiftende behov for arbeidstrening innen forskjellige fag Bredde i tilgjengelig skoletilbud Fengslet er organisert for å legge til rette for progresjon i soningen frem til løslatelse Antall fengselsplasser skal være tilstrekkelig til at avvikling av dommer skal gjennomføres innenfor 90 prosent utnyttelse av tilgjengelig kapasitet	V3) V1) Hvert fengsel skal ha gode arealer for en kvalitativ god aktivisering og felleskap for innsatte (normalitetsprinsippet)
Effektmål Sikkerhet under varetekt og straffegjennomføring	Fengselsbygg ivaretar alle sikkerhetsnivåer Fengselsbygg er tilrettelagt for progresjon i rehabiliteringen ved at det er lagt til rette for rask og tilpasset justering av sikkerhetsnivå og den innsattes privilegier dersom situasjonen tilsier dette Fengselsbygg ivaretar hensynet til «ikke høyere sikkerhetsnivå enn nødvendig»	V3)
Konsekvens fra KVUs samfunnsøkonomiske analyse	Tilstrekkelig og fleksibel kapasitet	V3)
	Kvalitet i soningen og aktivitetstilbudet	V1)
	Nærhet til politi (varetekt)	V2) Fengselsbygg skal lokaliseres slik at det blir best mulig tilgjengelighet og lavest mulig driftskostnader for politi og eksterne samarbeidspartener som bidrar innholdsmessig (nærhetsprinsippet)
	Nærhet til innsattes og pårørendes hjemsteder samt samarbeidspartnere (helse, NAV)	V2)
	Trygghet og kvalitet på arbeidsmiljøet	?
	Miljøhensyn og universell utforming	?
	Neddiskonterte kostnader til investering og drift	V4)

Vi ser av tabellen at det strengt tatt bare er krav V3) og V1) som er forankret i målene. Det skyldes delvis at V3) er et svært bredt krav som inneholder både tilstrekkelig kapasitet (90%), fleksibel kapasitet «av ulike slag» og krav til soningsprogresjon. Men dette peker også på at målene kunne vært utvidet. For eksempel er tilgjengelighet for politi og samarbeidspartnere (V2) et viktig krav i praksis, men har ikke forankring i mål.

Listen over samfunnsøkonomisk relevante konsekvenser viser med to unntak god overenstemmelse med krav. Ett av unntakene gjelder miljøhensyn og universell utforming, som så vidt vi kan se ikke har dekning i krav (muligens kan det gis noe dekning i krav A1). Universell utforming er lovpålagt og trenger således ikke nedfelles i krav. Miljøhensyn er delvis lovregulert eller regulert gjennom andre generelle virkemidler, eller nedfelte krav til statens bygninger. Her er vår konklusjon at det ikke bør inn som krav siden det ikke er «spesielt interessante for undersøkelsen av mulighetsrommet», jf teksten i rammeavtalen. Eventuelle eksterne effekter for klima og miljø skal i prinsippet også behandles som en del av den samfunnsøkonomiske analysen. Miljøambisjonene bør derfor være en del av beslutningene basert på kunnskap om kostnader og virkninger, og ikke noe som fastsettes som et krav i forkant. Den andre konsekvensen som ikke dekkes av krav, gjelder ansattes trygghet og kvalitet på arbeidsmiljøet. Ansattes trygghet er i våre øyne et legitimt hensyn å drøfte i forbindelse med fengsler, slik at det burde nok hatt begrunnelse i et krav.

Vi er bedt om å vurdere den indre konsistensen mellom kravene. Den synes vi er god. Vi er også bedt om å vurdere prioriteringen mellom krav i forhold til målene. Alle relevante krav er bør-krav med innbyrdes lik prioritering så langt gjelder kravkapitlet. Dette er i tråd med målene, som heller ikke er innbyrdes rangert. Det er imidlertid samme problem som over, at det finnes krav uten forankring i mål. Den videre vurderingen og prioriteringen av bør-krav i forhold til hverandre hører etter vårt skjønn mest naturlig hjemme i den samfunnsøkonomiske analysen.

Alt i alt konkluderer vi at kravkapitlet bare et stykke på vei spiller sin rolle som brobygger mellom behov og mål på den ene siden, og den samfunnsøkonomiske analysen på den andre siden. Vår fortolkning av behovsanalysen, strategikapitlet og intervjuer vi har fortatt, leder oss til å vurdere konseptene med hensyn på følgende konsepter og funksjoner i den samfunnsøkonomiske analysen:

- Soningsmiljø, tilbud og arealer for soningsprogresjon og kriminalitetsfri tilværelse
- Nærhet til politi og varetekt
- Nærhet til arbeidsmarked, utdanningsinstitusjoner, 2. linje helsetjeneste, og nødetater
- Nærhet til pårørende og eget nærmiljø
- Behov for å holde innsatte adskilt
- Opplegg for spesialisering ift. Sikkerhet, kjønn, varetekt, nasjonalitet
- Flexibilitet for videre utbygging (realopsjon)

En nærmere begrunnelse for at disse effektene har betydning, følger i vår samfunnsøkonomiske analyse.

5 Mulighetsstudien

5.1 Hva rammeavtalen sier

Rammeavtalen med Finansdepartementet for kvalitetssikringsoppdraget sier følgende om mulighetsstudien:

«Behovene, målene og kravene sett i sammenheng definerer implisitt et mulighetsrom.

Leverandøren skal vurdere prosessen og de anvendte metoder for kartlegging av mulighetsrommet, og spesielt gjøre en bedømmelse av hvorvidt den fulle bredden av muligheter er ivarettatt.

Kapitlet skal uansett kontrolleres mhp indre konsistens og konsistens mot de foregående kapitler.»

Vi har vurdert den foreliggende mulighetsstudien i forhold til dette mandatet. Vurderingen er oppsummert i Tabell 5.1.

Tabell 5.1 Oppsummert vurdering av mulighetsstudien

Prosess og anvendte metoder	✓✓
Full bredde i muligheter	✗
Indre konsistens og konsistens mot foregående kapitler	✓✓

Merknad: Antall ✓ svarer til grad av positivitet i vurderingen. Tre ✓ tilsvarer godkjent uten vesentlige merknader. To ✓ tilsvarer godkjent med noen merknader. Én ✓ tilsvarer godkjent med vesentlige merknader. ✗ svarer til negativ vurdering.

5.2 Hovedpunkter i KVVU-ens mulighetsstudie

Mulighetsrommet er vurdert i en fire-trinns prosess.

I første trinn vurderer KVVU-en tiltak som kan redusere behovet for fengselsplasser. Virkemidler for å redusere kriminalitet diskuteres ikke. Tiltak som diskuteres er økt bruk av elektronisk soning og soningsoverføring av utenlandske innsatte til utlandet. Det konkluderes med at slike tiltak inngår i KVVU-ens fremskrivninger av behovet for fengselsplasser.

I andre trinn vurderes tiltak som gir bedre utnyttelse av eksisterende fengsler. Det kan være gjenvinning av celleplasser som tidligere er omdisponert til andre funksjoner, bruk av lengre reiseavstander og bruk av elektronisk kontroll innad i fengslene for å øke sikkerheten på lavsikkerhetsplasser. Det konkluderes ikke nøyaktig på dette punktet, men vårt inntrykk er at mulighetene er begrenset.

Tredje trinn vurderer forbedring av eksisterende fengsler. Dette er tiltak som i stor grad inngår i null- og null+-alternativene.

Fjerde trinn vurderer nyinvesteringer og større ombygginger av fengsler i og utenfor utredningsområdet. Her drøftes blant annet mulighetene for å bruke fengerslskapasitet utenfor utredningsområdet til å løse kapasitetsproblemene i utredningsområdet. Dette trinnet, og mulighetsstudien som helhet, har ingen tydelig konklusjon i retning av å utpeke konsepter for nærmere vurdering.

5.3 Vurdering av KVV-ens mulighetsstudie

Etter vår vurdering er nedvalgsmetodikken som brukes, nyttig. Den burde imidlertid omfattet en konklusjon.

Vi har også noen kommentarer til trinnene i nedvalgsmetodikken og måten metodikken er benyttet på. Vi mener mulighetsrommet kunne kommet langt bedre frem, og vil nevne følgende:

Ad trinn 1 tiltak for å redusere behovet: Vi er enige i at tiltak for å redusere kriminaliteten ikke hører hjemme i KVV-en, og at ulike løsninger som elektronisk kontroll med fordel håndteres som elementer i behovsfremskrivningene. Trinn 1 har vi dermed ingen bemerkninger til.

Ad trinn 2 tiltak som gir bedre utnyttelse av eksisterende fengsler: Dette trinnet kunne vært fylt ut bedre. Bruk av elektronisk kontroll innenfor fengslene slik at lavsikkerhetsplasser kan oppgraderes, er potensielt et interessant virkemiddel i region Sør, som har mange lavsikkerhetsplasser. Det vises til erfaringer fra Sverige, men denne henvisningen virker tilfeldig og ikke basert på et systematisk informasjonssøk. (Disse innvendingene gjelder også KVV-ens omtalen av elektronisk kontroll utenfor fengsler andre steder i dokumentet). Det er ikke sikkert konklusjonen ville blitt annerledes, men det kan man ikke vite sikkert når diskusjonen er såpass kort.

Ad trinn 3 forbedring av eksisterende fengsler: Under dette punktet står en diskusjon av nullalternativet. Diskusjonen er grei nok, men svært kortfattet. Her begrunner man null- og null+-alternativene. Kanskje også alternativ 1? Det forblir uklart siden det ikke gis en konklusjon.

Ad trinn 4 nyinvesteringer og større ombygginger (i og utenfor utredningsområdet): Her savner vi en prinsipielt anlagt diskusjon med føringer for de valgte konseptalternativene. Forhold vil gjerne skulle sett diskutert er

- **Egne fengsler for lav- og høysikkerhet i forhold til kombinerte løsninger.** Begrunnelse for å innføre mellom sikkerhet som ny kategori. Holmbukt (2011) argumenterer for at spesialiserte fengsler har kostnadsfordeler sammenliknet med generalistfengsler. Noen av våre intervjuobjekter uttrykker bekymring for om man i praksis klarer å holde lavsikkerhetsavdelingen på lav sikkerhet i ett fengsel som også skal ha plasser med høyere sikkerhet. Når det gjelder nivået mellom sikkerhet, som inngår i konseptene, savner vi en eksplisitt begrunnelse som burde vært forankret i strategidokumenter som Kapasitetsplanen.
- **Egne varetektsfengsler eller varetektsavdelinger.** I varetekt er behovet for fellesarealer, progresjon osv lavere enn i vanlig soning. Egne varetektsfengsler

eller varetektsavdelinger kan dermed bidra til lavere kostnader i fengselsinvestering og drift. Kapasitetsplanen (avsnitt 8.4) avviser egne varetektsfengsler på bakgrunn av en kort drøfting, og St.m. 37 (2007-2008) gjør det samme. Det ville vært nyttig om KVVU-en hadde en konkret diskusjon om kostnadsbesparelser ved varetektsfengsler og –avdelinger, sett i forhold til andre parametre. Hvorfor ikke drøfte muligheten for å beholde noen av de gamle fengslene som varetektsfengsler, for eksempel? Med sin nærhet til politikamrene er det på mange måter praktisk, og vi er fortalt at flere av fengslene mer eller mindre brukes som varetektsfengsler i dag. Statsbygg har nylig brukt henimot en halv milliard kroner på å ta igjen vedlikeholdsetterslep i de gamle fengslene, og de er i bedre stand enn på lenge.

- **Ivaretagelse av kvinner.** Kapasitetsplanen sier at «kvinner skal som hovedregel gjennomføre straff i egne fengsler. Dersom kvinner skal gjennomføre straff i fengsler med mannlige innsatte, skal det skje i særskilte skjermede avdelinger med tilrettelagt bygningsmasse og tilbud.» Våre intervjuer og samtaler med ressurspersoner, støtter i høy grad denne konklusjonen. Enkelte uttaler at det i praksis er tilnærmet umulig å gjennomføre soning av kvinner i kombinerte fengsler, selv med adskilte, skjermede avdelinger, da tettheten og bevegelsesmønsteret hos fanger ikke avskjærer mulighetene for mobbing og muntlig trakkasering. Likevel er ikke spørsmålet berørt i mulighetsstudien eller ellers i KVVU-en. Det kan være man tenker det ikke påvirker konseptene, men dette er jo ikke a priori gitt. Vi savner en bredere drøfting av ivaretagelse av kvinnelige innsatte, og utredning av et konsept hvor det bygges ett mindre fengsel kun for kvinner. Hvorfor ikke bygge et lite fengsel for kvinner pluss 1-2-3-4 fengsler for menn, for eksempel? Eller beholde ett av de gamle fengslene til kvinner?

Egne fengsler eller fengselsavdelinger for utlendinger er en annen problemstilling for Kriminalomsorgen. Denne problemstillingen mener vi er tilfredsstillende drøftet i KVVU-en, ikke i mulighetsstudien, men som en del av behovsvurderingene.

Hvorvidt behovet i utredningsområdet kan dekkes av investeringer utenfor utredningsområdet drøftes kort i mulighetsstudien. Det er mulig forfatterne av KVVU-en på dette punkt har følt seg bundet av Kapasitetsplanen. Det er jo Kapasitetsplanen som skulle angi sammenhengen mellom ulike regioner og utpeke de regionene som trenger investeringer først. Den pekte på region Sør og Sørvest, og KVVU-en ble igangsatt. I løpet av KS-prosessen er mandatet for kvalitetssikringen endret for å ta bedre hensyn til samvirket mellom Sør og Øst. Dette kan tyde på at KVVU-en og for så vidt Kapasitetsplanen med fordel kunne boret mer i spørsmålet om behovet i utredningsområdet kan dekkes ved investeringer utenfor området (eller motsatt). Regionsgrensene i Kriminalomsorgen er jo tross alt en administrativ inndeling bestemt av historien.

Alt i alt må vi konkludere at mulighetskapitlet bidrar lite til å utforske mulighetsrommet og begrunner ikke nedvalget av konsepter.

Vi er også bedt om å vurdere den indre konsistensen i mulighetsstudien, og hvorvidt mulighetsstudien er konsistent med foregående kapitler. Våre svar på dette er forså-

vidt ja, men mulighetsrommet som følger av tidligere kapitler, kunne altså vært bedre kartlagt.

6 Alternativanalysen

6.1 Hva rammeavtalen sier

Rammeavtalen med Finansdepartementet for kvalitetssikringsoppdraget sier bl.a. følgende om alternativanalysen:

«Med bakgrunn i de foregående kapitler og i særdeleshet det identifiserte mulighetsrommet, skal det foreligge en alternativanalyse som skal inneholde Nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer...For alle alternativer skal det være angitt resultatmål (innhold, kostnad og tid), usikkerhet og finansieringsplan, herunder tilpasning til forventede budsjetttrammer. Alternativene skal være bearbeidet i en samfunnsøkonomisk analyse.

Leverandøren skal starte med å vurdere hvorvidt de oppgitte alternativer vil bidra til å realisere de overordnede mål.

Leverandøren skal vurdere om de oppgitte alternativer fanger opp de konseptuelle aspekter som anses mest interessante og realistiske innenfor det identifiserte mulighetsrommet. Det skal videre vurderes i hvilken grad de oppgitte alternativer tilfredsstiller kravene i det forutgående kravdokumentet.

Leverandøren skal vurdere avhengigheter og grensesnitt mot andre prosjekter for hvert enkelt alternativ.»

Vi har vurdert foreliggende alternativanalyse i forhold til dette. Vurderingen er oppsummert i Tabell 6.1.

Tabell 6.1 Oppsummert vurdering av alternativanalysen

Realiserer overordnede mål	✓✓✓
Fanger opp aspekter og krav	✓✓
Avhengigheter og grensesnitt mot andre prosjekter	✗
Samfunnsøkonomisk analyse	✓
Usikkerhetsanalyse	✓
Resultatmål (innhold, kostnad og tid)	✗
Finansieringsplan	✗

Merknad: Antall ✓ svarer til grad av positivitet i vurderingen. Tre ✓ tilsvarer godkjent uten vesentlige merknader. To ✓ tilsvarer godkjent med noen merknader. Én ✓ tilsvarer godkjent med vesentlige merknader. ✗ svarer til negativ vurdering.

6.2 KVV-ens alternativanalyse

I vurderingen av KVV-ens alternativanalyse har vi inkludert følgende kapitler:

- Kap 6 Konseptalternativer
- Kap 7 Mål og krav-oppnåelse
- Kap 8 Samfunnsøkonomisk analyse
- Kap 9 Andre virkninger
- Kap 10 Drøftinger og anbefaling

Kapitlene dekker til sammen de krav til innhold som stilles alternativanalysen slik disse er beskrevet i rammeavtalen for kvalitetssikring. Kapitlene vurderes derfor samlet i dette kapitlet.

Vi starter kapitlet med en kort presentasjon av KVV-ens alternativer (kap. 6.2) før vi gir en første vurdering av om alternativene svarer på rammeavtalenes krav om ett nullalternativ og minst to konseptuelt ulike alternativer (kap 6.4). Deretter går vi gjennom hovedpunktene i KVV-ens alternativanalyse (kap. 6.5) før vi i kapittel 6.6 gir en utdypende begrunnelse for vurderingene som er gitt i Tabell 6.1)

6.3 KVV-ens alternativer

KVV-en har utredet ett nullalternativ med 10 års levetid og ett null pluss alternativ der det gjøres nødvendige bygningsmessige tiltak for å sikre 40 års levetid for dagens fengsler. Det er videre utredet ett alternativ (alternativ 1) der det tas utgangspunkt i dagens struktur der noe kapasitet bygges om, oppgraderes, utvides eller legges ned. Det er også utredet fire ulike nybyggsalternativer der dagens kapasitet på 322 plasser erstattes med hhv ett, to, tre og fire fengsler av samme kapasitet. Nullalternativet og ombyggingsalternativet bevarer også dagens kapasitet, altså 322 plasser.

I tillegg er det utredet varianter av nybyggsalternativene med to, tre og fire fengsler pluss utvidelse av Skien fengsel, der samlet kapasitet i utredningsområdet økes til 500 plasser. Vi forstår KVV-en som at det i disse variantene tas beslutning om å utnytte det KVV-en omtaler som en opsjon om å bygge 500 plasser. Beslutningen om hvor mange plasser som skal bygges må i følge KVV-en tas i tilstrekkelig tid før igangsetting av driften. Så vidt vi kan se av KVV-en legges det opp til at beslutningen om kapasitet (antall plasser levert innenfor utredningsområdet) tas som en del av konseptvalget.

For en nærmere beskrivelse av konseptalternativene se vedlegg 7.

6.3.1 Samlet oversikt over KVV-ens konseptalternativer

KVV-ens alternativer/varianten er oppsummert i Tabell 6.2. For enkelte av alternativene er det avvik mellom tallene som oppgis i teksten i KVV-ens kapittel 6 og tallene som oppgis i kostnadsberegningene i vedlegg 7 Kontantstrøm – samleark 25.04.2013. I oversikten refererer kolonnen samlet kapasitet til kapasitetstall oppgitt i kontantstrømsvedlegget.

Tabell 6.2 Oversikt over KVVU-ens konsepter, fengselsstørrelse og plasser

	Bruk av dagens kapasitet	Utvidelser og/eller tilbygg i eksisterende fengsler utenfor utredningsområdet	Antall nybygg	Plasser per nybygg	Samlet kapasitet
Null og null pluss	Drammen (54 pl), Larvik (16 pl), Hassel (26 pl), Horten (16 pl) Sem (62 pl), Sandefjord (13 pl), Kragerø (18 pl), Arendal Kleivgrend (28 pl), Arendal (45 pl) Kr.sand (44 pl).		0		(322)
Konsept nr. 1	Kristiansand 36 plasser Drammen 42 plasser Sem 66 plasser	Evje utvides med 28 plasser, Skien utvides med 64 (60) plasser, Berg utvides med 13 (17) plasser	0		(322)
Alternativ 2			2	160 (161)	(322)
Alternativ 3			1	322	(322)
Alternativ T (3)			3	107	(321)
Alternativ T (4)			4	80	(320)
Alternativ 2b		Skien 60 plasser Berg 15 (17) plasser	2	210	(499)
Alternativ 2c	Kr.sand 36 plasser Sem 66 (65 plasser)	Skien 60 plasser Berg 17 plasser	2	160	(500)
Alternativ T (3)b		Skien 60 plasser	3	147	(501)
Alternativ T (4)b		Skien 60 plasser	4	110	(500)

Kilde: KVVU kapittel 6 og vedlegg 7 til KVVU: Kontantstrøm samleark 25.04.13. Det er ikke fullstendig samsvare mellom tallene som omtales i teksten og tallene som inngår i kontantstrømmen. Tallene kapasitetskolonnen er hentet fra vedlegg 7 datert 25.05.2013

I følge KVVU-en (side 72) er Alternativ T(3), T(4), 2 og 3 skalert med et plassantall på 322 slik at de blir sammenliknbare med 0, 0+ og 1. Vår gjennomgang viser at beregningene i kontantstrømmen ikke er skalert til nøyaktig samme antall plasser for 322-plassalternativene og heller ikke for 500-plassalternativene.

6.4 Vurdering av KVVU-ens alternativer - relevante og reelle?

Alternativanalysen inneholder et nullalternativ og et null pluss alternativ. Nullalternativets levedyktighet er kort, og vurderes ikke som et reelt alternativ på lang sikt. Nullalternativet uten noen form for vedlikeholdsinvesteringer er etter våre vurderinger ikke et reelt utsettelsesalternativ dersom dette forstås som en utsettelse av en beslutning om framtidig løsning. Derimot støtter vi KVVU-ens vurdering av nullalternativet (med en videreføring av dagens dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelsene) som et reelt alternativ fram til eventuelle nye løsninger tas i bruk, dvs fram til 2022. Dersom dagens løsning skal videreføres vesentlig lengre enn 2022 viser KVVU-ens vedlegg 1 at det er påkrevd med vedlikeholdsinvesteringer og utskiftninger som er lagt inn i null pluss alternativet. I hht rammeavtalen skal nullalternativet innbefatte det minimum av vedlikeholdsinvesteringer som er nødvendig for at alternativet skal være reelt. Med dette utgangspunkt vurderer vi ikke nullalternativet som et reelt alternativ uten at det gjøres noen vedlikeholdsinvesteringer som går ut over rammene som ligger i de ordi-

nære FDV-kostnadene. Null pluss alternativet framstår dermed som det reelle nullalternativet.

Rammeavtalene krever at alternativanalysen skal inneholde minst to andre konseptuelt ulike alternativer. KVV-en har som vist i Tabell 6.2 åtte forskjellige løsninger. Hvor mange konseptuelt ulike alternativer dette reelt sett representerer kan diskuteres. Dersom vi ser på hva som skiller de ulike løsningsalternativene/variantene ser vi at konseptene skiller seg mht kapasitet og om dagens kapasitet videreføres, eller om plassene i utredningsområdet erstattes med nye plasser. De to nullalternativene og alternativ 1 varierer mht hvor store investeringer og oppgraderinger som gjøres innenfor dagens struktur.

Nybyggalternativene skiller seg langs fire dimensjoner:

- Antall nye fengsler
- Samlet kapasitet i utredningsområdet
- Kapasitet per nye fengsel
- Hvor stor del av kapasiteten som hentes gjennom tiltak (utvidelser/tilbygg) i eksisterende kapasitet (i eller utenfor utredningsområdet, gjelder kun nybyggalternativene med 500-plasser i tillegg til alternativ 1).

Følgende tabell viser hvordan nybyggalternativene varierer langs disse dimensjonene:

Tabell 6.3 Oversikt over variasjoner mellom nybyggalternativene

Antall nye fengsler		Samlet kapasitet		Kapasitet per nye fengsel
322		500	Hvorav plasser i eksisterende fengsler (utvidelser/tilbygg)	
3HvorAlternativ	1 nytt fengsel Alt 3			320-322
	2 nye fengsler Alt 2	Alt 2b og 2c	2b 75 plasser 2c 178 plasser	160-161 (alt 2 og 2c) 210 (alt 2b)
	3 nye fengsler Alt T (3)	Alt T (3) b	T(3) b: 60 plasser	107 (alt T(3)) 147 (alt T(3)b)
	4 nye fengsler Alt T (4)	Alt T (4) b	T(4) b: 60 plasser	80 (alt T(4)) 110 (alt T(4)b)

KVV-en behandler 500-plasseralternativene som opsjoner av 322-alternativene. Vi er kritiske til at denne vurderingen. Dersom valg av samlet kapasitet i utredningsområdet må tas som en del av konseptvalget, må utvidelsesalternativene etter våre vurderinger behandles som selvstendige konseptuelle løsninger for å realisere de fastsatte målene. Det vil neppe være en reell opsjon å utvide et nybygd fengsel før det tas i bruk, eller kort tid etter at det er tatt i bruk. Antall plasser de enkelte fengslene bygges for, kan

riktignok justeres gjennom forprosjektfasen. En endring fra 320 plasser til 500 plasser vil innebærer at et eventuelt konseptvalg basert på 320 plasser i utredningsområdet er fattet på feil grunnlag. Det er rimelig å anta at beslutningen om *antall* nye fengsler i utredningsområdet vil henge sammen med hvilken kapasitet det forventes at utredningsområdet skal dekke.

Det er også verdt å merke seg at størrelsen på de nye fengslene varierer mellom alternativer med samme antall nye fengsler. I tillegg gjøres det ulike kombinasjoner og varianter der deler av eksisterende kapasitet utvides eller oppgraderes.

På et prinsipielt grunnlag kan det diskuteres hvorvidt de ulike nybyggalternativene er konseptuelt forskjellige, eller om de kun er varianter av samme løsning der eksisterende kapasitet erstattes med nybygg. Der nybygg kombineres med tiltak i deler av eksisterende fengsler, kan tiltakene i eksisterende struktur i prinsippet vurderes uavhengig av nybyggene. En beslutning om nybygg utelukker ikke en videreføring av deler av dagens kapasitet. Det vil også være en rekke mulige kombinasjoner mellom nybygg og tiltak i eksisterende kapasitet som kan innfri målene. Nybyggsalternativene kan med dette utgangspunkt vurderes som alternativer der det er størrelsen på nybyggene som varierer, og hvor innfasing og lokalisering av nybyggene legger føringer for rekkefølgen samt hvilke av de eksisterende fengslene som skal legges ned.

Vår vurdering er at både størrelsen på nye fengsler, og antall plasser som skal plasseres i utredningsområdet, samt den geografiske beliggenheten er sentrale beslutningsvariable for et konseptvalg. Vi har derfor latt diskusjonen om hva som er et konsept og hva som er varianter av samme konsept ligge, og valgt å vurdere samtlige alternativer og varianter i KVVU-en som alternative løsninger for å imøtekomme de påviste behovene. I vår uavhengige samfunnsøkonomiske analyse (kap 8) gjør vi en egen utsiling av alternativene basert med utgangspunkt i resultatet fra kvalitetssikringen og en egen analyse av kapasitetsbehov.

KVVU-ens alternativer tilfredsstiller kravet om minst to ulike løsninger

Vi konkluderer med at KVVU-ens alternativanalyse tilfredsstiller kravet om et nullalternativ og minst to andre konseptuelt ulike alternativer. I kapittel 5 konkluderte vi med at mulighetsområdet kunne vært bedre utspent og at mulighetskapitlet ikke bidrar til å begrunne nedvalget av konsepter. Alternativanalysen viderefører denne svakheten. Vi har likevel valgt å gå videre med KVVU-ens alternativer, men med klare føringer for forprosjektet (jf kapittel 10) for å sikre at den endelige utformingen av valgte konsept baseres på kunnskap om muligheter for spesialiseringer, arbeidsfordeling mellom fengslene innenfor utredningsområdet og mellom regionen, og alternative måter å organisere fengslene på, før det endelige innholdet i hver enhet innenfor det valgte konsept fastsettes.

6.5 KVVU-ens alternativanalyse

Under dette avsnittet oppsummerer vi hovedpunktene fra KVVU-ens alternativanalyse. I kapittel 6.6 gir vi en utdypende vurdering og begrunnelse for resultatene som er oppsummert i Tabell 6.1.

6.5.1 KVV-ens vurdering av måloppnåelse og oppfylling av krav

KVV-ens vurdering av måloppnåelse er gjengitt i følgende tabell:

Tabell 6.4 KVV-ens vurdering av måloppnåelsei konseptalternativene

	Hurtig iverksettelse av straffegjennom- føring og varetekt	Tilrettelegging for kriminalitetsfri tilværelse	Sikkerhet under varetekt og straffegjennomføring
Null	-	--	0
Nullpluss	0	--	0
Alt 1	0	+	+
Alt T(3)	++	++	++
Alt T(4)	++	++	++
Alt 2	++	++	++
Alt 3		+	++

Kilde: KVV tabell 7

Som det framgår av tabellen vurderes Alt T(3), T(4) og 2 likt mht måloppnåelse. Alternativ 3 kommer dårligere ut på to målområder, mens null og nullpluss ikke forventes å realisere effektmålene.

Det gis ikke noen eksplisitt måloppfyllelsesvurdering av alternativene med 500-plasser. Det gis heller ikke noen vurdering av realisering av samfunns målet. Det gjøres dermed ikke noen vurdering av hvorvidt alternativene innfrir den delen av samfunns målet som peker på kapasitet.

Når det gjelder kravene oppfyller samtlige alternativer med unntak av nullalternativet alle KVV-ens absolutte krav (skal-krav). KVV-en illustrerer hvordan konseptene ivaretar viktige krav (bør-krav), men viser til at disse kravene ivaretas gjennom de prissatte effektene eller gjennom vurderingen av ikke-prissatte effekter. I vurderingen av bør-kravene pekes det spesielt på at alternativ 3 med ett stort nybygg sentralt i utredningsområdet, vil være en dårlig løsning for politiet mht varetektstransport. I følge KVV-en vil det ved valg av alternativ 3 trolig være påkrevd å videreføre kapasitet både i Kristiansand og andre steder for å dekke varetektsbehovene.

6.5.2 KVV-ens samfunnsøkonomiske analyse

KVV-en har beregnet prissatte virkninger og vurdert seks ikke-prissatte virkninger. De ikke-prissatte virkningene er:

- Tilstrekkelig og fleksibel kapasitet (ift antall plasser opp/ned og høysikkerhet inkludert varetekt ift lavsikkerhet)
- Kvalitet i aktivitetstilbudet og soningen

- Nærhet til politi (varetekt)
- Nærhet til innsattes og pårørendes hjemsteder samt samarbeidspartnere (helse, NAV)
- Trygghet og kvalitet på arbeidsmiljøet
- Miljøhensyn og universell utforming

Resultatet av beregningene og vurderingene av prissatte og ikke prissatte virkninger utgjør til sammen resultatene av KVVU-ens samfunnsøkonomiske analyse. Vi har samlet KVVU-ens resultater i følgende tabell (se vedlegg 3 og 4 for gjennomgang av inngangsdata og forutsetninger) :

Tabell 6.5 Resultat fra KVV: Prissatte virkninger nåverdi (2012-kroner) og ikke-prissatte virkninger

Prissatte virkninger	Null	Null+	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3	Alternativ T(3)	Alternativ T(4)	Alternativ 2b	Alternativ 2c	Alternativ T(3)b	Alternativ T(4)b
Forutsetninger plasser og levetid	322 pl 10 år	322 pl 40 år	322 pl 40 år	322 pl 40 år	322 pl 40 år	322 pl 40 år	322 pl 40 år	500 pl 40 år	500 pl 40 år	500 pl 40 år	500 pl 40 år
Sum investering og ettersepsvedlik ehold	-	180	474	1 052	1 133	1 209	1 310	1 622	1 286	1 661	1 824
Sum FDV og fengselsdrift	5 976	5 984	5 952	5 950	5 710	6 665	7 983	8 302	8 294	8 828	9 356
Sum ekskl skattekostnad	5 976	6 164	6 426	7 003	6 843	7 874	9 294	9 924	9 580	10 489	11180
Sum¹ inkl skattekostnad	7 172	7 397	7 712	8 403	8 212	9 449	11 152	11 909	11 496	12 587	13416
Forventet kostnad	7 880	8 205	8 232	8 415	8 221	9 459	11 163	n/a	n/a	n/a	n/a
Fleksibilitet	0	0	-	++	+	++	+				
Kvalitet i aktivitets-tilbudet	0	0		++	+	++	++				
Nærhet politi (varetekt)	0	0		-	--		+				
Nærhet til pårørende og andre	0	0			--		+				
Arbeidsmiljø og sikkerhet	0	0		++	++	++	++				
Miljøhensyn og UU	0	0		++	++	++	++				

Kilde: KVV tabell 10, unummerert tabell side 69, tabell 11, tabell 12, og KVV-ens vedlagte kontantstrømregneark.

KVV-en har ikke beregnet forventningsverdier for alternativene med 500 plasser. Ikke-prissatte konsekvenser for 500-plasser-alternativene er ikke vurdert etter samme metodikk som de øvrige alternativene.

6.5.3 KVV-ens usikkerhetsanalyse

I KVV-en er det gjort en usikkerhetsanalyse av de prissatte virkningene for 322-plassalternativene. Når det tas hensyn til usikkerhetsanalysen av de prissatte virk-

¹ «Sum» er oppgitt som «uten usikkerhet», jf. KVV tabell 10 s. 60.

ningene viser KVVU-en at kostnadene i null, null pluss og alternativ 1 forventes å ligge betydelig nærmere alternativ 2 og 3.

Det er beregnet forventningsverdier for alle alternativene med 322 plasser (jf Tabell 6.5). Usikkerhetsanalysen viser et standardavvik som varierer mellom alternativene fra 11,7 prosent til 12,3 prosent (KVVU tabell 11). I følge KVVU-en er standardavviket for den totale nåverdien lavere enn for selve investeringen, da fengselsdrift er en stor kostnad med relativt lavere usikkerhet i samtlige alternativer. I vedlegg til KVVU-en gis det en mer detaljert framstilling av usikkerhetsanalysen der det framgår at standardavviket for investeringskostnadene ligger rundt 20 prosent.

For 500-plassalternativene foreligger det kun nåverdiberegninger (med og uten skattekostnad) basert på det vi oppfatter som basiskostnader¹. Basiskostnadene i alternativ 2, T(3) og T(4) er i store trekk forventningsrette med en differanse på 0,1 prosent for beregningene med og uten usikkerhet. Det er rimelig å anta at dette også gjelder for nybyggene i 500-alternativene, og at usikkerhetsbildet for fengslene som videreføres og/eller utvides tilsvarer usikkerheten i alternativ 1. Dette er imidlertid ikke behandlet i KVVU-en, og KVVU-en har dermed heller ikke brukt forventningsverdier som inngangsdata for den samfunnsøkonomiske analysen for 500-plasseres alternativene.

6.5.4 KVVU-ens samlede vurdering og anbefaling

KVVU-en gir en grundig drøfting av de ulike konseptene. Variantene med (opsjon for) 500 plasser rangeres først. I anbefalingen forutsettes det at det raskt iverksettes utredning av behovet, særlig på Sørvestlandet, da det her i følge KVVU-en er en vesentlig lokal underdekning. Alternativene 2, T(3) og T(4) med 322 plasser er ikke inkludert i rangeringen, men det går fram av teksten at disse rangeres bak sine b-varianter på 500 plasser.

Blant alternativene med 322 plasser som er inkludert i rangeringen er alternativ 1 (oppgradering og omstrukturering av dagens, kombinert med utvidelse av Skien) rangert foran ett nytt storfengsel på 322 plasser. Et nytt storfengsel er imidlertid rangert foran null pluss alternativet, mens nullalternativet faller ut som reelt alternativ. Null pluss alternativet vurderes i KVVU-en som et utsettelsesalternativ på ubestemt tid.

¹ Basiskostnader består normalt av summen av grunnkalkylen og uspesifisert kostnader der grunnkalkylen består av den deterministiske summen av sannsynlig kostnad for alle spesifiserte kostnadsposter og uspesifiserte kostnader man av erfaring vet vil komme, men som ikke er kartlagt på grunn av manglende detaljeringsgrad på analysetidspunktet KVVU-en angir ikke eksplisitt hvorvidt tallene som oppgis før usikkerhet er basiskostnader eller grunnkalkyle før forventet tillegg. Vår gjennomgang av inngangsdataene og intervjuer gjennomført i kvalitetssikringen tyder på at forventede tillegg er inkludert og at det derfor er basiskostnadene som oppgis.

KVV-en gir følgende rangering:**Tabell 6.6 KVV-ens rangering av alternativene**

Rangering	Konsept	Antall plasser (oppgitt i teksten, avviker noe fra kontantstrømmen)
1	Konsept T(3)b (tre fængsler på 147 plasser, pluss utvidelse av Skien med 60 plasser)	500
2	Konsept 2b (to fængsler på 210 plasser, pluss utvidelse av Skien og Berg)	500
3	Konsept T(4) b (fire fængsler på 110 plasser, pluss utvidelser i Skien)	500
4	Konsept 1 (oppgradering av videreføring av dagens kapasitet, med enkelte justeringer/nedleggelser og utvidelse av Skien/Berg)	322
5	Konsept 3 (ett stort fængsel, 322 plasser)	322
6	Null-pluss alternativet	322

I begrunnelsen for rangeringen argumenteres det for at 1860-fængselene er små, uhensiktsmessige og krever en uforholdsmessig stor bemanning. Fængslene drives i dag på dispensasjon fra arbeidsmiljøloven. I nybyggalternativene er hensynet til stordriftsfordeler i driften og nærhet til reiseavstander for politiet, pårørende og andre samarbeidsparter veid. I følge KVV-en er det et godt kompromiss å fordele erstatningskapasiteten på to til fire enheter, kombinert med et tilbygg ved Skien fængsel.

KVV-en konkluderer med at en ideell fængselsstørrelse ligger i området 120-200 plasser per fængsel.

Politiet vurderes å komme best ut i alternativ 2, T(3) og T(4), der det antas at T(3) og T(4) rangeres likt, og noe bedre enn alternativ 2. Det understrekes at politiets kostnader ikke er beregnet og at vurderingen er skjønsmessig.

KVV-en begrunner prioriteringen av 500-plassalternativene med at prognosene viser en forventet økning i etterspørselen etter plasser i utredningsområdet og nasjonalt.

KVV har også noen betraktninger om plassering. I tilfellet med tre fængsler à 147 plasser pluss Skien sier man at ett fængsel kan legges i området nær Tønsberg. Nummer to kan legges nær fylkesgrensen mellom Aust- og Vest-Agder. Om det tredje sies det at *dersom man legger til grunn at underdekningen på sørvestlandet primært bør dekkes gjennom kapasitetsutvidelser i Rogaland og Hordaland, og ikke gjennom tiltakene som her utredes for Agderfylkene, taler dette for at den tredje enheten best plasseres i Vestfold/Buskerud delen av utredningsområdet, framfor Agder-fylkene.* (KVV s. 73). KVV-en sier ikke hva som skjer dersom denne forutsetningen ikke holder, men utsagnet er relevant i lys av det presiserte mandatet for denne kvalitetssikringen.

6.6 Vurdering av KVV-ens alternativanalyse

Underoverskriftene i dette avsnittet følger Tabell 6.1 over. Vurderingene danner bakgrunnen for vår samlede vurdering av KVV-ens alternativanalyse gjengitt i tabellen.

6.6.1 Overordnede mål, aspekter og krav

Analysen gir en god verbal drøfting av de ulike alternativene i forhold til det overordnede målet om *fengsler med kapasitet og funksjonalitet som gir sikker straffegjennomføring og tilrettelegger for kriminalitetsfri tilværelse etter løslatelse*. Når det gjelder effektmålene *hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt, tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse* og *sikkerhet under straffegjennomføring og varetekt*, er det særlig hensynet til tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse (særlig progresjon i straffegjennomføringen) som synes å være vektlagt.

Analysen godtgjør at alle utvidelsesalternativene (500 plasser) vil kunne realisere målene. Det er imidlertid uklart hvorvidt alternativene med 322 plasser kan realisere målene uten at det må fraktes flere innsatte (varetekt og straffedømte) ut av regionen. Fengselskapasiteten i Sør og særdeleshet Sørvest, er preget av høy kapasitetsutnyttelse som langt overstiger målet om 90 prosent kapasitetsutnyttelse som angis i St.meld. nr. 37 (2007 – 2008). I Sørvest er det en påvist mangel på varetekts- og høysikkerhetsplasser med en netto overføring ut av Agder og utredningsområdet. For alternativ 1 sier KVV-en at det må påregnes at noe av varetektsbehovet må dekkes gjennom noe mer transport til Ringerike evt. Oslo fengsel. Så vidt vi kan bedømme er det ikke avklart hvorvidt det kan forventes at omliggende områder vil ha kapasitet til å dekke overskuddsetterspørselen i utredningsområdet.

Det framgår fra drøftingen at alternativ 3 ikke dekker politiets behov til nærhet, og at det ved valg av dette alternativet trolig vil være påkrevd å videreføre kapasitet både i Kristiansand og andre steder for å dekke varetektsbehovet. Vi støtter denne vurderingen, men er da spørrende til at dette ikke inkluderes i analysen av alternativ 3. Dersom det må påregnes at noe av dagens kapasitet videreføres og/eller oppgraderes som en del av alternativet, burde dette være inkludert i vurderingen av konseptets kostnader og nyttevirkninger. Alternativ 3 i sin nåværende form fremstår derfor som en delløsning.

I omtalen av alternativ 1 framgår det at det må påregnes at noe av varetektsbehovet må dekkes gjennom mer transport til Ringerike, evt. Oslo fengsel. I dagens situasjon dekkes allerede en del av varetekts- og høysikkerhetsplasser utenfor området. Dette gjelder særlig for Agder som nå netto transporterer til Rogaland. Vi finner det derfor lite sannsynlig at alternativ 1 vil kunne realisere målene, med mindre det sikres kapasitet i tilstøtende områder. Med mindre det avklares at overskuddsetterspørselen fra utredningsområdet kan dekkes på en hensiktsmessig måte i tilgrensende områder, vil neppe alternativet innfri det fastsatte samfunns målet. Vi tar her forbehold mht utviklingen i etterspørsel etter plasser i området.

Dersom utredninger av etterspørsel og kapasitetsutvikling der et større område inkluderes, konkluderer med at KVV-ens utredningsområde skal dekke 322 plasser, svarer

ikke KVV-ens rangering på hvilket alternativ som da bør prioriteres. Så vidt vi kan se argumenteres det for at alternativ 2 og T(3) er bedre enn alternativ 3 som er rangert.

Vår gjennomgang av kravkapitlet pekte på at alternativanalysen bruker ikke-prissatte konsekvenser som ikke er utledet av kravene. Alt i alt er det noen formelle svakheter i måten KVV-en sin alternativanalyse fanger opp konseptenes aspekter og krav.

6.6.2 Avhengigheter og grensesnitt mot andre prosjekter

KVV-en har avgrenset utredningsområdet til å kun gjelde erstatningsplasser for plasser det vurderes som hensiktsmessig å legge ned innenfor et angitt geografisk område. Dette ligger i KVV-ens mandat, som igjen er utformet på bakgrunn av Kapasitetsplanen.¹ I ettertid må det kunne sies at denne avgrensingen ikke er heldig. Spesielt er det problematisk at ikke situasjonen i Agder ses i forhold til Rogaland. KVV-en er henvist til gjøre forutsetninger om hvordan situasjonen håndteres i Rogaland. Dette er forutsetninger som fremstår som ubegrunnet. Noe av det samme er tilfellet i forhold til region Øst. Når utredningsområdet kun er en del av to regioner innenfor kriminalomsorgen, og det også er investeringsprosjekter under utarbeidelse eller planlegging i tilgrensede områder, vurderes manglende grensesnittsvurderinger mot andre prosjekter innenfor kriminalomsorgen som en svakhet ved KVV-en. Dette gjelder spesielt dersom det er knapphet på investeringsmidler innenfor sektoren, og det av den grunn er behov for å prioritere investeringsmidlene mellom prosjekter på tvers av regionene.

Problemstillingen med manglende vurderinger av grensesnitt ble spesielt synlig i forbindelse med et parallelt prosjekt med rehabilitering av Ullersmo fengsel der endringer i forutsetninger gjorde det nødvendig å vurdere investeringsprosjektene i KVV-en mot andre prosjekter (se notat 2, vedlegg 3 for nærmere redegjørelse). Dette ledet til slutt til en endring i mandatet for kvalitetssikringen.

6.6.3 Samfunnsøkonomisk analyse

Den samfunnsøkonomiske analysen i KVV-en består av prissatte virkninger beregnet i nettonåverdi og ikke-prissatte virkninger. Kapitlet om andre virkninger inkluderer temaer som i hht Finansdepartementets veiledning i samfunnsøkonomiske analyser sorterer under denne type analyser, dvs realopsjoner, fordelingseffekter og sensitivitetsanalyser. Vi har ingen vesentlige merknader til disse kapitlene.

Den samfunnsøkonomiske analysen avviker på to vesentlige punkt fra det som er vanlig praksis i samfunnsøkonomiske analyser. Dette gjelder følgende punkter:

¹ Kriminalomsorgens kapasitetsplan – med enhetsstruktur for fengsler og friomsorgskontorer. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF), 2012.

- Det er ikke definert et nullalternativ som prosjekialternativene sammenliknes med. Det er presentert et nullalternativ som er et kortsiktig utsettelsesalternativ, og ett nullpluss alternativ med samme levetid som de øvrige alternativene. Det gjøres imidlertid ikke sammenlikninger og analyser av kostnader, nytte og usikkerhet i forhold til et definert nullalternativet.
- Det er kun delvis benyttet forventningsverdier som inngangsdata for den samfunnsøkonomiske analysen. Fire av alternativene er ikke beregnet med forventningsverdier. Dette gjør at prissatte virkninger ikke kan sammenliknes direkte på tvers av alternativene.

Politiets kostnader i forbindelse med varetekt, fremstillinger og fengsling er en sentral del av vurderingene som gjøres. Disse kostnadene er kun behandlet som en ikke-prissatt effekt som er veid i forhold til analysenes prissatte effekter. Vi aksepterer at det er krevende å gi en fullstendig verdsetting av politiets kostnader, men mener likevel at eksisterende kunnskap og informasjon gir grunnlag for å kunne verdsette noe mer enn det som er gjort på dette området.

Prissatte effekter og nåverdiberegning

Inngangsdata og forutsetninger for kostnadsberegningene er beskrevet i tekst og vedlegg. Kontantstrømanalysen (KVU vedlegg 7, med oppdatert versjon 25.04.13) har vært utgangspunktet for kvalitetssikringen av de prissatte effektene.

Vi har merknader til følgende forutsetninger og beregninger:

- Analyseperiode og levetidsforutsetninger
- Reallønnsvekst og produktivitet
- Grunnlaget for forutsatte skalaeffekter (m^2 og arbeidskostnader)

For de ulike nybyggsalternativene er det i all hovedsak forutsetningene om skalaeffekter målt i m^2 per innsatt og ansatte per innsatt som bidrar til de beregnede kostnadsforskjellene mellom alternativene. Vi har derfor lagt spesiell vekt på å gå gjennom grunnlaget for KVU-ens forutsetninger og beregninger av skalaeffekter. For gjennomgang av øvrige inngangsdata vises det til vedlegg 4 og 5.

Analyseperiode og levetidsforutsetning

KVU-en har en analyseperiode på 40 år, dvs f.o.m 2013 t.o.m 2052. Med en antatt planleggings- og byggeperiode vil byggene det investeres i stå ferdige rundt 2020, dvs at de fleste byggene det investeres i er om lag 30 år ved analyseperiodens slutt. For å kompensere for en mulig lengre levetid er det i KVU-en beregnet restverdier på bygningsmassen ved slutten av analyseperioden.

I følge NOU 2012:16 skal levetiden som benyttes i analysen reflektere den perioden tiltakene som analyseres faktisk vil være i bruk eller yte samfunnstjeneste (NOU 2012:16, kap 6.7). Det anbefales også at det ved lang restverdiperiode og stor usikkerhet om levetiden benyttes følsomhets- og scenarioanalyser som tilleggsanalyser for å belyse betydningen av usikre anslag. KVU-en har en kvalitativ følsomhetsvurdering, men vi

savner en kvantitativ følsomhetsanalyse over rangeringens følsomhet for endrede for endrede levetidsforutsetninger.

Etter våre vurderinger er det rimelig å forvente at fengsler som bygges rundt 2020 vil være i bruk i minst 40 år, dvs minst 10 år mer enn KVV-en har beregnet.

Reallønnsvekst og produktivitet

Fængselsdrift og FDV er i KVV-en kalkulert med faste relative priser. Dette innebærer en forutsetning om at eventuell reallønnsøkning nøytraliseres av en produktivitetsøkning, dvs at færre timeverk kan gjøre en tilsvarende jobb. KVV-en peker selv på at det motsatte har vært tilfelle innen fængselsdrift, dvs at ressursinnsatsen i form av timeverk har økt. Økningen er begrunnet i endrede arbeidstider og høyere kvalitet i tjenesten.

Vi mener det ikke grunnlag for å anta en produktivitetsutvikling innen fængselsdrift som kan utligne reallønnsveksten, og er derfor kritiske til KVV-ens forutsetninger om konstant reallønn.

Innenfor kategoriene FDV-kostnader og øvrige fængselsdriftskostnader vurderer vi forutsetningen om en produktivitetsutvikling som utligner reallønnsutviklingen som mer realistisk. Vi slutter oss derfor til forutsetningen om faste relative priser på dette området.

Arealforutsetninger og skalaeffekter nye fengsler

KVV vedlegg 6 gir en funksjonsbeskrivelse for konseptfengselet med hht 160 og 320 plasser. KVV-en har brukt arealberegningene for konseptfengslene for fengslene med hhv 161 og 322 plasser. I følge beregningene gir en dobling av fængselstørrelsen fra 160 til 320 plasser en reduksjon i arealbehov per innsatt på 5 prosent, eller drøye 5 m² per innsatt. En dobling av kapasitet fra 160 til 320 plasser gir dermed en skalafordel målt i m² på 5 prosent. Med samme forutsetninger om byggekostnader og fdv-kostnader per m², blir investeringskostnadene og de bygningsmessige driftskostnadene 5 prosent lavere i alternativet med et 322-plasseres fængsel sammenliknet med to 161-plasseres fængsel.

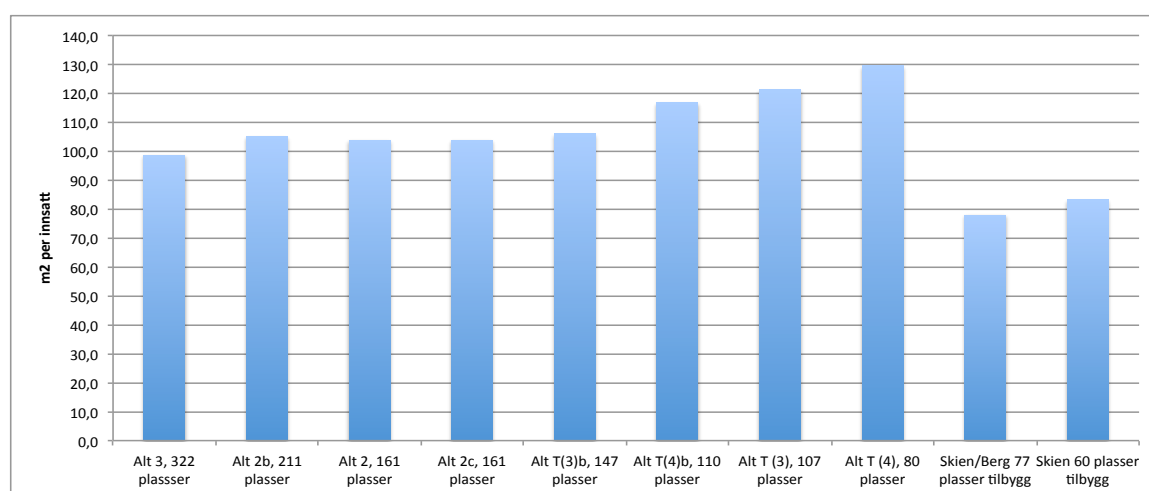
Arealforutsetningene for de øvrige fengslene er hentet fra kontantstrømanalysen. Her framgår det at alternativet med fengsler med 211 plasser er beregnet med en drøy m² mer per innsatt enn det som er forutsatt for fengslene med 161 innsatte. Beveger vi oss andre veien til fengselet med 147 innsatte, ser vi at dette er beregnet om lag 2 m² mer per innsatt enn konseptfengselet med 161 plasser. Det er med andre ord ikke beregnet noen signifikant skalaeffekt mht arealbruk for fengsler mellom 147 og 211 plasser (jf Figur 6.1).

Reduseres størrelsen til 110 plasser og videre nedover til 80 plasser har KVV-en beregnet et gradvis økende arealbehov per innsatt som gir 25 m² større areal per innsatt i et fængsel med 80 innsatte enn det som er beregnet for 160 innsatte i KVV-ens vedlegg 6. Dette innebærer at alternativet med fire fengsler a 80 plasser gir en skalaulempe på 2000 m² per fængsel, eller 8000 m² totalt for å dekke 320 plasser sammenliknet med al-

alternativet der det bygges 2 fengsler med 160 plasser. I prosent gir dette en skalulemp på 25 prosent på å gå fra 160 plasser eller 147 plasser til 80 plasser.

Differansen mellom arealbehovet i 80-plassfengselet og 320-plassfengselet er i KVVU-en forutsatt å være på drøye 30 m² per innsatt. Dette innebærer at det må bygges 9600 m² mer i en løsning med 4*80 plasser enn det som er nødvendig i ett fengsel med 320 plasser.

Variasjonene i forutsatt m² per innsatt ved ulike fengselsstørrelser er vist i figuren under. I figuren er også arealforutsetningene om tilbygg/påbygg i Skien og Berg fengsel inkludert. Som det framgår av figuren er det forutsatt et betydelig lavere antall m² per innsatt i disse alternativene enn i alternativene der det bygges nye fengsler. Bakgrunnen for dette drøftes i neste avsnitt.



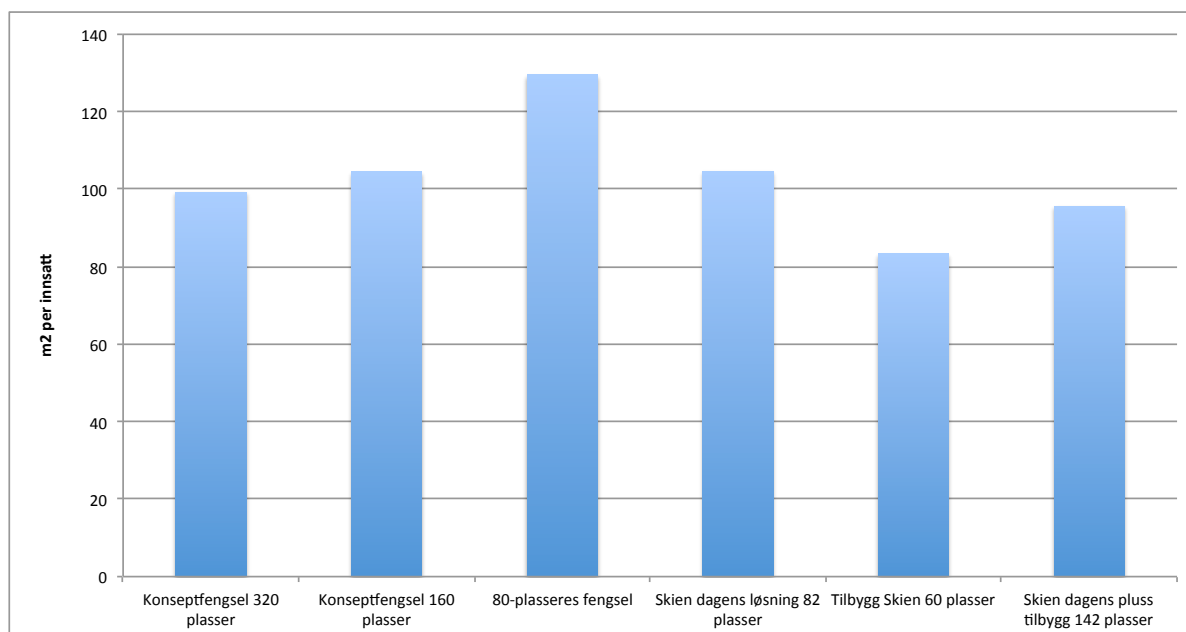
Figur 6.1 Areal per innsatt fordelt etter fengselsstørrelse. I figuren er fengslene sortert etter størrelse med det største til venstre.

Kilde: KVVU vedlegg 7 Kontantstrøm – samleark 25.04.2013, bearbeidet av Vista Analyse.

Arealforutsetninger Skien/Berg avviker fra øvrige nybygg

Skien fengsel utvides med 60 høysikkerhetsplasser i flere av alternativene. Disse plassene er i KVVU-en beregnet med tilbygg tilsvarende 83 m² per innsatt. I følge KVVU-ens vedlegg 1 har Skien i dag et BTA på 8585 m² og 82 plasser. Dette gir ett areal per innsatt på 105 m², noe som tilsvarer arealet som er forutsatt for fengslene med 147 – 211 plasser. Summeres de nye arealene og antall innsatte med dagens arealer og innsatte i Skien, faller gjennomsnittsarealet per innsatt i Skien til i underkant av 96 m², noe som gir et lavere arealtall per innsatt enn det som er forutsatt for 320-plassfengselet og alle andre nye fengsler. Det er ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor antall m² per innsatt i Skien er såpass mye lavere enn det som er forutsatt for de øvrige plassene. Vi er særlig kritiske til arealfordelene som er beregnet for Skien. Plassene er høysikkerhetsplasser og det er beregnet et arealbehov som gjør at Skien samlet sett ender på et arealbehov per innsatt som er betydelig lavere enn det som er forutsatt for nye fengsler med tilsvarende kapasitet.

Følgende figur viser forutsatt areal per innsatt i konseptfengslene (320 og 160 plasser), nybygg med 80 plasser, tilbygg i Skien med 60 plasser og areal per innsatt i Skien etter tilbygget er realisert.



Figur 6.2 Areal per innsatt i konseptfengslene versus Skien med tilbygg.

Kilde KVV vedlegg 7 Kontantstrøm – samleark 25.04.2013. bearbeidet av Vista Analyse.

Bemanning – forutsetninger og beregninger i KVV-ens alternativer

Bemanningen som er forutsatt i de ulike konseptene tar utgangspunkt i konseptfengselet (KVV, vedlegg 6) for nye fengselsbygg.

Bemanningsfaktor, målt i stillinger per innsatt, varierer til dels mye mellom ulike fengsler. I konseptnotatet (vedlegg 6) vises det eksempelvis til at Skien fengsel har et beregnet stillingsbehov på 1,93 per innsatt (forutsatt at arbeidsmiljølovens krav gjelder), mens Ringerike har et stillingsbehov på 1,15 per innsatt. I prosent er et da 68 prosent flere ansatte per innsatt i Skien enn på Ringerike. Begge fengslene er høysikkerhetsfengsler og av nyere dato. Det vises til at Ringerike har kritisk liten aktivitet på "varetektsavdelingen" og utfordringer knyttet til utenlandske innsattes problemer med kommunikasjon.

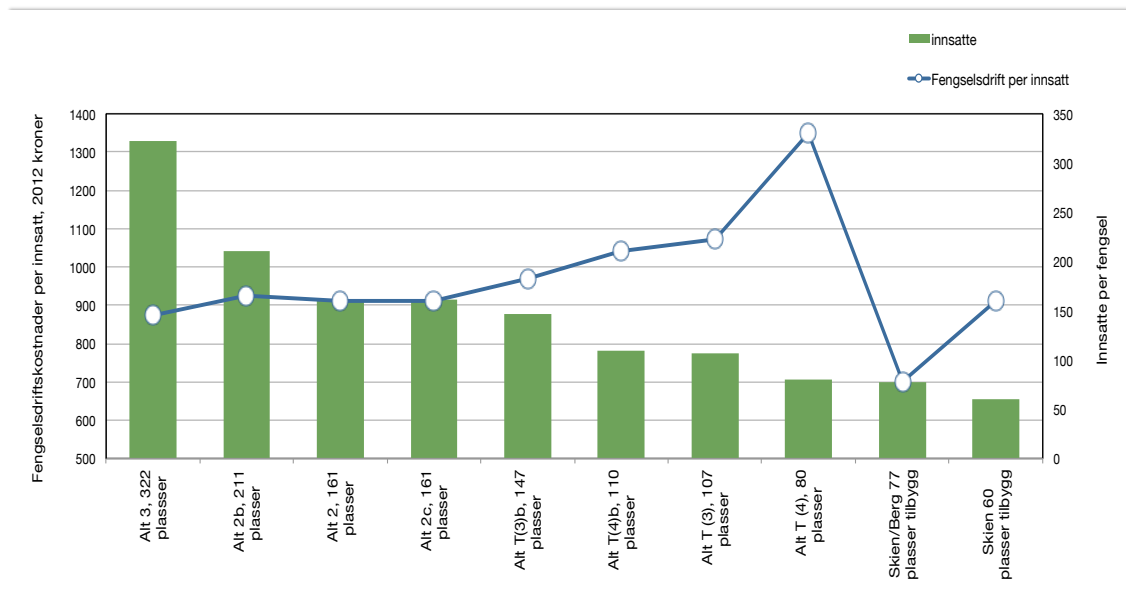
I konseptfengselet er det forutsatt følgende stillingsfordeling per innsattgruppe:

- Høysikkerhet: 1,30 per innsatt
- Mellomsikkerhet: 1,1 per innsatt
- Lettere sikkerhet: 0,8 per innsatt

Dette gir til sammen 1,1 ansatt per innsatt med den oppgitte plassfordelingen. Målt i antall ansatte gir dette 176 årsverk på 160 innsatte (samme tall er så vidt vi kan se også brukt for 161 plasser). KVV-en dokumenterer ikke hvilke forutsetninger som er gjort om forholdet ansatte per innsatt som ligger til grunn for de beregnede fengselsdriftskostnadene. Fengselsdriftskostnadene består av lønnskostnader (inkludert

arbeidsgiveravgift og pensjon) og øvrige fengselsdriftskostnader utover de bygningsmessige FDV-kostnadene.

Med utgangspunkt i KVV vedlegg 7 Kontantstrøm – samleark 25.04.2013 har vi i Figur 6.3 sammenstilt KVV-ens forutsetninger om fengselsdriftskostnader per innsatt ved ulike fengselsstørrelser ved nybygg, og forutsetningene som er gjort om tilbygg og utvidelser i Skien og Berg.



Figur 6.3 KVV-ens forutsetninger om årlige fengselsdriftskostnader (ekslusiv FDV) ved ulike fengselsstørrelser.

Kilde: KVV vedlegg 7 Kontantstrøm – samleark 25.04.2013, bearbeidet av Vista Analyse.

KVV-en dokumenterer ikke hvilke analyser og forutsetninger om antall ansatte per innsatt i de ulike innsattgruppene som ligger til grunn for de beregnede kostnadene per innsatt. Det redegjøres heller ikke for sammensetningen av innsattgrupper (høy-, mellom-, og lettere sikkerhet) i de ulike fengselsstørrelsene som er beregnet. Unntaket er tilbygg/utvidelser av Skien og Berg som er oppgitt med hhv høysikkerhet og lettere sikkerhet.

Antall stillinger per innsatt representerer den desidert største kostnadsposten, og er også den posten som betyr mest for den observerte kostnadsforskjellen mellom alternativene med nye fengsler. Vi vurderer det derfor som en svakhet ved KVV-en at forutsetningene og grunnlaget for forutsetningene som er gjort om antall stillinger per innsatt verken er drøftet eller dokumentert i KVV-en.

Samlet vurdering av KVV-ens samfunnsøkonomiske analyse

KVV-ens mengdeforutsetninger (m^2 og arbeidskraftsbehov) er ikke tilstrekkelig dokumentert og begrunnet. Vi stiller spørsmål ved mengdeforutsetningene så vel som skalaeffektene som KVV-ens prissatte virkninger bygger på. Vi er også kritiske til KVV-ens valg av levetid og analyseperiode, og enkelte mangler ved inngangsdataene til den samfunnsøkonomiske analysen der kun 322-alternativene er beregnet med forventningsverdier. Svakheterne i dokumentasjonen og analysegrunnlaget gjør at KVV-ens

beregninger av prissatte virkninger i liten grad er egnet som grunnlag for å rangere alternativene. Behandlingen av de ikke-prissatte virkningene vurderes som grundig og relevant.

6.6.4 KVV-ens usikkerhetsanalyse

KVV-en har utarbeidet en usikkerhetsanalyse for alternativene med 322 plasser, men det er ikke utarbeidet tilsvarende usikkerhetsanalyser for alternativene med 500 plasser. Inngangsdataene (mest sannsynlig, optimistisk, pessimistisk) og forutsetninger er dokumentert i vedlegg. I samme vedlegg vises forventningsverdier med standardavvik, og begrunnelsene for usikkerhetsspennene som er satt. Det er utarbeidet S-kurver for samtlige alternativer med 322-plasser. For 500-plasser alternativene tilfredsstiller ikke KVV-en kravene til usikkerhetsanalyse.

Resultatene fra KVVens usikkerhetsanalyse viser at mesteparten av usikkerheten er knyttet til investeringskostnadene, mens det er liten usikkerhet knyttet til arbeidskraftkostnadene. Vi er kritiske til dette resultatet. Etter våre vurderinger gir det empiriske grunnlaget grunn til å anta stor usikkerhet om antall stillinger (dvs mengdeforutsetninger). Dagens fengsler viser store variasjoner i antall ansatte per innsatt. En betydelig del av variasjonen er det vi har fått opplyst relatert til den fysiske utformingen av fengslene.

6.6.5 Resultatmål ikke fastsatt, men implisitte prioriteringer er gjort

Det er ikke angitt resultatmål i alternativanalysen og således heller ikke gitt noen prioritering mellom tid, innhold og kostnad. Implisitt følger det likevel at innhold og kostnad er prioritert.

6.6.6 Finansieringsplan

KVV-en inneholder ikke en drøfting av finansieringsplan og tilpasning til forventede budsjettammer.

7 Vår usikkerhetsanalyse

Forutsetninger og resultater for usikkerhetsanalysen er dokumentert i Vedlegg 4 og 5. Her presenteres hovedresultater.

7.1 Hva rammeavtalen sier

Rammeavtalen med Finansdepartementet for kvalitetssikringsoppdraget sier bl.a. følgende om usikkerhetsanalysen:

«Leverandøren skal utføre en usikkerhetsanalyse etter samme mønster som KS 2 for investeringskostnadene knyttet til hvert enkelt alternativ, men tilpasset det presisjonsnivå for grunnkalkyle og uspesifiserte poster som etter god prosjektstyringspraksis kan forventes på forstudiestadiet. Leverandøren skal også gjøre beregninger over usikkerheten knyttet til drifts-, vedlikeholds- og oppgraderingskostnader og over nyttesiden relatert til samfunns mål og effektmål, herunder eventuelle inntektsstrømmer.»

Innholdet i utsagnet «tilpasset det presisjonsnivå for grunnkalkyle og uspesifiserte poster som etter god prosjektstyringspraksis kan forventes på forstudiestadiet» er forsøkt presisert i Finansdepartementets veileder Kostnadsestimering, Finansdepartementet (2008). Det antydes der et «typisk +/- spenn relativt til det mest nøyaktige» (som er kontrollestimat eller tilbud/anbud) på 3 til 12. Dersom det mest nøyaktige anslaget har en usikkerhet på +/- 3 prosent, gir denne regelen +/- 9-36 prosent på KS1-nivå.

7.2 Metode

Som en del av kvalitetssikringen er det utført en usikkerhetsanalyse for investeringskostnad og driftskostnader. Usikkerhetsanalysen er utført etter samme mønster som for KS2, men er tilpasset at prosjektet er i en tidligere fase. Driftskostnader er inkludert og alle kostnader er neddiskontert. Usikkerhetsanalysen er utført i følgende trinn:

- Gjennomgang av eksisterende materiale
- Intervjuer
- Definisjon av alternativer
- Innhenting av referansetall
- Gruppeprosess
- Analyse

7.3 Forutsetninger

Under oppsummeres forutsetningene bak kostnadsanslagene og usikkerhetsanalysen. Alle forutsetningene er nærmere utdypet i Vedlegg 4 og 5.

Hovedforutsetninger

Følgende hovedforutsetninger er lagt til grunn i beregningene:

- *Beregningsperiode*: 50 år
- *Diskonteringsrente*: første 40 år 4%, siste 10 år 3%
- *Reallønnsvekst*: 2%

Inngangsdata

Følgende forutsetninger avviker fra KVVUen:

- *Innsatte fordelt på sikkerhetsnivå*: Spesifiserte forutsetninger fører til endringer i areal per innsatt og i ansatte per innsatt
- *Byggekostnader*: Basert på erfaringsdata fra Halden fengsel for bygg med tung sikkerhet. Anslaget skiller seg fra KVVU-ens anslag, der det forutsettes passivhusstandard for nybygg.
- Endret som følge av nye forutsetninger om innsatte fordelt på sikkerhetsnivå, og justert for byggekostnader etter TEK 10 i stedet for passivhusstandard
- *Omstillingskostnader*: Baseres på oppdaterte beregninger fra Kriminalomsorgen
- *Energibruk*: Justert ifht KVVU, justering fra Statsbygg om forventet energibruk ved passivhusstandard for fengsler, deretter ytterligere justert til forventet energibruk ved TEK 10.
- *Areal og driftskostnader*: Endret ifht KVVU etter nye forutsetninger om innsatte fordelt på sikkerhetsnivå
- *Beregningsperiode*: Endret fra 40 til 50 år

Usikkerhet

Følgende estimatusikkerhet og fakturusikkerhet er lagt til grunn. For nærmere forklaringer, se Vedlegg 4.

Estimatusikkerhet

- Det antas størst usikkerhet rundt anslagene for *vedlikeholdsetterslep* og en skjevhet i retning av høyere kostnader, tilsvarende -30/+40%.
- For *investeringskostnader* og *FDV* er antatt vesentlig usikkerhet; -/+30%.
- For *brakerutstyr* er lagt til grunn et usikkerhetsspenn på -/+ 20%.
- For *omstillingskostnader* er lagt til grunn et usikkerhetsspenn på -/+ 15%.
- For *arbeidskraftkostnader (ansatte per innsatte)* og *andre driftskostnader* er lagt til grunn et usikkerhetsspenn på -10/+20%.
- For *avhendingsverdier* er lagt til grunn et usikkerhetsspenn på -/+ 10%.

Faktorusikkerhet

- *Konseptjustering*: Kostnadskonsekvenser av sløyfing av kulverter og andre spesielle kostnader ved Halden fengsel og justering for usikkerhet i relevans av regnskapstall. Usikkerhetsspennet varierer mellom byggenes sikkerhetsnivå, se Tabell V5.1.
- *Erfaringsstall*: Kostnadskonsekvenser av usikkerhet om erfaringstall fra gjennomførte prosjekter. Usikkerhetsspenn: -15/+5%.

- *Gjennomføringsstrategi*: Kostnadskonsekvenser av usikkerhet om organisasjonens evne til å etablere strukturavhengige elementer på en optimal måte. Omfatter eierstyring og implikasjoner for tidskostnader i investeringen, optimalt samarbeid med leverandører etc. Usikkerhetsspenn: -10/+15%.
- *Markedsusikkerhet*: Kostnadskonsekvenser av usikkerhet i markedsituasjonen. Usikkerhetsspenn: -5/+5%.
- *Arealusikkerhet*: Kostnadskonsekvenser av usikkerhet om romfunksjoner og stordriftsfordeler. Usikkerhetsspennet varierer mellom byggenes størrelse, se Tabell V5.1.
- *Arbeidsmiljøbestemmelser*: Kostnadskonsekvenser av usikkerhet om tilstramminger eller oppmyking av arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Usikkerhetsspenn: -8/+5%.
- *Lønnsvekst*: Kostnadskonsekvenser av usikkerhet rundt lønnsutviklingen. Usikkerhetsspenn: -32/+32%.
- *Konspetmodenhet*: Usikkerhet om utforming og plassering av bygg, tidsplan, inn- og utfasing og ikke-identifiserte kostnadselementer etc. Usikkerhetsspennet varierer mellom antall nye bygg, se Tabell V5.1.

7.4 Resultater, alle poster

Tabell 7.1 oppsummerer resultatene fra usikkerhetsanalysen.

Tabell 7.1 Forventningsverdier, mill. kroner

	Alt. 0	Alt. 1	Alt. 3	Alt. 2	Alt. T(3)	Alt. T(4)	Alt. 2b	Alt. 2c	Alt. T(3)b	Alt. T(4)b
Antall nye enheter	0	0	1	2	3	4	2	2	3	4
Antall innsatte	322	322	322	322	322	322	500	500	500	500
Byggekostnader	0	441	1033	1036	1134	1211	1605	1396	1644	1768
Brukerutstyr	0	24	87	86	90	87	110	110	137	134
Omstillingskostnader	0	9	120	27	9	6	36	36	9	6
Avhendingsverdi	0	-15	-33	-33	-33	-33	-36	-33	-33	-33
Investeringskostnader totalt	0	460	1206	1117	1201	1271	1715	1509	1759	1876
Etterslepsvedlikehold	0	177	0	0	0	0	0	9	0	0
FDV	523	638	545	568	528	623	815	734	825	858
Investeringskostn og FDV	735	1275	1751	1685	1729	1895	2531	2252	2583	2734
Arbeidskraftkostnader	9199	8900	7586	7949	8231	8861	11758	11517	11849	11891
Andre driftskostnader	500	623	801	837	856	960	1247	1150	1256	1407
Sum, forventningsverdi	10222	10797	10139	10471	10816	11716	15535	14918	15688	16031

Forventede kostnader for Alternativ 0 ligger på 10,2 mrd. kr, og på nivå med nybyggalternativene for 322 innsatte, som ligger i intervallet 10,1-11,7 mrd kr. Kostnadene øker med antall nye bygninger.

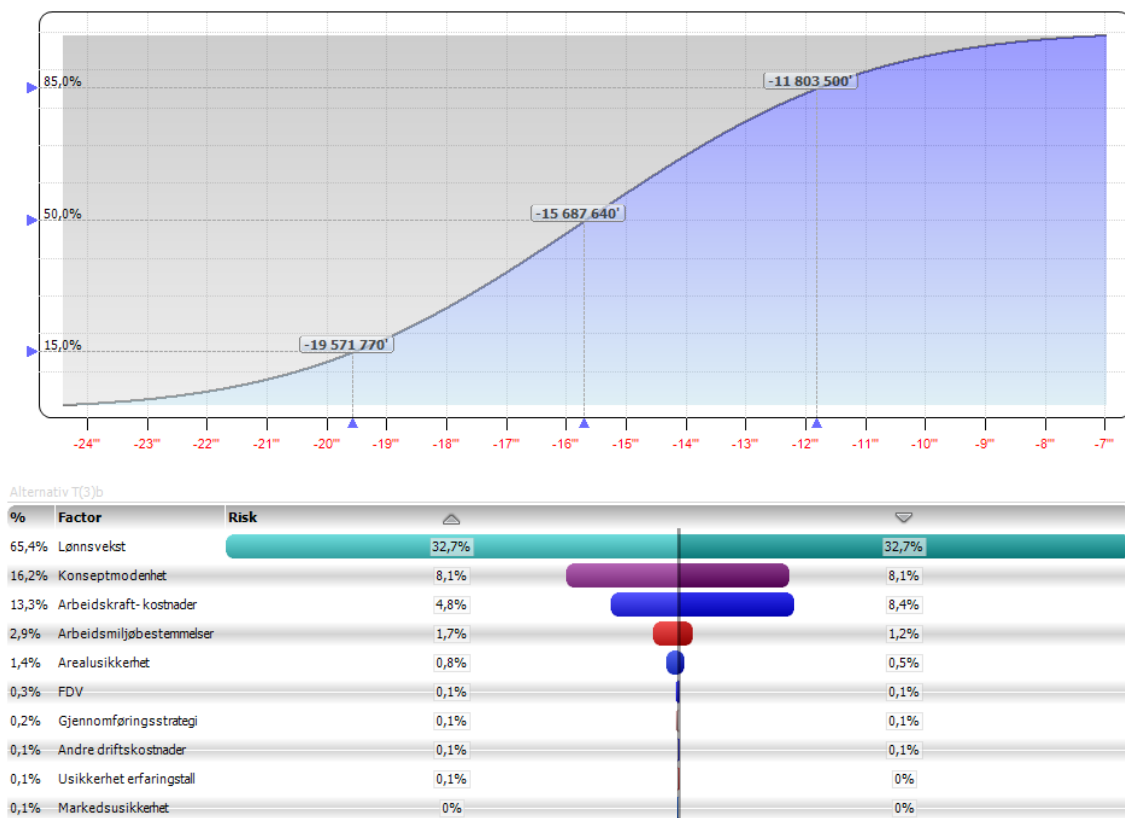
Det er liten forskjell mellom alternativene med 500 innsatte. Anslagene over forventede kostnader ligger i intervallet 15,5-16,0 mrd. kr., med unntak av alternativ 2c. Lavere

kostnader i alternativ 2c skyldes mindre areal på nybygg (erstattes av fortsatt drift ved Sem og Kristiansand fengsel).

7.4.1 Usikkerhetsanalyse, hele prosjektet

Usikkerheten i anslagene presenteres under med utgangspunkt i tornadodiagram og S-kurver. S-kurvene viser den samlede sannsynlighetskurven for kostnadene. P-verdiene viser sannsynligheten for at kostnadene blir lavere enn den angitt verdi. Et tornadodiagram rangerer usikkerhetsfaktorene i forhold til deres påvirkning på det samlede kostnadsbildet.

Alternativ T(3)b



Kilde: Holte Baseline

Figur 7.1 S-kurve og tornadodiagram for alternativ T(3)b

Usikkerhetsbildet er relativt likt for alle alternativene. S-kurve og tornadodiagram for alternativ T(3)b i figuren over, med 3 nybygg og 500 innsatte, er et representativt eksempel for alternativene, se Vedlegg 5.

Som vist i S-kurven anslås kostnadene i T(3)b å ligge innenfor et intervall på 11-20 mrd. kr. med en sannsynlighet på 70 %. Tilsvarende intervall ligger stort sett like under +/- 25% forventningsverdien i alle alternativer.

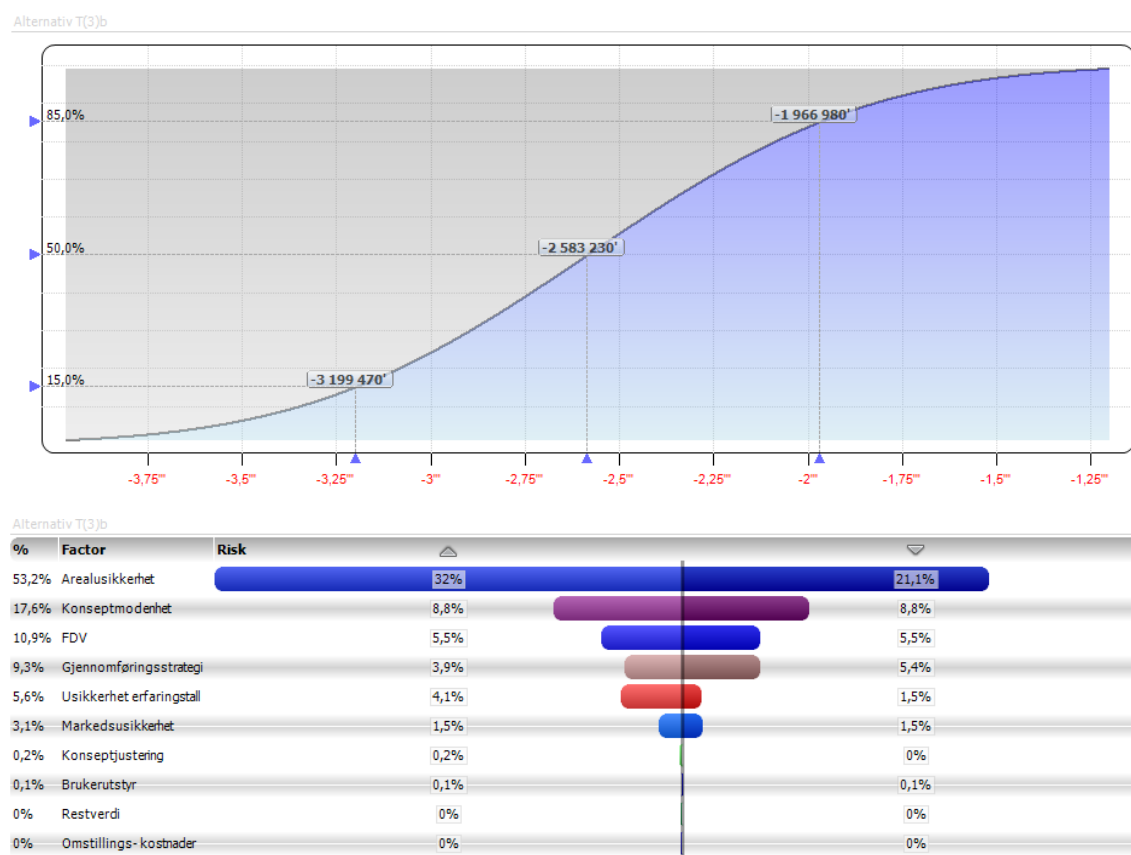
Usikkerhet rundt lønnsvekst er den dominerende faktoren for alle alternativ, tilsvarende 65% i alternativ T(3)b. Generelt utgjør denne faktoren 55-70% av usikkerheten i alternativene. Usikkerhet knyttet til konseptmodenhet er den nest største usikkerhetsfaktoren (16%) i T(3)b, deretter usikkerhet rundt arbeidskraftkostnader (antallet ansatte) (13%). Konseptmodenhet utgjør en større del av den samlede usikkerheten

for ett og to bygg, og minst for fire bygg. Dette følger av forutsetningen om at sikkerheten om utforming og plassering av bygg mm. reduseres når bygningsmassen spres over flere fengsler.

7.4.2 Usikkerhetsanalyse, prosjektet utenom driftskostnader

Den forventede nåverdien domineres av arbeidskraftkostnadene. Utenom fengselsdrift utgjør byggekostnader for bygningsmassen tilknyttet tung sikkerhet den største posten, etterfulgt av FDV-kostnader. For å få et mer oversiktlig bilde av usikkerheten knyttet til investeringskostnadene tidlig i beregningsperioden, angir figuren under S-kurve og tornadodiagram for prosjektets utgifter og inntekter utenom utgifter til fengselsdrift.

Forventede nettokostnader for denne delen av prosjektet ligger i T(3)b på 2,5 mrd. kr., med et 70% usikkerhetsintervall på +/-30% rundt forventningsverdien. Arealusikkerhet utgjør over halvparten av usikkerheten i prosjektet (53%), etterfulgt av konseptmodenhet (18%). Arealusikkerheten knyttet til stordriftsfordeler øker med antall bygg. Usikkerheten knyttet til konseptmodenhet er størst for ett bygg og reduseres med antallet bygg som forklart ovenfor.



Figur 7.2 S-kurve og tornadodiagram for alternativ T(3)b utenom fengselsdrift

7.4.3 Avvik fra KVVU-en

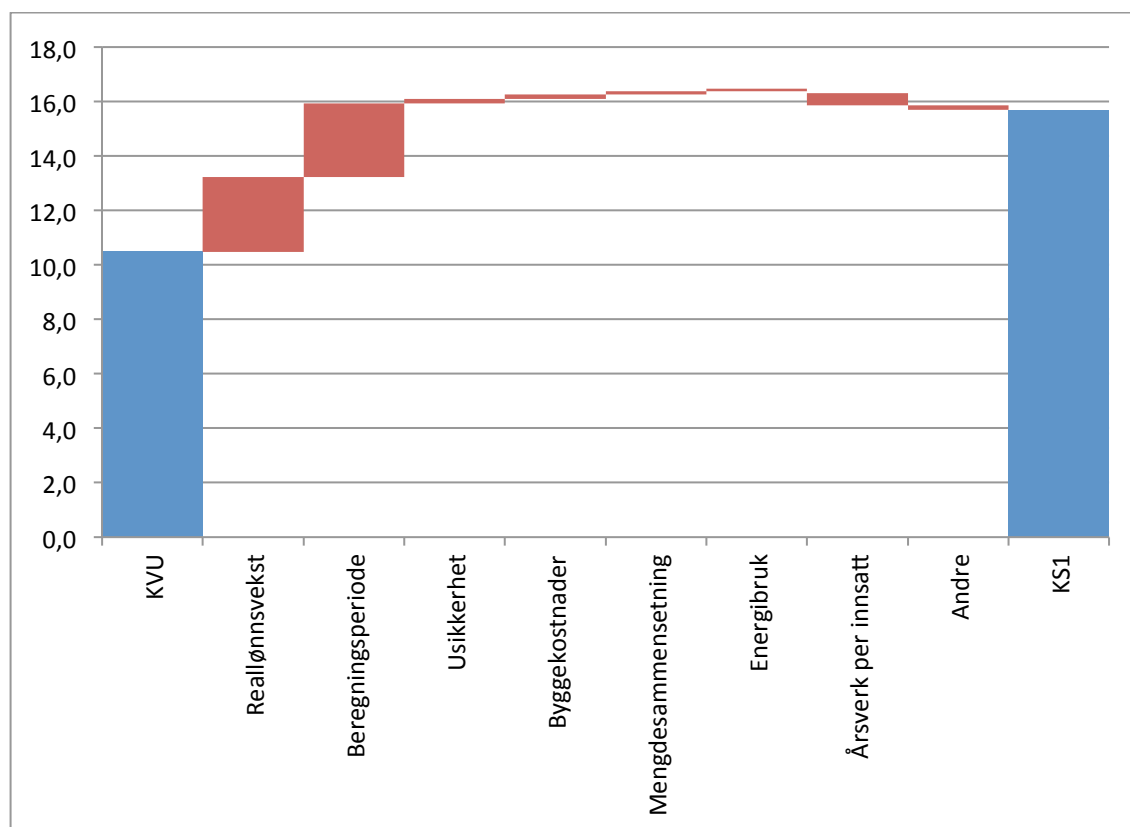
Tabell 7.2 oppsummerer forskjeller i anslagene i KVVU-en og KS1 før usikkerhetsanalyse og skattekostnader. Investeringskostnader inkluderer byggekostnader, brukerutstyr, omstillingskostnader og avhendingsverdi. Fengselsdriftskostnader inkluderer arbeids-

kostnader og andre driftskostnader. Forventet nettokostnad ligger mellom 26 og 65 % over nivået i KVVUen.

Tabell 7.2 Forskjell KS1 og KVVU, prissatte virkninger, mill. kr

Prissatte virkninger	Alt. 0	Alt. 1	Alt. 3	Alt. 2	Alt. T(3)	Alt. T(4)	Alt. 2b	Alt. 2c	Alt. T(3) b	Alt. T(4) b
Antall nye enheter	0	0	1	2	3	4	2	2	3	4
Investering og etterslepsvedl.	23	188	154	166	157	178	234	369	258	270
FDV	83	157	148	159	92	188	255	184	254	262
Fengerselsdrift	3893	3803	2856	3027	2652	2073	4931	4605	4521	4226
Sum	3984	4149	3159	3352	2902	2439	5420	5158	5033	4758
% differanse sum	67 %	65 %	46 %	48 %	37 %	26 %	55 %	54 %	48 %	43 %

I Alternativ T(3)b er forskjellen mellom KVVUen og KS1 før usikkerhetsanalyse 48%. Vi bruker igjen dette alternativet som eksempel, og dekomponerer avviket etter usikkerhetsanalyse i figuren under. Dekomponeringen viser at ulike forutsetninger om reallønnsvekst og beregningsperiode er hovedårsakene til avviket mellom KVVUen og KS1.



Figur 7.3 Dekomponering av avvik mellom KVVUen og KS1, mrd. kr.

8 Vår samfunnsøkonomiske analyse

8.1 Hva rammeavtalen sier

Rammeavtalen med Finansdepartementet for kvalitetssikringsoppdraget sier bl.a. følgende om den samfunnsøkonomiske analysen:

«Leverandøren skal utføre en samfunnsøkonomisk analyse av alternativene i henhold til Finansdepartementets veiledning. Som inngangsdata i analysen inngår forventningsverdiene fra usikkerhetsanalysen/-beregningene, samt den stokastiske spredning knyttet til de systematiske usikkerhetselementene.»

Vi har som leverandør gjennomført en uavhengig samfunnsøkonomisk analyse i tråd med dette. Vår analyse skiller seg fra KVVU-en på vesentlige punkter.

8.2 Analyseopplegg

Hovedformålet med en samfunnsøkonomisk analyse er å klarlegge og synliggjøre konsekvensene av alternative tiltak før beslutning om iverksetting av tiltak fattes. Samfunnsøkonomiske analyser er dermed en måte å systematisere informasjon på (NOU 1998: 16). Vanligvis skal alternative løsninger defineres og vurderes ved å vise utviklingen basert på den konseptuelle løsningen som eksisterer på beslutningstidspunktet. Dette er i rammeavtalen definert som nullalternativet (Finansdepartementet, 2010b). Hensikten med å måle mot et nullalternativ er å kunne vurdere om det er verdt å foreta en investering der utviklingen med tiltak sammenliknes med en utvikling uten tiltak.

Hvordan nullalternativet defineres og kostnadsberegnes kan derfor ha stor betydning for hvorvidt et prosjekt vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomt. I hht rammeavtalen innbefatter *nullalternativet* det minimum av vedlikeholdsinvesteringer som er nødvendige for at alternativet skal være reelt.

Behovsanalysen viser at det er stor usikkerhet knyttet til utviklingen i etterspørselen og dermed hvilke behov som skal dekkes innenfor utredningsområdet KVVU-en dekker. KVVU-en har løst dette ved å vurdere alternativer med ulik kapasitet, og har som vist i kapittel 6 konkludert med å anbefale et alternativ med økt kapasitet sammenliknet med nullalternativet.

I vår analyse har vi vurdert kapasitet (og dermed skilt ut alternativer) gjennom to trinn:

- i. Vurdering av etterspørsel og kapasitetsbehov
- ii. Prioritering av alternativer, gitt kapasitetsbehovet som følger av resultatet i trinn i

Den samfunnsøkonomiske analysen av alternativene er lagt opp som en kostnadsvirkningsanalyse der vi har forsøkt å verdsette kostnadene så langt vi finner det faglig forsvarlig innenfor det grunnlaget vi har fått tilgang til. Vi har imidlertid måleproblemer på vesentlige kostnadsposter. Vi mangler grunnlag for å kunne gi en fullstendig

kostnadsberegning av politiets kostnader, og hvordan disse varierer mellom alternativene. For kostnader der vi har mangelfull informasjon om hele kostnadsbildet har vi valgt å sette minsteanslag på det vi har grunnlag for å verdsette, kombinert med kvalitative vurderinger av kostnadsposter som i prinsippet bør kunne verdsettes, men som ikke er verdsatt på grunn av manglende tilgang til data.

Kostnadsanalysene er basert på en rekke usikre forutsetninger som har til dels stor betydning for både den samfunnsøkonomiske analysen, kostnader over offentlige budsjetter og rangeringen av alternativene. Vi har derfor gjort flere følsomhetsanalyser for å teste robustheten i konklusjonene.

Videre i dette kapitlet går vi først gjennom vår analyse av etterspørselen etter fengselsplasser, dvs kapasitetsbehovet. Dette er etter våre vurderinger avgjørende for å kunne fastsette en fremtidig løsning for Agder og resten av det opprinnelige utredningsområdet. Etter kapasitetsbehovet er kartlagt gjør vi vår egen utsiling av alternativene (8.4). Deretter drøfter og begrunner vi vår avgrensning av nullalternativet i kapittel 8.5 før vi i påfølgende kapittel presenterer forutsetningene for våre beregninger av prissatte virkninger. Vi har lagt særlig vekt på å vurdere mulige måter å optimalisere arbeidskraftsbehovet på (avsnitt 8.6.1 og 8.6.2). Våre forutsetninger om arbeidskraftsbehovet i fengslene avviker fra KVV-en som følge av resultatene fra disse avsnittene. I kapittel 8.7 og 8.7.3 presenterer våre prissatte og ikke prissatte virkninger før vi tilslutt rangerer alternativer for Agder. Alternativene som er vurdert for Agder er tilpasset Agders behov og er en form for varianter innenfor de alternativene KVV-en har vurdert. Alternativene kom til som en følge av endret mandat for kvalitetssikringen, men er på grunn av stramme tidsfrister beregnet med en større usikkerhet enn KVV-ens opprinnelige alternativer.

8.3 Det etterspørselsbestemte behovet for fengselsplasser

I lys av endringen i mandatet 25. juni 2013, konsentrerer vi oss først om det etterspørselsbestemte behovet i Agderfylkene. Behovssituasjonen for hele utredningsområdet drøftes til slutt.

Behovet har fem deler:

- Erstatning for plasser som legges ned
- Erstatning for plasser som Agderfylkene for tiden gjør bruk av i Rogaland
- Nye plasser for å fjerne kø
- Nye plasser for å dekke økt etterspørsel etter varetekt og soning
- Nye plasser for å oppnå 90 prosent kapasitetsutnyttelse

Det samlede etterspørselsbestemte behovet både Agderfylkene og totalt for regionen er summen av disse fem delene.

8.3.1.1 Erstatning for plasser som legges ned

I Agderfylkene er det på tale å legge ned fengselet i Arendal (45 innsatte), Kristiansand (44 innsatte) og Kleivgrend (28 innsatte, lav sikkerhet). Dette er til sammen 117 plasser ved 94 prosent utnyttelse, tilsvarende **122 plasser** ved 90 prosent.

8.3.1.2 Erstatning for plasser i Rogaland

Nettostrømmen av innsatte går fra Agder til Rogaland. Politimesteren i Agder omtaler i vedlegg 9 til KVVU «den massive overflyttingen av fanger til Rogalandsområdet», og skriver også at «hovedtyngden av de som skal inn på soning eller som vi fremstiller for varetektsfengslinger, blir transportert til Rogaland.» Vi har fått opplyst at det i gjennomsnitt og sitter 70-75 innsatte i Rogaland som egentlig hører hjemme i Agder, jf avsnitt 2.3.2.⁶ I tillegg transporteres det innsatte begge veier på grunn av den vanskelige kapasitetssituasjonen.

Det tar i følge Google Maps 2 timer og 57 minutter å kjøre de 212 kilometerne fra Kristiansand politihus til Åna fengsel sør for Sandnes, som er det mest nærliggende alternativet for Kristiansand. (Noen sitter også i Stavanger, og andre steder i landet). Det viser hvor upraktisk det er for politiet i Kristiansand å plassere fanger i Rogaland. Se også vår analyse av politiets kostnader i de ulike alternativene i vedlegg 3. Når det skal bygges nye fengsler, finner vi det godt begrunnet at de innsatte i Rogaland bør hentes hjem til Agder. Ved 90 prosent kapasitetsutnyttelse gir dette isolert sett et behov for **75-80 plasser** i Agder.

8.3.1.3 Plasser for å fjerne kø

Tabell 2 i KVVU forteller at det i Sørvest står innsatte i kø tilsvarende 67 soningsår, se gjengivelsen i Tabell 2.2 foran. Dette er et behov som har bygget seg opp over flere år. Hvis vi antar at det har bygget seg opp over fem år og bør bygges ned over fem år, tilsier det et årlig behov for **ca 11 plasser**.⁷

8.3.1.4 Nye plasser for å dekke økt etterspørsel

I følge KVVU-ens tabell 1 har region sørvest 473 fengselsplasser ved 94 prosent kapasitetsutnyttelse. Med dette som utgangspunkt kan en anslå fremtidig behov for nye plasser. Dette er viktige størrelser som det kan svare seg å drøfte i detalj. Vi gjengir først beregningene i KVVU-ens vedlegg 10.⁸ Deretter utvikler vi en egen fremskrivning basert på metodikken i KVVU-ens avsnitt 2.2.7.

⁶ Utsagn i KVVU-en står imidlertid tilsynelatende i motstrid til dette. Det heter i KVVU-en s. 18: «Særlig for Rogaland er manglende selvforsyning problematisk i forhold til normalitetsprinsippet.»

⁷ Et soningsår er 9 måneder. Kapasiteten skal være 90% (10/9). Følgelig $(10/9) \times (9/12) \times 67/5 = 11,2$.

⁸ Ragnar Kristoffersen (2012): Kapasitetsutfordringer for Kriminalomsorgen mot år 2016. Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS). Notat 13. januar 2012. Vedlegg 10 til KVVU.

Vedlegg 10 til KVV-en anslår at det allerede i 2016 er behov for 612 fængselsplasser i Sørvest (fortsatt ved 94 prosent kapasitetsutnyttelse). Estimaten bygger på nasjonal trendberegning av soningsår fordelt på ulike reaksjonsgrupper. I beregningen er det forsøkt å ta hensyn til utviklingen i varetekt. Tallet forutsetter ellers at bøtesoning foregår som i dag⁹, at soning i institusjon eller på annen måte utenfor fængsel (soning etter §12 og §16 1. ledd i straffegjennomføringsloven) foregår som i dag, og at behov tilsvarende 22 plasser sones ved elektronisk kontroll. Det siste tallet stammer fra et nasjonalt mål på 130 plasser.

Ved å sammenlikne behovet på 612 med kapasiteten på 473, finner vi med denne metodikken at det er behov for 140 nye plasser i region sørvest (146 ved 90 prosent kapasitetsutnyttelse).¹⁰ Noe av behovet kan dekkes ved redusert bøtesoning, mer elektronisk kontroll utover de 22, eller mer soning utenfor fængsel. På den annen side er ikke økt straffeutmåling tatt hensyn til. Også av andre grunner er tallet selvsagt usikkert.

KVV-en presenterer også en behovsframskrivning som bygger på trendfremskrivning av befolkningen og soningstendensen (målt som soningsdøgn per 100 000 befolkning). I tillegg har man tatt hensyn til trender i straffeutmåling og håndhevelse, kriminalitet begått av utlendinger, elektronisk kontroll, og kapasitetsutnyttelse i fængslene. For region Sørvest tilsier metoden i KVV-en en netto økning på 101 plasser i 2022. Det er anslått et standardavvik på 10 prosent knyttet til dette tallet. I 2032 er økningen fra i dag anslått til 181 plasser.

I denne metodikken er økningen i antallet plasser drevet av befolkningsutviklingen og kriminalitetstendensen. Vi har sett nærmere på disse driverne.

KVV-en fremskriver kriminaliteten ved hjelp av tall for totalbefolkning. Det er imidlertid velkjent at de fleste lovbrudd begås av mennesker under 40 år, jf. Tabell 8.1. Om lag 75-80 prosent av lovbrøtterne er menn.

⁹ St.m. 37 (2007-2008) foreslår å avskaffe bøtesoning i fængsel og erstatte med samfunnsstraff, jf Vedlegg 10 s. 3.

¹⁰ Enkelte lesere vil stusse over dette tallet, fordi Kapasitetsplanen i følge KVV anslår 100-150 nye plasser på nasjonalt nivå. Noe av dette kan forklares med regionale variasjoner – i region Sør fører metodikken til overkapasitet, se under. Videre antar Kapasitetsplanen økt bruk av samfunnsstraff tilsvarende 170 nye plasser på nasjonalt nivå utover de 130. I tillegg antar Kapasitetsplanen så vidt vi skjønner 100 prosent kapasitetsutnyttelse (3800 plasser tilgjengelig). Ved 94 prosent synker kapasiteten til i underkant av 3600. Det øker behovet med 200. Endelig er punkttestimaten i Kapasitetsplanen 160 plasser, ikke 100-150. Det riktige tallet nasjonalt burde altså så vidt vi skjønner vært 360.

Tabell 8.1 Innsatte per 100 000 fordelt på aldersgrupper

Alder	Innsatte per 100 000 i aldersgruppen
15-20 år	77
21-29 år	185
30-39 år	179
40-49 år	112
50- år	27
I alt over 15 år	97

Kilde: ssb.no, bearbeidet av Vista Analyse. Merknad: Ulike statistikker gir noe ulike tall for innsatte per 100 000. Her er gjennomsnittstallet 97, normert til befolkningen 15 år og eldre.

Etter hvert som befolkningen eldes, vil antallet yngre naturlig nok gå ned i forhold til antall eldre. Tabell 8.2 fremskriver veksten i antallet menn 18-40 år i forhold til totalbefolkningen. Til 2022 spiller det ikke særlig rolle om man bruker totalbefolkningen eller menn 18-40 som indikator. Til 2032 spiller det imidlertid stor rolle – befolkningen forventes å stige 23 prosent, mens gruppen menn 18-40 bare stiger 14 prosent. Tabellen tar også med utviklingen de ti årene før 2012.

Tabell 8.2 Vekst i befolkningen og i gruppen menn 18-40 per tiår

	2002-2012	2012-2022	2012-2032
Menn 18-40, MMMM fra 2013	6,3 prosent	11,8 prosent	14,0 prosent
Hele befolkningen, MMMM fra 2013	12,3 prosent	13,0 prosent	22,7 prosent

Kilde: ssb.no, bearbeidet av Vista Analyse.

Så lenge man ser på 2022, slik KVV-en i hovedsak gjør, spiller det altså liten rolle om man fremskriver befolkningen eller gruppen menn 18-40 år. Hva med soningsutviklingen?

KVV-en antar en lineær økning i antall innsatte per 100 000 innbyggere fra 72 i 2012 til 87 i 2040 (15 prosent). Tallet for 2022 oppgis ikke, men kan med samme lineære forutsetning beregnes til ca 77,5. I 2032 er det steget til ca 83.

KVV-en begrunner økningen med at antallet innsatte per 100 000 har økt de siste ti årene. Men det trenger jo ikke skyldes kriminalitetstendensen - det kan jo like gjerne være en tilbudssideeffekt knyttet til at antallet fengselsplasser har økt og soningskøene har gått ned. Etter vår vurdering er dette en viktig del av historien.

Ulike indikatorer som kan illustrere etterspørselssiden er angitt i Tabell 8.3. Vi ser at antall forbrytelser/lovbrudd og antall forseelser har gått opp per 100 000, men antall anmeldte lovbrudd, antall dommer og antall nyinnsettelse har gått ned. Antall innsatte er tatt med for sammenlikningens skyld. Vi viser også til NOU 2013:9, avsnitt 10.2, som har liknende betraktninger og tall.

Tabell 8.3 Ulike indikatorer for kriminalitet. Per 100 000 over 15 år

Indikator	Nivå 2001	Nivå 2011	Prosentvis endring
Nyinnsettelse fengsel	335	281	-16
Dommer	659	528	-20
Forbrytelser	971	831	-14
Anmeldte lovbrudd	11585	9691	-16
Forseelser	5673	7095	+25
Innsatte	77	97	+ 26
Herav varetekt	17	22	+29
Herav dømte	57	70	+23

Kilde: ssb.no, bearbeidet av Vista Analyse.

Alt i alt tilsier en forsiktig vurdering at man ikke kan regne med økt antall innsatte per befolkning fremover. Den økningen vi har sett gjennom det siste tiåret kan i stor grad skyldes at antall fengselsplasser har økt.

Dersom vi legger til grunn at befolkningen fremskrives med veksten i menn 18-40 år og kriminalitetsraten er konstant, gir det en halvering av veksten i behovet i forhold til KVV-en (både til 2022 og 2032). Forventet vekst blir hhv 10 prosent og 18 prosent. Det fremskrevne behovet tilsier da en økning i region Sørvest på 50 plasser til 2022, og 90 plasser til 2032. Tallene inkluderer effekten av å innføre 90 prosent kapasitetsutnyttelse. Vi er mer komfortable med et tall på pluss 50 plasser til 2022 enn 146 plasser, som var det andre anslaget, men aksepterer at det riktige tallet kan ligge i området **50-100 plasser**. Med den anstrengte situasjonen i Agder legger vi til grunn at plassbehovet oppstår der. Dersom det ikke er riktig, kan man likevel holde fast på 50-100 i Agder innenfor en litt større total.

Oppsummert om behovet i Sørvest

Vi kommer frem til at man har et behov i 2022 for **ca 260-315 nye plasser og erstatningsplasser** i region Sørvest. Disse plassene gjør det mulig å legge ned Arendal, Kleivgrend og Kristiansand, hente hjem innsatte fra Rogaland, redusere utnyttelsesgraden til 90 prosent, og ta i mot opp mot 50-100 nye innsatte.¹¹ Den senere analysen vil vise at konseptene der en legger ned i Arendal, Kleivgrend og Kristiansand er å anbefale.

Ti år etter 2022 kan behovet være større. På den annen side ligger det reduksjonsmuligheter i redusert bøtesoning, økt bruk av elektronisk kontroll og kanskje i soning utenfor fengsel. Alt i alt kan det være hensiktsmessig å bygge nye fengsler med en fleksibilitet som gir utvidelsesmuligheter i fremtiden. Vi kommer tilbake til disse momentene i senere kapitler.

8.3.2 Behovssituasjonen for hele utredningsområdet

For å vurdere konseptene og gjennomføre den samfunnsøkonomiske analysen er det nødvendig å vurdere behovet for hele utredningsområdet. I hele utredningsområdet er det snakk om å erstatte **322 plasser**. Videre det også for hele utredningsområdet sin del, hensiktsmessig å hente hjem de 70-75 innsatte fra Rogaland, tilsvarende **75-80 plasser**.

Behovet for nye plasser kan analyseres på to måter, akkurat som i tilfellet Sørvest. Analysen i Vedlegg 10 til KVV ga altså som resultat 140 nye plasser i Sørvest. Det interessante er at samme analyse og samme forutsetninger gir til resultat 140 færre plasser i Sør. I følge denne analysen har Sør et betydelig overskudd av plasser. Jf også tabell 1 i KVV-en og Tabell 2.2 foran. For Sør og Sørvest samlet blir behovet uendret ifølge denne analysen. Går man ned til 90 prosent utnyttelse økes behovet i Sør og Sørvest med 54 plasser.

Den andre metodikken – som altså baserer seg på usikkerhetsanalyse – tilsier med KVV-ens forutsetninger 250 nye plasser i utredningsområdet til 2022, og 450 nye plasser til 2032. Også i dette tilfellet tilsier en forsiktig beregning basert på veksten i antall menn 18-40 og konstant innsatte-andel at fremskrivningen halveres – til **125 nye plasser** i 2022. Gitt at 50 av disse kommer i Sørvest, blir det 75 nye plasser i Sør. Dette er tall som inkluderer effekten av 90 prosent kapasitetsutnyttelse sammen med forutsetninger om mer elektronisk kontroll, straffeutmåling og utlendingers særlige kriminalitet.

¹¹ Vi skriver opp mot fordi tallet på 50-100 nye plasser inkluderer effekten av lavere kapasitetsutnyttelse.

Samlet tilsier en forsiktig vurdering at det i hele utredningsområdet er behov for minst 500 plasser til 2022. Behovet er trolig voksende også etter 2022.

8.4 Trinn 1 siling av alternativene og fastsettelse av kapasitet

I silingen av alternativene har vi tatt utgangspunkt i det presiserte mandatet fra 25.juni. Det betyr at analysen skal munne ut i en anbefaling for Agderfylkene, og at gjennomført arbeid vedrørende region Sør som kan gi merverdi for mandatutarbeidelsen for en ny KVU for region Sør (eller region Sør og Øst) omtales. I utsilingen har vi derfor lagt vekt etterspørselen og behovene i Agder der grensesnittet mot region Sør og Rogaland er hensyntatt.

Videre er etterspørselsanalysen over og prosjektets mål (omtalt i kapittel 3) lagt til grunn for utsilingen.

Vår uavhengige etterspørselsanalyse viser at det i region Sørvest vil være et behov for plasser utover dagens kapasitet. Et alternativ som kun erstatter eller oppgraderer dagens plasser i utredningsområdet vil verken kunne innfri samfunns målet eller effektmålene for region Sørvest. Hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt krever ledig kapasitet, der særlig hurtig iverksettelse av varetekt krever tilgjengelig kapasitet i rimelig nærhet til politiet. Tilstrekkelig kapasitet er også en betingelse for å realisere de øvrige effektmålene.

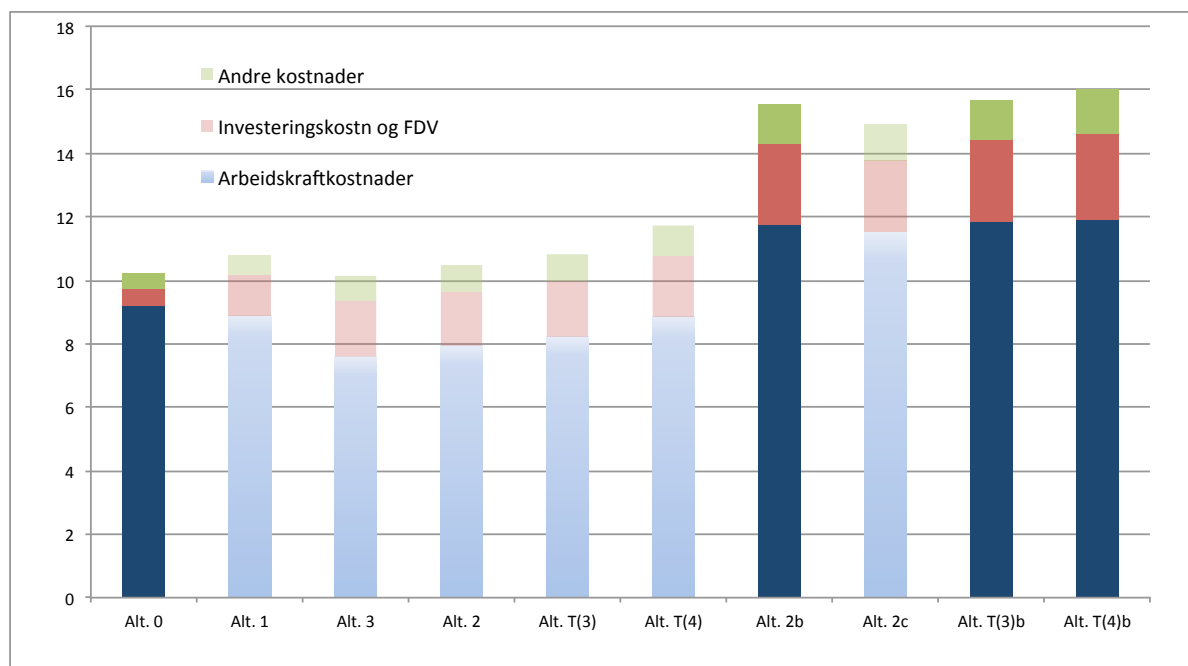
For det samlede utredningsområdet viser etterspørselsanalysen et behov for minst 500 plasser i utredningsområdet innen 2022. Alternativene med 322 plasser vil dermed ikke realisere målene. Kapasitetsutnyttelsen i dag ligger stort sett over 94 prosent, det vises også til fengsler som over lengre perioder har en kapasitetsutnyttelse på 98 prosent. Med en forventet vekst i etterspørselen, vil 322-alternativene bevege seg stadig lenger bort fra målene. Konseptalternativene med en kapasitet på 322 plasser i det samlede utredningsområdet forkastes.

Kostnadsberegningene i kapittel 7 viser at Alternativ 1 som består av forbedringer og ombygginger innenfor dagens struktur er dyrere enn 322-alternativene med nybygg. En fortsatt flikking på dagens gamle fengsler fremstår derfor som en uhensiktsmessig løsning, uavhengig av hvilken kapasitet det skal legges opp til. Dersom vi isolerer Agder ser vi at dagens fengsel i Kristiansand beholdes og oppgraderes i alternativ 2c. I tillegg utvides Skien og Sem fengsel for at alternativet skal gi 500 plasser i utredningsområdet.

For Agder vil ikke alternativ 2c gi nok kapasitet i hht våre beregninger av kapasitetsbehov i 2020. En ombygging av Kristiansand takfengsel fra 44 plasser til 36 plasser gir også en dårlig utnyttelse av turnusen (jf kap.8.6.1). Arbeidskraftskostnadene blir da unødvendig høye. Et fengsel med 36 innsatte gir også liten fleksibilitet i arbeidsstokken. For Politiet i Kristiansand kan det argumenteres for at det vil være effektivt å beholde Kristiansand takfengsel som et rent varetektsfengsel. Hvis det bygges et nytt fengsel innen en halvtimes avstand til politihuset, vil denne fordelingen være begrenset, særlig fordi fengselet uansett ikke vil bli stort nok til å kunne dekke hele varetektsbe-

hovet. Vi forkaster dermed alternativ 1 og alternativ 2c som reelle alternativer for Agder.

Vi forkaster også alternativ 2 og alternativ 3 som relevante for Agder. Alternativ 3 med ett stort fengsel med en kapasitet på 322 plasser i region Sør, løser ingen av behovene i Agder, og vil for Agder gi en dårligere løsning enn dagens situasjon. Alternativ 2, med ett nybygg på om lag 160 plasser i Agder, gir ikke nok kapasitet, ei heller om plassene i Kristiansand opprettholdes (alternativ 2c). Vi står da igjen med alternativene 2b, T(3)b og T(4)b, i tillegg til nullalternativet (se uthevede alternativer i Figur 8.1). I vår videre analyse er det disse alternativene vi har vektlagt for Agder. Som vist i Tabell 6.3 varierer fengselsstørrelsen for nye fengsler mellom alternativene.



Figur 8.1 Prissatte effekter (eks politiets kostnader) - alle konsepter

For region Sør støtter vår analyse KVU-ens konklusjon om at alternativ 1 bør forkastet. Selv om man med relativt begrensede investeringsmidler sammenliknet med nybygg kan få en rimelig bygningsteknisk standard, vil man neppe kunne få en funksjonalitet som vil muliggjør en kostnadseffektiv drift. Det vil også være funksjonelle begrensninger mht tilrettelegging for progresjon og å kunne tilby det sikkerhetsnivået den enkelte har behov for.

8.5 Nullalternativet

KVUen har utarbeidet ett nullalternativ som er vurdert som et kortsiktig utsettelsesalternativ (5-10 år), og et null pluss alternativ der det med begrensede investeringer gjøres tiltak som gjør alternativet til et reelt langsiktig alternativ – gitt at det ikke er behov for økt kapasitet i utredningsområdet. Nullalternativet, med dagens dispensasjoner fra arbeidsmiljøloven, er lagt inn i utviklingsbanen for tiltaksalternativene fram til tiltakene er realisert og klare til å tas i bruk. Vi har lagt samme forutsetninger til grunn for våre beregninger.

Dersom beslutningen om tiltak utsettes, vil sannsynligheten for å kunne fortsette med dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelsene reduseres. Vi vurderer, i tråd med våre forutsetninger for øvrig, at dispensasjon meget trolig ikke er aktuelt og har justert KVVens nullalternativ i samsvar med dette. Det går også en grense for hvor lenge nullalternativet kan videreføres uten å gjøre noen utskiftninger og reinvesteringer i bygningsmassen for å hindre at bygningsmassen forfaller. Vi har likevel lagt inn samme forutsetninger om utskifting og reinvestering som i KVVen.

Følgende tabell viser de samfunnsøkonomisk relevante kostnadene beregnet for nullalternativet basert på de samme forutsetningene som er brukt for tiltaksalternativene. Posten "politiets kostnader" omfatter transport ut av distrikt (se vedlegg 3 for nærmere beskrivelse av politiets kostnader).

Tabell 8.4 Prissatte kostnader Nullalternativet (322 plasser), Nåverdi 2013-2062.

Nåverdi 2013-2062 (forventningsverdier)	Null
Ettersleps- vedlikehold	
FDV	523
Arbeidskraftkostnader	9 199
Andre fængselsdriftskostnader	500
Politets kostnader (transport ut av eget distrikt)	479
Sum kostnader	10 702
Skattekostnad (20%)	2 140
Sum samfunnsøkonomisk kostnad	12 842

I lys av endringen i mandatet viser vi også nullalternativet avgrenset til fængsler i Agderfylkene. Dette Agder-nullalternativet har betraktelig lavere samfunnsøkonomisk relevant kostnad.

Tabell 8.5 Prissatte konsekvenser nullalternativet Agder (117 plasser). Nåverdi

Agder, millioner 2012-kroner	Null
Etterslepsvedlikehold og vedlikeholdsinvesteringer	0
FDV	121
Andre fængselsdriftskostnader	198
Fængselsdriftskostnader	3 125
Politets fraktkostnader	218
Sum kostnader Agder før skattekostnad	3 662
Skattekostnad	732
Sum samfunnsøkonomisk kostnad	4 395

Agder har noe lavere kostnader per plass i nullalternativet enn fængslene som ligger i region Sør, men har relativt sett høyere kostnader for politiet. Vi understreker at politiets kostnader er estimert med betydelig større usikkerhet enn de øvrige postene, og at heller ikke alle relevante kostnader for politiet er inkludert.

I nåverdiberegningene i tabellen over er følgende kostnader ikke medregnet:

- Politiets merkostnader til reise ut av distriktet for å ta avhør, og andre prosesser knyttet til etterforskning og rettsprosesser. Kostnadene som er estimert inkluderer kun arrestforvarenes kostnader til fremstillinger og transport til varetekt.
- Kostnader for fengselsplasser utenfor utredningsområdet for å dekke overskuddsetterspørselen
- Kostnader ved strakstiltak og eventuelle ombygginger/påbygginger dersom det oppstår hendelser knyttet til byggene, byggenes funksjonalitet, osv som gjør at enkelte avdelinger/fengsler må legges ned, eller andre nødvendige tiltak (elektronisk kontroll etc) for å kunne opprettholde driften innenfor eksisterende fengsler.
- Følgekostnader av manglende kapasitet.

Disse kostnadene er betydelig mer usikre enn de prissatte kostnadene. Usikkerheten knyttet til eventuelle strakstiltak i bygningsmassen er å betrakte som en hendelses-usikkerhet og er vanskelig å beregne. Dersom ingen hendelser knyttet til bygningsmassen eller regelverk oppstår, vil denne kostnaden være nær null. Det andre ytterpunktet vil være et alternativ som nærmer seg alternativ 1, dvs det alternativet der det gjøres tiltak innenfor eksisterende bygningsmasse.

8.5.1 Nullalternativet realiserer ikke målene

Nullalternativet for Agder realiserer ikke målene i dag, og enda mindre i 2020. Manglende kapasitet, og da særlig mangel på høysikkerhetsplasser, er den viktigste årsaken til at målene ikke realiseres. Manglende kapasitet gir for liten slakk til å plassere innsatte etter hvilket stadium de er i under straffegjennomføringen. Dette gjør en hensiktsmessig og planmessig progresjon vanskelig. Flere av fengslene er til dels spesialisert mot spesifikke målgrupper. Manglende slakk i kapasiteten gjør at innsatte og varetektsfanger må plasseres der det er plass, i stedet for der det av hensyn til effektivitet i politiets etterforskning, rettsprosesser og ønsket progresjon i straffegjennomføringen hadde vært hensiktsmessig å plassere den enkelte.

I dagens situasjon drives fengslene stort sett på dispensasjon fra arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser. Dette gir noe lavere kostnader enn det som er beregnet for nullalternativet. I følge våre beregninger reduseres kostnadene i nullalternativet med 20 prosent dersom dagens dispensjoner fra arbeidstidsbestemmelsene videreføres.

8.6 Prissatte virkninger – sentrale forutsetninger og premisser

Sammenliknet med KVV-en har vi endret følgende beregningsforutsetninger:

- Analyseperioden er forlenget
- Lønnskostnader er realprisjustert
- Fordelingen av sikkerhetsnivå er endret etter gruppeprosess
- m² per innsatt er noe justert gjennom usikkerhetsanalysen og prosess med kriminalomsorgen for å sikre konsistens mellom de ulike fengselstørrelsene

- Deler av politiets kostnader er prissatt
- Ansatte per innsatt er korrigert basert på egne analyser og basert på en optimalisering av arbeidskraften (se avsnitt 8.6.1)

De første punktene er det redegjort for i vedlegg 3 og 4, og i kapittel 7. I kapittel 8.6.1 går vi gjennom grunnlaget for endringene vi har gjort i beregningene av antall ansatte per innsatt, før vi presenterer resultatene fra vår samfunnsøkonomiske analyse.

8.6.1 Beregning og optimalisering av arbeidskraftkostnader

Arbeidskraftskostnadene er den desidert største kostnadsposten innenfor fengselsdrift. Erfaringstallene viser også at det er svært store variasjoner i disse kostnadene på tvers av ulike fengsler. Det er liten systematikk i variasjonene. Blant de dyreste fengslene finne vi både nye og gamle, små og store fengsler. Som grunnlag for våre analyser har vi tatt utgangspunkt i at fengslene skal drives kostnadseffektivt, med en optimalisering av arbeidskraften. Dette krever at fengslene utformes slik at turnusene kan fylles innenfor den enkelte avdeling. Vi går kort gjennom hvordan dette er gjort, og hvilke endringer som er gjort sammenliknet med KVV-ens forutsetninger på dette punktet.

Trinn 1 – Fordelingen på høy, middels og lav sikkerhet som ligger til grunn for KVV-ens beregninger

KVV-en dokumenterer ikke hvor mange ansatte per innsatt som er forutsatt for andre fengselsstørrelser enn 160 og 320 plasser. Gjennom kvalitetssikringsprosessen har vi fått grunnlaget for beregningene for de øvrige alternativene. Dette har ført til korrigeringer i enkelte av beregningene og tall som er brukt i KVV-en. Vi går kort gjennom det oppdaterte grunnlaget bak beregningene av arbeidskraftskostnadene i KVV-en før vi presenterer våre egne beregninger.

I denne trinnet antar vi at fordelingen av plasser på høy, middels og lav sikkerhet er den samme som i dokumentet «Driftskostnader alle konsepter sendt HV-27 05 13-TW-ekskl-arbavg», og som vi har fått oppgitt at KVV-en har lagt til grunn i alle alternativene.

Basert på grunnlagsmaterialet vi har fått tilsendt kan følgende settes opp som kriminalomsorgens beregninger:

Tabell 8.6 Grunnlaget for beregning av antall ansatte per fengselsstørrelse i KVVU-en

Sikkerhetsnivå	Alt 2 (to fengsler a 160)	Alt 3 (ett fengsel a 320)	Alt T(3) (tre fengsler a 107)	Alt T(4) (fire fengsler a 80)	Alt 2b (to fengsler a 210 + 75)	Alt T(3)b (tre fengsler a 147 + 60)	Alt T(4)b (fire fengsler a 110 + 60)
HS	1,12	1,06	1,16	1,55	1,13	1,13	1,14
MS	1,26	1,06	1,61	1,78	1,0	1,26	1,35
LS	1,10	1,06	1,34	1,63	0,8	1,10	1,45
Gjennitt	1,1	1,06	1,29	1,63	1,1	1,16	1,24

Trinn 2 – Fordeling på høy, middels og lav sikkerhet

I grunnlaget fra kriminalomsorgen skilles det i realiteten mellom fire kategorier plasser; HS, MS, MS-PROG og LS. MS-PROG er progresjonsplasser med lav bemanning. I dokumentasjonen vi har fått tilsendt har alternativene følgende fordeling mellom kategoriene:

Tabell 8.7 Fordeling av ansatte mellom sikkerhetsnivåer og fengselsstørrelser i KVVU-en

Sikkerhetsnivå	Alt 2 (to fengsler a 160)	Alt 3 (ett fengsel a 320)	Alt T(3) (tre fengsler a 107)	Alt T(4) (fire fengsler a 80)	Alt 2b (to fengsler a 220)	Alt T(3)b (tre fengsler a 147 + 60)	Alt T(4)b (fire fengsler a 110 + 60)
HS	60	n/a	60	40	90	60+30	60+15
MS	30	n/a	20	20	40	30	30
MS-PROG	30	n/a	0	0	40	20	0
LS	40	n/a	27	20	40	37	20
I alt	160	320	107	80	235	107+30	110+15

* Merk at Alternativ 2b i tabellen avviker fra KVVU-en. Tabellen viser beregningsforutsetninger i oversendt regneark datert 27.05.2013. Tallene som plusses i HS T(3)b og T(4)b gjelder Skien.

Merk at i alt T(3), T(4) og T4(b) kuttet systematisk de plassene som har lavest bemanningskrav og dermed lavest kostnader. Dette er hovedgrepet som er gjort for å få skalafordel. I realiteten innebærer alternativene med tre og fire fengsler en annen fordeling av plasser etter sikkerhet når en betrakter progresjon som egen kategori.

Merk også at LS ved 40 krever 2 turnuser (18) årsverk, men også ved 20 er det lagt inn 18 årsverk. Merk også at MS ved 20 krever like stor bemanning gjennom uka som MS ved 30. (Helligdager er litt annerledes). Dette gir også skalafordel.

Kan vi ved å sette opp fengslene litt smartere, unngå skalafordelen ved store fengsler?

Fordelingsnøkklene for *turnusarbeid* er generelt:

Tabell 8.8 Fordelingsnøkkel turnusarbeid. Kilde: kriminalomsorgen

Sikkerhetsnivå	Antall innsatte per turnus i ukedager	Antall innsatte per turnus i helg
HS	20	20
MS	15	15
MS-PROG	30	15
LS	20	40

I følge resultatene fra gruppeprosess 6. mai er den ønskede fordelingen av sikkerhetsnivåer totalt i Sør og Sør-Vest som følger:

Tabell 8.9 Fordeling av plasser mellom sikkerhetsnivåer. Kilde: Gruppeprosess 6.mai 2013

Sikkerhetsnivå	320 innsatte	500 innsatte
HS	160	220
MS	120	200
LS	40	80

Et fengsel a 160 kan dermed settes opp 80-30-30-20. To fengsler identisk som ett.

Tre fengsler i størrelsesorden 107 kan settes opp 60-15-15-20, 60-15-15-20, 40-30-30. Dvs 110, 110 og 100 plasser. De 20+20 på åpne plasser kan evt samles i ett fengsel der som man vil spare søndagsturnus.

To fengsler i størrelsesorden 80 kan settes opp hhv 40-15-15-20 og 40-15-15-0. Dvs 90 og 70 plasser. Fire fengsler identisk som to x to. Også her kan man spare søndagsturnus ved å samle åpne plasser.

To fengsler med 210 kan settes opp med 80-60-30-40 og 80-45-60-40. Dvs 210 og 225 plasser. I tillegg 60 i Skien. De 15 på Berg (lavsikkerhet) er da unntatt og i stedet ført opp som mellomsikkert.

Tre fengsler i størrelsesorden 147 kan settes opp med 60-30-15-40, 40-45-45-20, 60-45-30-20. Dvs 145, 150 og 155 plasser. I tillegg 60 i Skien. Søndagsturnus kan spares ved å samle åpne plasser.

Fire fengsler i størrelsesorden 110 kan settes opp 40-30-15-20, 40-15-30-20, 40-30-30-20 og 40-15-30-40. Dvs 105, 105, 120 og 115 plasser. I tillegg 60 i Skien. Søndagsturnus kan spares ved å samle åpne plasser.

Slik kan en oppnå samme effektivitet i turnusen i alle fengsler. Ledelse og andre faktorer som tilhører faktoren «dagtid» vil imidlertid være ulikt. Dette gir følgende fordeling mellom høy, middels og lav sikkerhet i ulike fengsler

Tabell 8.10 Fordeling av ansatte per innsatt fordelt på sikkerhetsnivåer og fengselsstørrelser brukt i KS1-beregningene.

Sikkerhetsnivå	Alt 2 (to fengsler a 160)	Alt 3 (ett fengsel a 320)	Alt T(3) (tre fengsler a 107)	Alt T(4) (fire fengsler a 80)	Alt 2b (to fengsler a 210 + 75)	Alt T(3)b (tre fengsler a 147 + 60)	Alt T(4)b (fire fengsler a 110 + 60)
HS	1,1	1,06 (1,09)	1,15	1,27	1,1	1,15	1,13
MS	1,15	1,06 (1,14)	1,20	1,32	1,150	1,20	1,18
LS	1,025	1,06 1,02)	1,065	1,20	1,025	1,065	1,045
Herav «dagtid»	0,44	0,40	0,48	0,61	0,410	0,48	0,46

Tallene viser forutsetningene som er brukt for nybygg ex Skien.

* Tall i parentes er brukt i beregningen for Agder.

Merk: Forskjellen utgjøres av «dagtid». Dersom man setter opp åpne plasser i enheter a 20, blir forskjellen litt større. Det er ikke tatt hensyn til her. I alternativene tre fengsler a 147+60 og fire fengsler a 110+60 er ikke Skien (HS, faktor 1,1) vektet inn. De utgjør snaut 30% av totale antall høysikkerhetsplassene, se over (60/220). Dette trekker ned total HS med ca 0,01. I våre beregninger har er det tatt hensyn til Skien slik at alle alternativene med 500 plasser har samme fordeling mellom ulike sikkerhetsnivåer totalt.

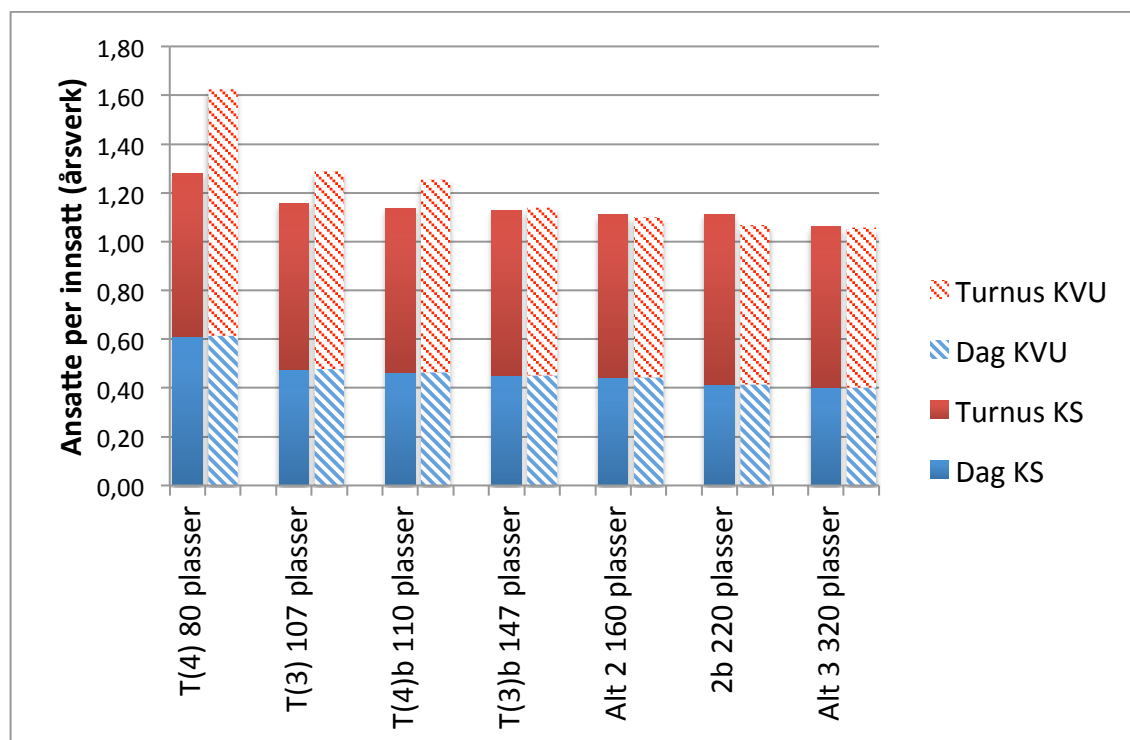
Reduksjonen i dagtid i alt fire fengsler a 110 skyldes at det er veldig få aktivitets- og driftsansatte i disse alternativene.

8.6.2 Optimalisering av turnus forutsatt i våre beregninger

Siden arbeidskraftkostnadene er den desidert største kostnadsposten ved fengselsdrift, er det viktig å bygge fengsler med fulle avdelinger (dvs full utnyttelse av turnusen). Vi kaller dette "barnehageprinsippet", dvs at utformingen av bygget tilpas-

ses slik at optimalisering av arbeidskraften er mulig. Et fengsel som ikke bygges slik, vil dra på seg ekstra kostnader enten det er stort eller lite.

Med fengsler bygd etter barnehageprinsippet blir det som gjennomgangen foran viste, noen stordriftsfordeler knyttet til dagtidsansatte. Hvert fengsel har en leder som gjerne jobber på dagtid, og det er ansatte på dagtid knyttet til aktivisering og drift. Antall ansatte av denne typen følger antall fengsler, mest typisk for lederen. Aktivitetsansatte følger delvis antall fengsler og delvis antall innsatte. Det er altså flere av aktivitetsansatte per innsatt i små fengsler. Vi bruker samme forutsetninger om dagtidsansatte som ble oversendt i reviderte tall fra kriminalomsorgen 27.mai når det gjelder ansatte på dagtid og får dermed tilnærmet samme stordriftsfordel som KVV på dette punktet. Målt i kostnader blir forskjellen mellom alternativene med 1 og 2 fengsler liten. Det blir større kostnadsforskjeller mellom alternativene med 2 og 3 fengsler. Forskjellen blir størst mellom alternativene med 3 og 4 fengsler. Dagtidkostnadene følger mao en hyperbelfunksjon ift innsatte (80-110-147-210-322). Dette er vist i Figur 8.2. I figuren illustrer den blå delen ansatte per innsatt dagtid, mens de røde søylene viser ansatte per innsatt i turnus.

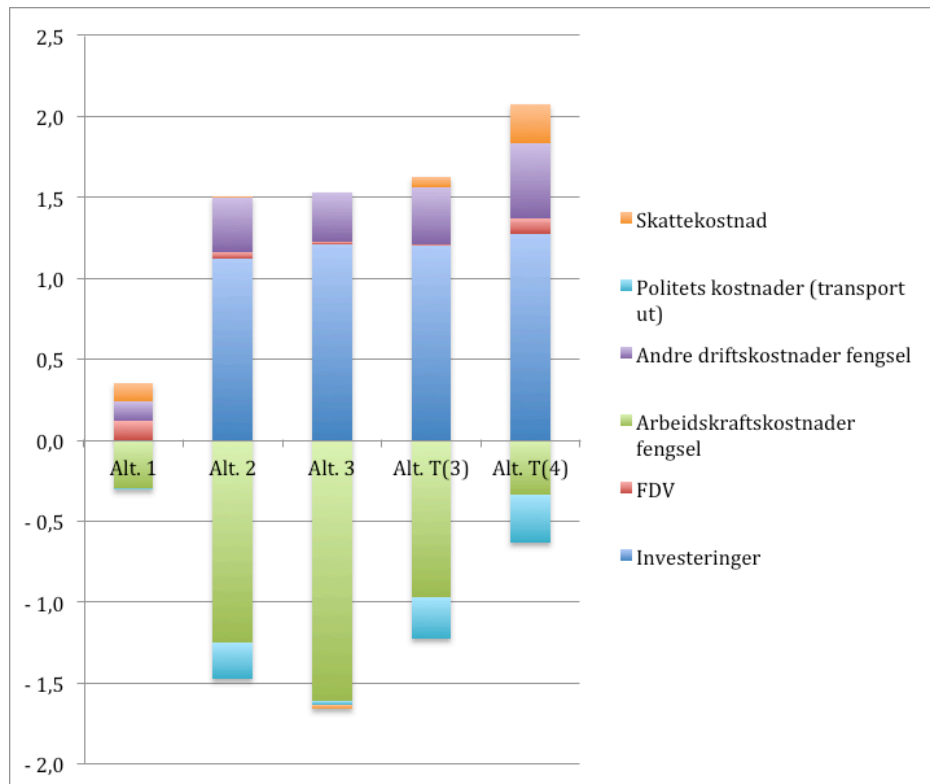


Figur 8.2 Ansatte per innsatte i KS-beregninger og KVV fordelt på alternativene

8.7 Resultat prissatte effekter i alternativene

Beregningsforutsetningene bak vår samfunnsøkonomiske analyse er dokumentert i vedlegg 4 og vedlegg 5. Den samfunnsøkonomiske alternativanalysen er en differanseberegning i forhold til nullalternativet. Foran forkastet vi alternativene med 322-plasser utredningsområdet fordi disse alternativene ikke realiserte målene. I Figur 8.3 har vi likevel vist kostnadene i alternativene sammenliknet med nullalternativet. Figuren viser at alternativ 1 har lavest investeringer, men tiltakene som gjøres gir

begrensede besparelsen for arbeidskraftkostnadene. Alternativet kommer derfor dårligere ut på prissatte effekter enn nullalternativet. Alternativ 2 og 3 kommer noe bedre ut kostnadmessig enn nullalternativet. Vi ser av figuren at besparelsene i arbeidskraftkostnadene (inkludert deler av politiets kostnader) mer enn oppveier investeringskostnadene. Alternativ 3 er som tidligere vist ikke relevant for Agder. Alternativ T(3) og T(4) kommer kostnadmessig dårligere ut enn alternativ 2. I disse alternativene oppnås det ikke tilstrekkelige effektivitetsgevinster til å oppveie investeringskostnadene. Alternativene kan ha andre ikke verdsatte virkninger som i prinsippet kan kompensere for den kostnadmessige ulempen som er beregnet.

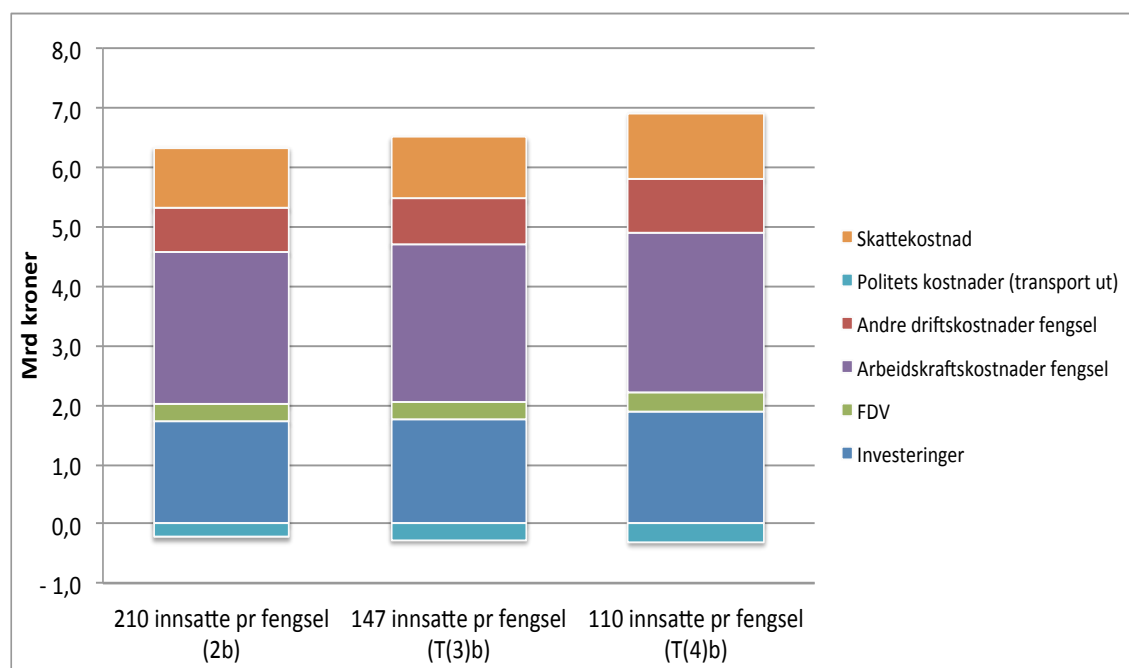


Figur 8.3 Differanseberegninger alternativene med 322-plasser

Selv om alternativene med 322-plasser er forkastet som følge av manglende målrealisering, mener vi beregningene viser potensielle gevinster ved å legge ned små, gamle og uhensiktsmessige fengsler, og å erstatte disse plassene med nye og større fengsler. For å vurdere hva som er optimal størrelse og lokalisering av et fengsel innenfor et område, må også kvalitative variable vurderes. I tillegg er det behov for ytterligere kunnskap om politiets kostnader. Dette er problemstillinger vi ikke gått nærmere inn på for disse alternativene.

8.7.1 Prissatte virkninger 500-plassers alternativene

Beregningene av prissatte konsekvenser av 500-alternativene sammenliknet med nullalternativet er vist i følgende figur:



Figur 8.4 Prissatte konsekvenser 500-alternativene i forhold til nullalternativet

Som vi ser av figuren kommer samtlige av disse alternativene ut med høyere kostnader enn nullalternativet. Dette er også rimelig i og med at alternativene fra 2020-2022 er beregnet med 178 plasser (55 prosent) mer enn nullalternativet. Kostnadsforskjellen mellom disse alternativene er som vi ser det begrenset. Beregningene viser en differanse på mellom 100 og 400 millioner i nåverdi mellom alternativene. Med såpass små kostnadsforskjeller bør variasjoner i prioriterte ikke verdsatte effekter veie tungt i rangeringen av alternativene. Merk at innfasingen av byggene vil påvirke differansen mellom alternativene målt i nåverdi. I likhet med KVV-en har vi forutsatt at første bygg i alle alternativene bygges samtidig, mens byggeperioden for hele konseptet strekkes noe lengre ut i alternativene med to eller flere fengsler som følge av at nybyggene ikke påbegynnes i samme år. Dersom eksempelvis innfasingen av investeringene i alternativet med 322-plasser forskyves med to år og alt annet holdes likt, reduseres investeringskostnadens nåverdi med 8 prosent.

Hvorvidt 500-alternativene er samfunnsøkonomisk lønnsomme avhenger av kostnadene ved tiltakene som gjøres for å dekke manglende kapasitet i det aktuelle området i nullalternativet. Dette vil igjen avhenge av kapasiteten i tilstøtende områder. Uten at det bygges ny kapasitet andre steder viser kapasitetsplanen at det ikke vil være noen andre steder å plassere fangene. Alternativet til å utvide i utredningsområdet blir da:

- Utvidelser av andre fengsler og/eller nybygg andre steder
- Økt bruk av andre soningsformer (eksempelvis fotlenke), bøter etc
- Oppbygging av soningskø
- Frigivelse av flere fanger før idømt soning er fullført
- Færre varetektsbegjæringer

Kostnadene ved nybygg og drift av nye fengsler av en viss størrelse (100 – 200 plasser) må forventes å ligge på om lag samme nivå, uavhengig av hvor de bygges. Tilgangen til

arbeidskraft krever at fengslene legges forholdsvis sentralt. Dersom lokaliseringen er slik at arbeidskraft og kompetanse sikres, må fengselskostnadene forventes å være noenlunde de samme ved nye fengsler (gitt at utformingen gir muligheter til å optimalisere arbeidskraften) uavhengig av hvor de bygges. Hensynet til politi, nærhetsprinsippet og progresjon i straffegjennomføringen bør derfor telle tungt ved lokalisering av ny fengselskapasitet. Dette tilsier at fengsler bør bygges der etterspørselen er, nær politi og rettsvesen, gitt at etterspørselen er stor nok til å fylle fengslet med innsatte fra området.

Økt bruk av andre soningsformer utover det som er lagt til grunn i kapasitetsberegningene, vil kunne medføre høyere kostnader enn å bygge fengselskapasitet. Når det gjelder soningskø, har det vært et politisk mål å bygge ned denne. Hvor stor kø som fra et økonomisk ståsted er optimalt, har vi ikke forsøkt å beregne. Vi vurderer det som lite aktuelt å kompensere manglende kapasitet med oppbygging av en vedvarende økning av soningskøen.

Frigivelse av innsatte før idømt soning er fullført benyttes i dag for å gi plass til varetektsfanger og nye sonende. Dette kan være et fleksibelt og effektivt virkemiddel så lenge omfanget er på et begrenset nivå. Dersom omfanget blir stort, vil dette ha en kostnad i form av svekkelse av befolkningens rettsfølelse. Kostnadene vil raskt kunne overstige kostnadene ved å bygge ut tilstrekkelig kapasitet. Færre varetektsbegjæringer, eller nedtrekk i produksjonen som følge av manglende fengselskapasitet, vil stride mot den allmenne rettsfølelsen, og ansees ikke å være et relevant alternativ til å øke kapasiteten.

Vi konkluderer med at kostnadene ved å mangle fengselskapasitet er større enn kostnadene ved å utvide kapasiteten til et nivå som tilsvarer forventet etterspørsel innenfor et område. Hensynet til Politiets kostnader og realisering av effektmålene tilsier også at det bør være enn viss slakk i kapasiteten. Dette er nødvendig både for å kunne ta svingninger i varetektsbehov, for å gi muligheter for progresjon i straffegjennomføringen og for å gi en sikker soning.

8.7.2 Alternativene avgrenset til Agder

Tabell 8.5 viser nullalternativet isolert for Agder. Vi har også estimert kostnadene og forventningsverdiene for alternativ 1, alternativ 2b, T(3)b og T(4)b tilpasset Agder. Mandatet for kvalitetssikringen ble endret på for sent tidspunkt til at alternativene for Agder kan beregnes på samme måte som de øvrige alternativene. Vi har derfor gjort noen tilpasninger for å kunne gi noen kostnadsoverslag for mulige alternativer for Agder. Vi har utarbeidet egne Agder-alternativer basert på følgende forutsetninger:

- **Alternativ 1 Agder:** Dette alternativet tilsvarer Alternativ 1 i konseptvalgutredningen isolert for fengsler i Agder. Alternativet gir 109 plasser, dvs 8 plasser færre enn nullalternativet
- **Alternativ 2b Agder: Ett fengsel i Agder** som skal dekke Agders behov. Fengslet bygges med **300 plasser**. I kostnadsberegningene har vi brukt samme mengdeforutsetninger (m² per innsatt og ansatte per innsatt) som i konseptalternativ 3 der det bygges ett fengsel med 320 plasser. Dersom det er

skalaeffekter mellom et fengsel på 300 plasser og et fengsel på 320 plasser målt per innsatt, så er kostnadene i Agderfengselet med 300 plasser for lave. For øvrig har vi brukt de samme forutsetningene som er brukt i alternativ 2b.

- **Alternativ T(3)bAgder:** I alternativ T(3)b bygges det tre fengsler med 147 plasser. Vi har for Agderalternativet lagt to av disse fengslene til Agder og oppskalert de til 150 plasser gjennomsnitt per fengsel der det enkelte fengsel har optimalisert avdelingsstrukturen i forhold til turnus.
- **Alternativ T(4)bAgder:** I alternativ T(4)b bygges det fire nye fengsler med 110 plasser. I Agderalternativet har vi forutsatt at tre av disse bygges i Agder, og at de gjøres om til 100 plasser per fengsel. Dersom det er store skalaeffekter mellom ett fengsel på 110 plasser og et fengsel med 100 plasser, er kostnadene ved dette fengselet noe underestimert. Vi har gjort følsomhetsanalyser der mengdeforutsetningene i 80-plassersfengslene (alternativ T4) er testet.

For samtlige alternativer har vi samme fordeling mellom høy, middels og lettere sikkerhet som vi har brukt i 500-plassersalternativene.

For å få et anslag over kostnadene som kan forventes å komme i Agder dersom kapasiteten ikke utvides, og behovet blir som forventet (300 plasser i 2020), har vi beregnet kostnadene ved å dekke kapasitetsgapet med eksterne plasser tilsvarende kostnadene per plass i Arendal. Arendal er valgt fordi dette fengselet ligger i region Sørvest, og fordi det har blandete plasser. I følge kapasitetsplanen var kostnadene per plass i Åna 35 prosent høyere enn i Arendal. I og med Agder i dag dekker noe av kapasitetsunderskuddet i Åna kan det argumenteres for at det hadde vært riktigere å ta utgangspunkt i kostnadene per plass i Åna. I og med at vi har forutsatt at arbeidsbestemmelsene i Arendal skal følges, øker kostnadene i Arendal med over 30 prosent sammenliknet med dagens kostnader. Det innebærer at differansen mot Åna reduseres. Vi har ikke informasjon om eventuelle dispensasjoner i Åna, og vet derfor ikke om det kan forventes tillegg i Åna. Vi understreker at kostnadene for kapasitetsgapet vi har beregnet kun må betraktes som en form for anslått "skyggepris". Hensikten med å anslå en skyggepris er å få et bilde av lønnsomheten ved å utvide kapasiteten i Agder sammenliknet med å dekke tilsvarende kapasitet på alternative måter.

I de prissatte virkningene beregnet for Agderalternativene har vi ikke inkludert Politiets kostnader. Vi finner at Politiets kostnader minst blir halvert sammenliknet med nullalternativet for Agder i alle Agder-alternativene, med unntak av Alternativ 1Agder. For å kunne gjøre ytterligere beregninger av Politiets kostnader er det behov for mer eksakte forutsetninger om lokalisering av fengslene i Agder enn det vi har hatt muligheter til å sette i denne omgang.

Resultatene for Agder er vist i følgende tabell:

Tabell 8.11 Prissatte virkninger Agder (differanse mot nullalternativet Agder).

	Omstrukturering	Ett fengsel Agder	To fengsler Agder	Tre fengsler- Agder
		Alt 2bAgder	Alt (T3)bAgder	Alt (T4)b Ag- der
Investeringer	67	1 021	1 024	1 100
Etterslepsvedlikehold	15	0	0	0
FDV	19	290	300	330
Fengselsdriftskostnader	-40	3 888	3 941	4 171
Sum kostnader (ex Politi)	60	5 199	5 265	5 601
Skattekostnad	12	1 040	1 053	1 120
Sum prissatt (ex Politi Agder)	72	6 239	6 318	6 721

Merk at innfasingen av fengslene har betydning for kostnadsdifferansen målt i nåverdi. Vi ser av tabellen at kostnadene sammenliknet med nullalternativet for Agder varierer fra 6,2 mrd kroner til 6,7 mrd kroner.¹² Alternativ 1 gir en kostnadsøkning på 54 millioner kroner og reduserer antall plasser med 8. Beregningen støtter den tidligere begrunnelsen for å forkaste dette alternativet.

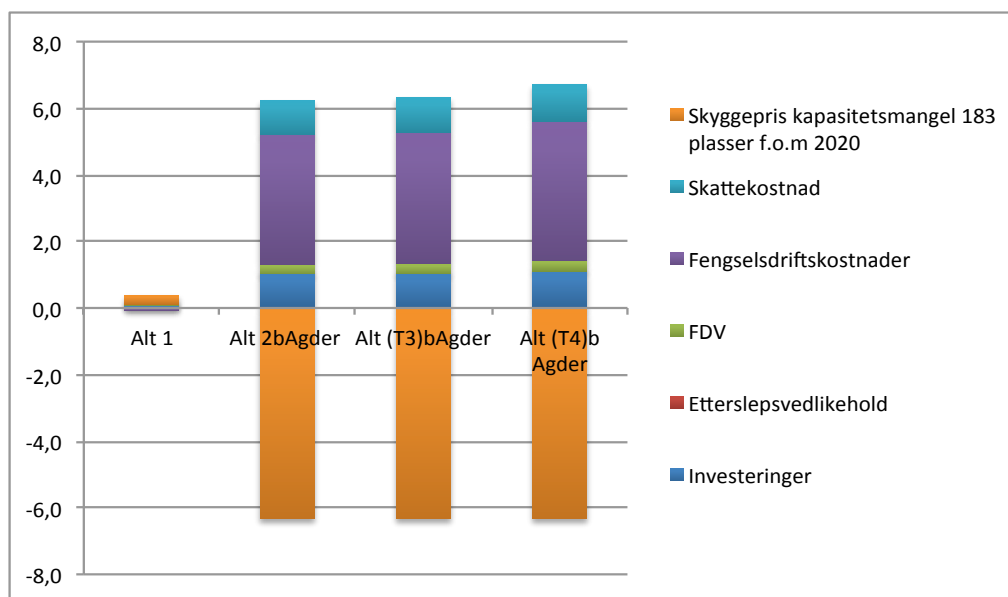
Vår beregnede skyggepris for å dekke kapasitetsmangelen på 183 plasser gir en nåverdi på 6,3 mrd kroner inkludert skattekostnad. Dette tilsvarer som vi ser av tabellen foran kostnadene ved å bygge to nye fengsler med en samlet kapasitet på 300 plasser. Skyggeprisen er et konservativt anslag, gitt at kapasitetsbehovet er riktig. I tillegg kommer besparelser hos politiet, og viktigst av alt; bedre kvalitet på tjenesten. Figur 8.5 viser våre prissatte virkninger for Agder der skyggeprisen (inkludert skattekostnad) for å dekke kapasitetsmangel er inkludert. Vi ser av figuren at alternativ 1 får et tillegg sammenliknet med nullalternativet som følge av at det må kompenseres for redusert kapasitet i Agder. For alternativene som utvides kommer skyggeprisen for 183 plasser som en gevinst sammenliknet med nullalternativet.

Våre beregninger av prissatte virkninger (ex politiets kostnader) viser at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å legge ned fengslene i utredningsområdet i Agder, og å erstatte disse med ett eller to nye fengsler som dekker den kapasiteten Agder har behov for. Dersom politiets kostnader hensyntas i skyggeprisen for kapasitetsmangelen i 2020, vurderer vi også alternativet med tre nye fengsler som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Alternativet med 3 fengsler gir potensielle muligheter for en større grad av spesialisering som kan gi både arealmessig gevinster samtidig som antall ansatte per

¹² Selv om området er mindre, er disse tallene bemerkelsesverdig like de vi tidligere oppgav som samfunnsøkonomisk kostnad for hele området (Figur 8.4). Årsaken er at det er to ulike nullalternativer med vidt forskjellige kostnader.

innsatte muligens kan reduseres. Det er behov for nærmere utredninger på dette området (jf kapittel 9)

Fengselet på Evje (20 plasser) er indirekte en del av utredningsområdet i og med at det kun berøres i alternativ 1. Vi har ikke gjort særskilte beregninger for Evje. Dersom det besluttes å bygge ett eller flere nye fengsler i Agder med økt kapasitet, bør også en nedleggelse av Evje fengsel vurderes. I tillegg til at fengselet er lite, er det også verdt å merke at reisetiden mellom Arendal og Evje er på 1 time 20 minutter (visveg.no). Dette innebærer mye tidsbruk i forbindelse med fremstillinger. Dette kommer i tillegg til eventuelle andre ulemper ved små fengsler.



Figur 8.5 Prissatte virkninger Agder, inkludert skyggepris for dekning av kapasitetsmangel

8.7.3 Følsomhetsanalyser

Beregningene av de prissatte virkningene bygger på noen sentrale og til dels usikre forutsetninger. Usikkerheten i forutsetningene har i første rekke betydning for beregningene av det samlede kostnadsnivået, mens de har mindre betydning for den relative forskjellene mellom alternativene. For et konseptvalg anser vi det som det vesentligste for beslutningen som skal fattes, i tillegg til nivå og fortegn på differansen mellom nullalternativet og tiltaksalternativene. Vi har testet robustheten i rangeringen basert på prissatte virkninger gjennom en rekke følsomhetsberegninger. Resultatene av de viktigste er vist i følgende tabell:

Tabell 8.12 Følsomhetsanalyser, alternativ Null, T(2b) og T(4)b (ex skattekostnader og Politets kostnader)

Alternativ	Null	Alt. 2b	Alt. T(3)b	Alt. T(4)b
Forventet kostnad	10222	15535	15688	16031
Sensitivitetsanalyse:				
Reallønnsvekst 0%	7218	11432	11558	11870
Reallønnsvekst 4%	15761	23135	23344	23742
Kalkulasjonsrente 6%	6757	10383	10490	10744
Kalkulasjonsrente 0%	24703	36877	37220	37937
Ansatte/innsatte			Økt med 20%	Økt med 35%
			17716	19265
Levetid 70 år	13359	20012	20204	20610

Vi ser at en generell produktivitetsutvikling (reallønnsvekst 0) gjør at nullalternativet kommer marginalt bedre ut enn i hovedberegningene, mens tiltaksalternativene kommer bedre ut med en høyere reallønnsvekst. En forlengelse av levetid og analyseperiode gjør at investeringskostnadene får relativt sett mindre betydning, mens arbeidskraftkostnader betyr relativt sett mer. Dette favoriserer tiltaksalternativene sammenliknet med nullalternativet. Antall ansatte/per innsatt varierer mellom alternativene og er sammen med forutsetningene om m2 per innsatt den viktigste variabelen som forklarer forskjellen mellom alternativenes verdsatte virkninger. I beregningen ansatte/innsatte er antall ansatte økt med hhv 20 og 35% i forhold til alternativ 2b for å illustrere konsekvensen dersom det stordriftsfordelen er større enn hovedberegningen legger til grunn.

8.8 Ikke prissatte konsekvenser

Som tidligere nevnt behandles noen av kravene fra kravdokumentet som prissatte konsekvenser, mens andre fanges opp i vurderingen av ikke-prissatte effekter. I tillegg kan det være andre eksterne effekter eller hensyn som er relevante å vurdere i valget mellom nullalternativet og en annen løsning.

Fra intervjuene gjennomført under kvalitetssikringen har det kommet fram at fengsler er en ganske stor bruker av spesialhelsetjenester, såkalte 2.linjetjenester. Dette tilsier at nærhet til spesialhelsetjenester har en positiv verdi, i tillegg til tidsbesparelsene som følger av fremstillinger og transport til denne type tjenester. Videre er det pekt på at nærhet til nødetater, politi og brannvesen, også er en fordel for fengslene. Dette kan gi besparelser i form mindre behov for å bygge opp en omfattende egen brannberedskap, og kan også øke tryggheten ved fengslene. I intervjuene vises det til at det tidligere var viktig å bygge fengslene slik at man ikke kunne komme ut. Utviklingen og hendelser i blant annet Sverige, viser at trusselbildet er noe endret ved at risikoen for inntrengere eller angrep utenfra har økt. Dette bør få konsekvenser for utformingen, men tilsier også at det kan ha en verdi å ha fengslene (særlig høysikkerhetsplasser) innenfor en avstand som gir kort utrykningstid for politiet.

Det vises videre til at innholdet i fengslene er under endring. En økende andel ønsker å ta høyere utdanning, mens plasskrevende "pallesnekring" ikke nødvendigvis har samme plass som tidligere. Nærhet til utdanningsinstitusjoner får dermed en verdi.

I arbeidet med tilbakeføring og progresjon i straffegjennomføringen vil det også være behov for arbeidsplasser utenfor murene der relevant arbeidstrening kan gis. For plasser med lavere sikkerhet, eller plasser der de innsatte er kommet langt i sin progresjon, vil det derfor være et pluss med nærhet til arbeidsmarkeder med en viss størrelse og variasjon. Dette vil også ha verdi mht tilgang til arbeidskraft og kompetanse for driften av fengselet. Det vises i denne sammenheng til Ringerike fengsel som på grunn av lokalisering har problemer med å få tilgang til relevant arbeidskraft, og som også har en til dels stor turn-over.

Nærhetsprinsippet tilsier nærhet til pårørende og eget nærmiljø. Det vises til at spesielt kvinner i større grad enn menn, ofte har barn de skal opprettholde kontakten med gjennom soning. Kvinner har også andre behov og hensyn som i dag neppe blir tilfredsstillende ivaretatt. Soningsmiljøet og muligheten til progresjon i soningen fremheves av flere som en viktig verdi. Videre vises det til at mulighetene til å flytte innsatte til andre fengsler også har en verdi av hensyn til miljøet, kulturen blant innsatte, og eventuelle slitasjeproblemer i forhold mellom innsatte og ansatte.

Varetekt og organiseringen av dette pekes på som en utfordring. Med liten slakk i kapasitet plasseres gjerne varetektsinnsatte der det er plass. En varetektsinnsatt har ofte andre behov, og er også mindre motivert for å delta i aktiviteter. En varetektsinnsatt som plasseres i samme avdeling som sonende som er i gang med ulike programmer, kan ha en destruktiv effekt for de innsatte som sitter til soning. I tilfeller der varetektsinnsatte sitter med restriksjoner, har flere av dagens fengsler mangler mht å kunne sikre at restriksjonene blir fulgt.

I vurderingen av alternativene for Agder har vi forsøkt å ivareta ikke-prissatte effekter gjennom pluss-minusmetoden der de ulike alternativene er vurdert i forhold til hverandre på de vi vurderer som sentrale virkninger som ikke er prissatt (jf Tabell 8.13.)

Tabell 8.13 Ikke-prissatte effekter vurdert for Agder

Effekt i forhold til nullalternativet	1 fengsel a 300	2 fengsler a 150	3 fengsler a 100
Soningsmiljø og tilbud og arealer for soningsprogresjon og kriminalitetsfri tilværelse	+++	++++	+++
Nærhet til politi/varetekt (delvis verdsatt)	+++	++++	++++
Nærhet til arbeidsmarked, utdanningsinstitusjoner, 2 linje helsetjenester og nødetater	+++	++++	++++
Behov for å holde innsatte adskilt	++	+++	++++
Nærhet til pårørende og eget nærmiljø	-	0	++

Opplegg for spesialisering ift sikkerhet, kjønn, varetakt, nasjonalitet	++	+++	++++
Flexibilitet for videre utbygging (realopsjon)	0	+++	++++

8.8.1 Målkonflikter

Det vil være en konflikt mellom hensynet til nærhet til pårørende og spesialisering. Nærhet til arbeidsmarked, nødetater og 2.linjehelsetjenester kommer ikke i konflikt med hensynet til spesialisering. Det kan være nødvendig å gjøre valg, der hensynet til nærhet til pårørende og eget nærmiljø nedprioriteres dersom spesialisering og hensynet til kostnadseffektivt drift og øvrige nærhetsbehov skal ivaretas. Et fengsel vil uansett lokalisering aldri kunne tilby samtlige innsatte nærhet til pårørende og eget nærmiljø. Andre nærhetsbehov kan ivaretas samtidig som positive effekter av spesialisering vektlegges.

8.9 Rangering av alternativene for Agder

Basert på analysen foran gir vi følgende rangering av alternativene i Agder:

1. Alternativ med to fengsler a ca 150 innsatte i Agder.
2. Alternativ med tre fengsler a ca 100 innsatte
3. Ett fengsel a ca 300 innsatte

Alternativet med to fengsler på ca 150 innsatte anbefales for Agder. Den endelige størrelsen per fengsel må tilpasses turnusen og bygges etter barnehageprinsippet. Dersom dette gir 140 og 160 som svar, er det rimelig å anta at det største fengselet bør legges nær Kristiansand, mens det andre bør legges nær Arendal. For å komme positivt ut på de ikke verdsatte virkningene, forutsettes det at lokaliseringen blir ved transportåren E-18, og at fengslene legges med maksimalt 20 minutters kjøreavstand til hhv Arendal og Kristiansand politi. Med denne lokaliseringen er hensynet til tilgang til arbeidskraft, nærhet til nødetater og helsetjenester, og arbeidsmarked for arbeidstrening ivare tatt.

To fengsler er prioritert foran ett fengsel fordi vi vurderer at dette gir muligheter for noe bedre soningsforhold, blant annet mulighet til å flytte fanger mellom de to fengslene. Det gis også muligheter for å spesialisere ett av fengslene til å ivareta kvinner, og eventuelle andre grupper. To fengsler er noe billigere enn tre fengsler. Innenfor strekningen Arendal – Kristiansand vil et tredje fengsel neppe gi vesentlige fordeler som ikke kan oppnås med to fengsler.

Tre fengsler gir imidlertid noe større muligheter for spesialisering. Ett av fengslene kunne da være et rent lavsikkerhetsfengsel med spesialisering for å ivareta den siste delen av progresjonen mot tilbakeføring. Et annet alternativ kunne være et rent fengsel for kvinner.

Ett fengsel vil nødvendigvis gi større avstandsulemper for politiet enn to fengsler plassert nær hver av politihovedsetene i hhv Arendal og Kristiansand. Undersøkelser av soningskultur trekker i retning av at risikoen for en uheldig soningskultur øker med

størrelse, og det blir dårligere muligheter for spesialisering og separasjon. Dersom man bygger i avdelinger etter barnehageprinsippet blir ikke driftskostnadene vesentlige forskjellige fra to fengsler. Det kan bli mer utfordrende å finne en tomt med plass til ett stort fengsel enn å finne en to mindre tomter.

9 Samlet vurdering av alternativene

9.1 Innhold, tid og kostnad

9.1.1 Hva rammeavtalen sier

Rammeavtalen med Finansdepartementet for kvalitetssikringsoppdraget sier følgende om beslutningsstrategi.

«Dersom innhold eller tid dominerer fremfor kostnad, skal Leverandøren utføre supplerende analyser mhp. alternativenes konsekvenser for vedkommende prioriterte resultatmål.»

Vi har vurdert KVV-en i forhold til dette.

9.1.2 Vår vurdering

KVV-en inneholder ingen eksplisitt prioritering, men vårt inntrykk er at den implisitt prioriterer innhold og kostnad fremfor tid. De innholdsmessige kravene er likevel ikke så absolutte at de med høy sannsynlighet driver kostnadene oppover. Som vi har sett, viser fengsler stort spenn i de innholdsmessige løsninger og driftskostnader. Vår usikkerhetsanalyse og samfunnsøkonomiske analyse har tatt hensyn til dette. I det videre arbeid er det avgjørende å utforme kostnadseffektive løsninger for de fengslene som bygges. Vi mener det er behov for en grundig gjennomgang av arealbehovet i fengsler, og at det også utarbeides en form for standard. I Figur 6.1 og Figur 6.2 har vi illustrert arealforutsetningene som KVV-en bygger på. Vi viser til at foreliggende skisseprosjekt for Skien og dagen areal per innsatt i Skien gir et betydelig lavere m² tall enn det som er forutsatt for nye fengsler i KVV-en. I våre beregninger har vi benyttet KVV-ens forutsetninger som inngangsdata, men med en økt og venstreskjev usikkerhet som følge av kunnskap om Skien fengsel og resultatet fra intervjuer og usikkerhetsseminar gjennomført som en del av kvalitetssikringen. For å være konsistente i arealforutsetningene oppjusterte vi m²-behovet i Skien. Ringerike og til dels Halden fengsel har vært utgangspunktet for arealberegningene i KVV-en. Informasjon som er fremkommet gjennom intervjuene gir grunnlag for å anta at en større arealeffektivitet kunne vært mulig dersom det hadde vært en strammere styring og grundigere behovsanalyse før skisseprosjektet.

Utformingens betydning for arbeidskraftsbehovet er uansett den viktigste faktoren for å sikre en kostnadseffektiv drift, gitt de funksjoner og kvaliteter man ønsker av kriminalomsorgen. Mislykkes man med utformingen slik at fengselet nærmer seg det antall ansatte per innsatt som er anslått for Skien dersom arbeidstidsbestemmelsene skal følges, øker kostnadene for et 300-plassers fengsel med nærmere 4 mrd kroner (nåverdi). Forskjellen mellom å følge arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser og å ikke følge den, er med våre forutsetninger beregnet å være nærmere 800 millioner kroner målt i nåverdi i nullalternativet. Differansen tilsvarer investeringskostnadene for et fengsel med om lag 210 plasser. I våre beregninger har vi forutsatt en optimalisering av turnusen. Dersom dette ikke prioriteres kan kostnadene øke.

Fengerselts sammensetning av ulike plasskategorier og sikkerhetsnivå har også betydning for investeringskostnadene så vel som får driftskostnadene. Vår gjennomgang viser at dette langt ifra er tilstrekkelig utredet. KVV-ens forutsetning om sammensetning ble endret i vår gruppeprosess, men etterlater seg likevel en stor usikkerhet i forhold til hvordan ny fengerselsplass bør settes sammen. Kostnadskonsekvensene av å endre sikkerhetssammensetningen fra KVV-ens forutsetninger til våre, varierer fra 140 millioner kroner til 260 millioner kroner mellom alternativene.

Vi finner også et empirisk grunnlag for å hevde at en større grad av spesialisering kan være kostnadseffektivt, samtidig som det også kan gi bedre kvalitet i soningen. Spesialiserte funksjoner og fordeling mellom fengersler kan spare byggeareal. Alle fengersler trenger ikke nødvendigvis ha "alt". En spesialisering kan også gi bedre kvalitet i tjenestene ved at de ansatte får muligheter til å arbeide mot spesifikke grupper.

Vår anbefaling er at fengerslene optimaliseres i forhold til gjeldende arbeidstidsbestemmelser og krav til turnus og at dette blir førende for byggets utforming. Videre anbefaler vi at mulige områder for spesialisering (eksempel kvinner og varetekt) vurderes før fengerslene utformes.

9.2 Beslutningsstrategi

9.2.1 Hva rammeavtalen sier

Rammeavtalen med Finansdepartementet for kvalitetssikringsoppdraget sier følgende om beslutningsstrategi.

«Leverandøren skal gi tilråding om beslutningsstrategi for prosjektet. Det skal vurderes hvorvidt økt informasjonstilgang på senere tidspunkter kan påvirke rangeringen mellom alternativene. I tilfelle må det tas stilling til om konseptvalget bør utsettes, eller om en bør gå videre med to eller flere alternativer gjennom forprosjektfasen. Dette må veies opp mot omfanget av ressurs- og tidsbruk ved en så omfattende forprosjekteringsprosess. Også når ett alternativ peker seg ut, skal det gjøres en vurdering av optimal beslutningsfleksibilitet. I denne forbindelse skal Leverandøren vurdere oppstarttidspunktet for gjennomføringsfasen, samt om konseptet bør deles opp i flere trinnvis prosjekter, hvor det må tas en positiv beslutning for å gå videre fra et prosjekt til det neste. Ved siden av kvalitative vurderinger skal det benyttes samfunnsøkonomiske metodeverk.»

Vi har vurdert KVV-en i forhold til dette.

9.2.2 Vår vurdering

Vår anbefaling er at det foretas et konseptvalg for region Sørvest basert på KVV-en og denne KS-rapporten. Behovet for flere fengerselsplasser i Sørvest er godt gjort. Som vi vil diskutere videre nedenfor, er det imidlertid viktig å innlede den videre planleggingen med en prinsipiell fase der en får klart presisert føringer for uttegning og forprosjektering av det enkelte fengsel. Det er fornuftig å bygge fengersler slik at de har utvidelsesmulighet, men det valgte konseptet bør ikke deles i flere trinn. Tvert i mot bør planlegging og bygging skje konsentrert. Det vil i dette tilfelle gi nytte både inn-

holdsmessig og i form av kostnadsbesparelser. Når nye fengsler står klare, bør man ikke vente med å legge ned de gamle. Oppstart for byggefasen bør være så snart som mulig, men man må ha tid til den prinsipielle avklaringen.

For Agder bør den videre beslutningsstrategien inneholde en vurdering av om Evje fengsel med 20 plasser skal videreføres, eller om også dette fengselet skal legges og plassene flyttes til et nytt og større fengsel.

9.3 Planlagt budsjettmessig innfasing

9.3.1 Hva rammeavtalen sier

Rammeavtalen med Finansdepartementet for kvalitetssikringsoppdraget sier følgende om planlagt budsjettmessig innfasing.

«Planlagt budsjettmessig innfasing skal vurderes mhp. realisme. Det presiseres at den normale finansiering for statlige prosjekter er gjennom bevilgninger over Statsbudsjettet. Andre finansieringsformer innebærer realisering på siden av styringssystemet som ligger i budsjetttrammene, og må på denne bakgrunn gi en dokumentert merverdi for staten som helhet for overhodet å komme i betraktning. Nyteffekter som ikke kommer til uttrykk gjennom kontantstrømmer registreres ikke i Statsregnskapet. Leverandøren skal derfor gjøre en særskilt vurdering av hvor langt det med rimelig sikkerhet er mulig å komprimere tiden fra kostnadspådraget på de store kontraktene starter og frem til nytteeffektene materialiserer seg. I denne forbindelse skal det vurderes om, og i tilfelle hvordan, alternativene kan deles opp i delprosjekter.»

Vi har vurdert KVV-en i forhold til dette.

9.3.2 Vår vurdering

KVV-en inneholder ingen finansieringsplan, men vi antar at årlig bevilgning over Statsbudsjettet er det mest realistiske alternativet. Kriminalomsorgen har så vidt vi kan bedømme ikke tilstrekkelige rammer innfor ordinære bevilgninger til å kunne sette i gang et investeringsprosjekt på det nivået som kreves. Lånefinansiering eller andre finansieringsformer på siden av statsbudsjettet vurderes som lite relevant for en fengselsinvestering. En prosjektrealisering er derfor avhengig av et bevilgningsvedtak. KVV-en planlegger for oppstart 2022 og i kontantstrømmen antas oppstart 2020. I kontantstrømmen ligger byggefase på fire år med byggestart 2015-2016.

Vår anbefaling er en stram prosjektorganisering- og styring og en konsentrert gjennomføringsfase, jf kapittel 10. Det er likevel lite sannsynlig at bygging kan starte før 2015-16 og foregå i tre år. Dermed er 2020 en forholdsvis ambisiøs oppstart. Alternativene med to eller flere nybygg kan ha byggestart med ett (eller flere) års mellomrom. Dette vil gi en noe lengre budsjettmessig innfasing, men dette bør ikke tillegges vekt ved valg av konseptuell løsning.

9.4 Sammenfatning

9.4.1 Hva rammeavtalen sier

Rammeavtalen med Finansdepartementet for kvalitetssikringsoppdraget sier følgende om vurdering av nytte og kostnader.

«Kvalitetssikringen av alternativanalysen skal avsluttes med en vurdering av alternativene som sammenfatter de prissatte og ikke-prissatte virkningene, sammenholdt med drøftingen av beslutningsfleksibilitet og finansiering. Vurderingen skal munne ut i Leve- randørens tilråding om rangering av alternativene.»

Vi har vurdert KVV-en i forhold til dette.

9.4.2 Vår vurdering

Våre analyser støtter KVV-ens anbefalinger på følgende punkter:

- **Nullalternativet** bør forkastes. Fengslene drives i dag på dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelsene. Dette er lite holdbart over tid. Analysene viser at driftskostnadene i nullalternativet er høye sammenliknet med det som kan oppnås i nye og større fengsler. Nullalternativet realiserer ikke målene, og har også vesentlige mangler mht å kunne oppfylle vedtatte mål for kriminalomsorgen. Særlig for Agder medfører mangler i nullalternativet unødvendige merkostnader for politiet. Nullalternativet dekker ikke forventet kapasitetsbehov i 2020. Nullalternativet for Agder dekker heller ikke dagens kapasitetsbehov. Kapasitetsmangelen i Agder er etter våre vurderinger merprekær enn KVV-en gir uttrykk for.
- **Alternativ 1** øker kostnadene sammenliknet med nullalternativet, men gir neppe noe vesentlig nyttebidrag. For Agder reduseres kapasiteten slik at Agder isolert sett kommer dårligere ut i alternativ 1 enn i nullalternativet.
- **322-plassersalternativene (alt 1, alt 2, alt 3, alt T(3) alt T(4)).** Vår analyse av kapasitetsbehov viser at ingen av 322-plassersalternativene realiserer målene. Disse alternativene bør derfor forkastet. Dette er i tråd med KVV-ens anbefalinger.

Anbefaling for Sørvest

Vi anbefaler at det bygges 300 nye plasser i Agderfylkene. Dette gir en kapasitetsøkning på 183 plasser sammenliknet med dagens situasjon. Kapasitetsøkningen gir muligheter til å hente hjem de fra Agder som i dag sitter i Åna fengsel og andre fengsler utenfor Agder, redusere soningskøen og ta i mot den forventede veksten. Ved bygging av ny kapasitet som erstatter den gamle og øker den samlede kapasiteten, bør det samtidig vurderes om plassene på Evje (20 plasser, lav sikkerhet) skal flyttes til et nytt fengsel.

Før endelig kapasitet på fengselsstrukturen i Agder fastsettes, bør det gjøres grundige analyser av hvordan kapasiteten og plassene mellom Rogaland og Agderfylkene er fordelt. Vi finner en stor usikkerhet i grunnlaget for våre analyser, men har robuste konklusjoner mht at region Sørvest mangler kapasitet. Konklusjonen om behovet for

økt kapasitet i Agder er også robust selv om det er noe usikkerhet om nivået. Med mindre kapasiteten i Rogaland økes kraftig parallelt med en eventuell utbygging i Agder, anser vi risiko for å overdimensjoner med en kapasitet på 300 plasser i Agder som begrenset. Eventuelle overskuddsplasser vil kunne benyttes av Rogaland inntil Agder selv har behov for utbygd kapasitet. Foreliggende analyser tyder på at behovet for plasser i Agder øker frem mot 2030-35. Et utbyggings- og dimensjoneringsvedtak for Agder vil trolig få konsekvenser for behov og innfasing av videre utbygging i Rogaland.

Vi konkluderer med at det (gitt kapasitetsbehov på 300 plasser i 2020) er samfunnsøkonomisk lønnsomt å erstatte de gamle fengslene i Agder med ny utvidet kapasitet. Konklusjonen bygger på prissatte virkninger og beregninger av skyggekostnaden ved at Agder må dekke kapasiteten andre steder. Dette alene er tilstrekkelig til å forsvare en utbygging av nye fengsler i Agder. I tillegg kommer kostnadsgevinster for Politiet (delvis beregnet) og positive virkninger for samtlige av de ikke-prissatte virkningene vi har identifisert.

Basert på kostnads- og nyttevurderinger av alternative måter å løse behovene i Agder på, konkluderer vi med følgende rangering:

1. To nye fengsler med om lag 150 innsatte
2. Tre nye fengsler med om lag 100 innsatte
3. Ett nytt fengsle med om lag 300 innsatte

Kostnadsberegningene våre viser at et fengsel med 300 innsatte er det billigste. I følge våre beregninger er dette alternativet i underkant av 100 millioner kroner billigere enn alternativet med to fengsler vurdert over fengslenes levetid på 40 år. På nyttesiden vil to fengsler bedre kunne ivareta politiets behov i hhv Arendal og Kristiansand, forutsatt at fengslene bygges nær politiarresten i disse byene. Fengsler på 150 plasser tar ut det meste av stordriftsfordelene, samtidig som to fengsler gir muligheter for noe spesialisering og funksjonsfordeling mellom fengslene. Hensynet til soningsmiljø tilsier at to fengsler a 150 plasser er å foretrekke framfor ett fengsel med 300 plasser. Erfaringene viser at det kan oppstå behov for å flytte innsatte, og at det også er tilfeller der det er ønskelig å hindre mulighetene til kontakt mellom enkelte innsatte. Gevinstene dette gir anser vi som større enn de beregnede kostnadsforskjellene.

Tre fengsler a 100 plasser er beregnet å koste ytterligere mer enn to fengsler, og koster etter våre beregninger om lag 500 millioner kroner mer i nåverdi enn ett fengsel med 300 plasser. Både investeringskostnadene og fengselsdriftskostnadene varierer mye med ulike sikkerhetsplasser. I alternativet med tre fengsler har vi lagt vekt på mulighetene for spesialisering, soningsmiljø og progresjon i straffegjennomføringen. Alternativet kan utformes med eksempelvis to fengsler som dekker politiets behov for varetekt nær hhv Kristiansand og Arendal. Disse fengslene kan også bygges med et tilstrekkelig antall høysikkerhetsplasser. Det tredje fengselet kan da dekke behovene litt lenger ut i progresjonen med vekt på plasser med et lavere sikkerhetsnivå.

Vi understreker at kostnadsberegningen som er gjort for Agder har et usikkerhetsspenn på +/- 35 til 40 prosent. Beregningene bygger også på at en optimalisering av

arbeidskraftskostnadene (turnus) ligger som premiss for den endelige utformingen av fengslene. Mer presise beregninger kan gi grunnlag for å endre rangeringen.

Anbefalinger om videre beslutningsstrategi for Agder

Vi anbefaler at det umiddelbart startes opp en innledende prinsipiell fase for Agder med mål om å ferdigstille nye kapasitet i Agder innen 2020. Denne prinsipielle fasen bør ha som formål å fastlegge:

- Grad av spesialisering
- Normer for optimalisering av turnus/avdelinger
- Fordeling av sikkerhetsnivåer for Agder
- Avklare behov og planer i Rogaland og få mer eksakt oversikt over de fylkesvise (netto)-behovene.
- Avklare areal- og rombehov gitt spesialisering og sikkerhetsnivå
- Avklare hvorvidt Evje fengsel skal videreføres eller om plassene skal flyttes til et nytt fengsel
- Anbefale fremdriftsplan

Etter den prinsipielle fasen bør planleggingen av to nye fengsler (eventuelt det alternativet som besluttes) starte opp. For å sikre ivaretagelse av identifiserte ikke-prissatte effekter må følgende hensyn vektlegges:

- Lokalisering av fengslene bør være på E-18 med kortest mulig reiseavstand til hhv Arendal og Kristiansand politi. Lokaliseringen dekker da behov for nærhet til nødretter, utdanningsinstitusjoner, arbeidsmarkeder, og 2.-linje helsetjenester. Konkret anbefaler vi at fengslene legges på aksen E-18 Arendal til Søgne. Absolutt yttergrense bør gå ved Tvedestrand østover og Mandal vestover.
- Fengslene bør ha utvidelsesmuligheter med muligheter for en kapasitetsutvidelse på 20-40 plasser uten at driften ved fengselet rammes.
- Beslutningen om nedlegges av eksisterende fengsler bør fattes så snart som mulig for å unngå at det gjøres bygningsmessige investeringer i fengsler som skal forlates.
- Standardiserte avdelinger (resultat fra fasen over) bør legges som premiss for byggingen.
- Uavhengig av antall fengsler som skal bygges i Agder, bør disse bygges som et prosjekt. Denne organisasjonen bør velge tomter der det tilrettelegges for standard fængselsbygg.
- Eksisterende fengsler legges ned så raskt som mulig etter kapasiteten er dekket gjennom nybygg.

Anbefaling for region Sør

Den foreslåtte prinsipielle fasen bør være førende for utforming av nye fengsler i Sør og generelt i landet.

KS har isolert sett avdekket et behov for nedleggelse og økt fængselskapasitet i region Sør. Behovet er likevel mindre enn i Agder. Av de presenterte konseptene synes T(3)b det beste.

Når vi tar a) rammen på 500 plasser og b) anbefalingen om Sørvest i betraktning, tilsier alternativ T(3)b bygging av ett nytt fengsel a 150 innsatte i Sør.

Region Sør er geografisk og transportmessig nært knyttet til region Øst. Det synes fornuftig å se utbygging i region Sør i sammenheng med behovene for fengselkapasitet i region Øst. I mens avventes videre utbygging i region Sør. Dersom status for Drammen Tinghus og Drammen Politi er fraflytting fra dagens fasiliteter, bør det vurderes straks-tiltak for å flytte dagens kapasitet i Drammen takfengsel (54 plasser). Dersom verken Politi eller rettsvesen skal være i den resterende bygningen er det svært lite som taler for en videre drift av dette fengselet.

Arbeidet med kvalitetssikringen har vist at det er flere uavklarte sider ved Skien fengsel. Informasjon om fengselet tyder på at kostnadene ved å innføre ny lovbestemt turnus vil blir svært høye, og dermed gjøre de eksisterende 82 plassene kostnadskrevende å drifte. Det foreligger et skisseprosjekt for utvidelse av Skien fengsel. Arealforutsetningene som er brukt per plass gir betydelig lavere areal per innsatt enn det som er forutsatt for nye fengsler. Her er det behov for en nærmere avklaring av hvilke funksjonskrav som skal legges til grunn. Det er også uklart hvorvidt en videre utbygging vil kunne øke kostnadseffektiviteten ved de eksisterende plassene. Kostnadsberegningene som foreligger i KVVU-en om Skien har etter våre vurderinger ikke tatt tilstrekkelig hensyn til behovet for provisorier og eventuelle uforutsette hendelser som kan oppstå ved en stor utbygging innenfor dagens fengselsområde.

Vår konklusjon er at Skienprosjektet ikke bør realiseres da det neppe kan gi en samfunnsøkonomisk eller kvalitetsmessig løsning som er bedre eller likeverdig med et nybygg.

Dersom man allikevel har til hensikt å realisere Skienprosjektet, må det foretas en grundig utredning av behovet for provisorier og eventuelle uforutsette hendelser som kan oppstå ved en stor utbygging innenfor dagens fengselsområde.

10. Føringer for forprosjektfasen

Dette kapitlet refererer til en rekke krav rammeavtalen ber Leverandøren svare på om føringer til forprosjektfasen.

10.1 Hva rammeavtalen sier

Rammeavtalen med Finansdepartementet for kvalitetssikringsoppdraget sier følgende om gjennomføringsstrategi.

«Leverandøren skal vurdere gjennomføringsstrategien for det (de) anbefalte alternativ(er). Det skal gis tilråding om hvilke krav som bør stilles til prosjektorganisasjonens omfang og kvalitative nivå.»

Gjennomføringsstrategien omfatter i hovedsak følgende temaer som må være fastlagt i definisjonsfasen:

- Ivaretagelse av bestillerrollen
- prosjektet defineres på en presis måte, også med grensesnitt mot andre prosjekter.
- WBS (hensiktsmessig inndeling i delprosjekter)
- milepælsplan
- Organisering
- Rapporteringsmønster
- Kontraktsmodeller
- Krav til kompetanse i viktige ledd
- Prinsipper for engasjement av arkitekter og konsulenter
- Prioritering mellom tid, kost og omfang
- Valg av realopsjoner
- Kvalitetssikringssystem for
 - bestilling,
 - funksjonelle og tekniske spesifikasjoner
 - leveranser

Vi har vurdert KVVU-en i forhold til dette.

10.2 KVVU-ens forslag til plan for gjennomføring

Vi foreslår at de to anbefalte nybyggene gjennomføres som to prosjekter der man kan ta ut gevinster både i forbindelse med prosjektering, entreprise og implementeringsfasen fra det første til det andre prosjektet. Det vil kreve at de to prosjektene planlegges med en forskyving i tid på om lag ett år, og dette er også lagt inn i kontantstrømsanalysen.

10.3 Vurdering av KVVU-ens gjennomføringsstrategi

De strategiske elementer i KVVU-en er:

- a) *nybyggene gjennomføres som to prosjekter der man kan ta ut gevinster både i*

fbm prosjektering, entrepriser og implementeringsfasen fra det første til det andre prosjektet.

- b) *de to prosjektene planlegges med en forskyving i tid på om lag ett år.*
- c) *de viktigste realopsjonene ligger i å redusere usikkerheten knyttet til kapasitetsbehov.*

Punkt c) er omhandlet i KVV-en i kapittel 9.1.

Videre er det strategiske elementer i KVV-ens kapittel 11 *Føringer for forprosjektfasen*. Dog er det å bemerke at noen av disse elementene er viktige allerede i definisjonsfasen der påvirkningsmulighetene er størst.

Disse elementene blir behandlet i neste hovedkapittel *Føringer for det videre arbeidet*

Vår bemerkning til gjennomføringsstrategien er

- a) en nærmere analyse av kapasitetsbehovet bør ses i sammenheng med en analyse av behovet i tilstøtende regioner og på landsbasis
- b) det ligger åpenbare gevinstmuligheter i å samordne planlegging og gjennomføring av to nybyggprosjekter
- c) en forskyvning på ett år er for kort tid til å kunne høste gevinster av erfaringsoverføring. Det kan ligge større gevinster i en tetttest mulig samordning basert på det samme (kvalitetssikrede) premisser
- d) det savnes på dette stadium
 - en entydig definisjon av prosjektet med tilhørende grensesnitt
 - organisasjonsplan som definerer bestillerrollen og redegjør for rapporteringsmønster
 - milepælsplan som omhandler prosessen frem til gjennomføringsfasen
 - Krav til kompetanse i viktige ledd i definisjonsfasen
 - Prioritering mellom tid, kost og omfang
 - Plan for valg av realopsjoner

10.4 Anbefaling av gjennomføringsstrategi

Det antas at leverandøren av fengerselsbygg vil være Statsbygg.

Vi anbefaler at gjennomføringsstrategien legger følgende til grunn:

- Kapasitetsbehovet dekkes gjennom nybygg som realiseres raskest mulig samtidig som gamle bygg fases straks de nye bygg er tatt i bruk for å unngå behovet for kostbare oppgraderingstiltak med kort levetid.
- Byggeprogrammet samles i ett byggeprosjekt for å utnytte stordriftsfordeler
- Søker tomter langs hovedfartsårer
- Prosjektet deles i følges delprosjekter: byggeprosjekt I og II, et utstyrsprosjekt og et organisasjonsprosjekt.
- Det etableres en styringsgruppe under overordnet bestillers (justisdepartementets) ledelse for å ivareta bestillers premisser for rett prosjekt.

- Det etableres en eller flere referansegrupper som bistår styringsgruppen med faglige og tverrfaglige vurderinger
- Gitt at tid og kost skal prioriteres bør det velges en totalentreprise- eller samspillsmodell hvor ansvaret for detaljprosjektering og gjennomføring er samlet i én eller et fåtall kontrakter
- Styringsgruppen ledes av en person med relevant prosjekterfaring og -kompetanse.

10.5 Avhengighetsforhold til andre prosjekter

10.5.1 Hva rammeavtalen sier

Rammeavtalen med Finansdepartementet for kvalitetssikringsoppdraget sier følgende om avhengighetsforhold til andre prosjekter.

«Flere store prosjekter står i et større eller mindre avhengighetsforhold til andre prosjekter. Leverandøren må vurdere om den samlede struktur i måten prosjektene er delt opp på er hensiktsmessig ut fra hensynene til å minimere statens samlede risiko og sikre grunnlaget for en best mulig styring av gjennomføringen for helheten av slike prosjekter som henger sammen.»

10.5.2 Vår vurdering

Vi viser til kapittel 1 og andre kapitler i rapporten. Mandatet for kvalitetssikringen er blitt endret underveis for bedre å ta hensyn til avhengighetsforhold mot region Øst. I løpet av kvalitetssikringen er det også avdekket avhengighet mot region Vest. En utbygging i Agder vil redusere etterspørselen i Rogaland, som igjen kan få følger for region Vest.

10.6 Elementer til styringsdokumentet

10.6.1 Hva rammeavtalen sier

Rammeavtalen med Finansdepartementet for kvalitetssikringsoppdraget sier følgende om elementer som skal føres inn i styringsdokument mv.

«Leverandøren skal med utgangspunkt i Finansdepartementets veiledning for innholdet i det sentrale styringsdokumentet gi tilråding om hvilke elementer fra de foregående kapitler som bør inngå i styringsdokumentet. Det skal dessuten gis tilråding om ivaretagelsen av andre forhold som ikke, eller bare perifert, har hatt betydning i diskusjonen om konseptvalg, men som er viktige i den prosjektspesifikke styringen. Det skal gis tilråding om strategiutviklingsprosessen frem mot fastsettelse av kontraktstrategi for hovedkontraktene. Det må holdes åpent minst to alternativer frem til KS 2. Prosjektspesifikke suksessfaktorer og fallgruber skal identifiseres, og det skal gis tilråding om hvordan disse skal bearbeides videre i forprosjektet. Med utgangspunkt i det samlede usikkerhetsbildet fra Leverandørens usikkerhetsanalyse skal det gis tilråding om det videre arbeid med å redusere risiki og realisere oppsidepotensialet. Leverandøren skal videre fremkomme med anbefaling om hvordan det kan bygges inn i prosjektet styringsmessig fleksibilitet, bl.a. ved at det på et tidlig stadium i forprosjektet arbeides

frem en liste over potensielle forenklinger og reduksjoner. Det skal også gis tilråding om hvordan det i forprosjektet kan etableres en gevinstrealiseringsplan for å ta ut den samfunnsøkonomiske nytte som er identifisert i alternativanalysen.»

Vi har vurdert KVV-en i forhold til dette.

10.6.2 Vår vurdering

Dette er ikke berørt i signifikant grad i KVV-en. Et fængselsprosjekt må anes som teknologisk krevende, ikke minst når det gjelder spesifisering, anskaffelse og integrasjon av sikkerhetssystemer samtidig som dette understøtter en human fangebehandling.

Det må derfor stilles særskilte krav til kompetanse i alle ledd som påvirker utformingen. Dette må vektlegges i styringsdokumentet.

10.6.3 Vår anbefaling

- Styringsdokumentet for definisjons- og planfasen bør utarbeides snarest mulig
- Den anbefalte gjennomføringsstrategien legges til grunn for styringsdokumentet
- Det legges særlig vekt på
 - o Bestillers krav til prosjektet
 - o Organisasjonsmodell og tilhørende kompetansekrav
 - o Rapporteringsmønster

10.7 Føringer for det videre arbeidet

Dette kapitlet refererer til en rekke krav rammeavtalen ber leverandøren svare på om føringer til forprosjektfasen. Siden prosjektet åpenbart fortsatt er meget umodent dreier de omtalte føringene i dette kapitlet ikke kun om forprosjektfasen men også definisjonsfasen generelt.

10.7.1 Avtalen generelt

I løpet av forprosjektfasen vil det finne sted en rekke avklaringer av betydning for å utvikle et vellykket prosjekt og legge grunnen for en god KS 2-prosess.

.....

Leverandøren (som utfører kvalitetssikringen, vår anm) skal gjøre en særskilt vurdering av elementer det bør være oppmerksomhet på ut fra eierperspektivet.

Vi har vurdert KVV-en i forhold til dette.

10.7.2 KVV-ens føringer for forprosjektfasen

Styringsdokumentet: Samordne prosjektene slik at man på ulike vis kan utnytte markedet best mulig og vinne erfaring med det første prosjektet til bruk i det andre.

Utreddinger og analyser som videreføres i forprosjektfasen: dra fordel av å nærmere vurdere realopsjoner. Det bør derfor utarbeides følgende før man realitets- behandler de nybygg som anbefales her:

- Oppdatert analyse av kapasitetsbehov i det avgrensede geografiske området.
- Utreddning av plasskapasiteten og aktuelle investeringer på Haugalandet. Føringer for byggeprosjektet:
 - Programmering som tar hensyn til effektiv og fremtidsrettet fengselsdrift og god arealeffektivitet, da dette har stor innvirkning på kostnader for fengselsdrift og investeringskostnader.
 - Prosjektet må definere grad av fleksibilitet, generalitet og elastisitet, da dette har innvirkning på investeringskostnader, grad av mulighet til å tilpasse fremtidig drift av fengslene, samt lokalisering av fengslene.
 - I forbindelse med lokalisering bør det utarbeides reisevaneundersøkelser da dette har innvirkning på driftskostnader, kostnader for samarbeidsparter, og klimagassutslipp for reiser til og fra fengslene.
 - Tidlig i prosjekteringsfasen bør det planlegges ambisjoner for universell utforming i forhold til prosjektets egenart.

Suksessfaktorer

- Rehabilitering og ekstraordinært vedlikehold av eksisterende fengsler i full drift uten at sikkerhet for ansatte og innsatte settes i fare.
- Nytt konsept for fremtidige fengsler og fengselsdrift utvikles før prosjektering av nye fengsler.
- Fremtidig fengselsstruktur og -organisering er tilstrekkelig fleksibel til å ivareta redusert og økt behov for fengselsplasser.

Usikkerheter og fallgruver

- Usikkerhet i behovsutvikling av antall fengselsplasser.
- Usikkerhet i hvordan det ideelle fengselet bør se ut, sikkerhetsmessig, fengselsdrift, og hvilken investeringskostnad vi bør bruke.
- Håndtering av behov og tilbud på tvers av regionsgrenser.
- Usikkerhet i tilstand på eksisterende fengselsbygg og hva det vil koste å bringe disse opp på et nivå for bruk i 30 år fremover.
- Hva innebærer rehabilitering mens fengselet er i full drift. Sikkerhet, redusert kapasitet kostnader ved rehabilitering etc.
- Omstillingsrisiko, konflikter, nedleggelser, motvilje fra ansatte til nødvendige omorganiseringer etc.

Gevinstrealiseringsplan

- konkret utforming, organisering og implementering som muliggjør effektiv utnyttelse av bemanning, sett hen til arbeidsmiljølovens krav om arbeidstid mv.
- omstillingsprosess ifbm at byggene skal tas i bruk og omkringliggende eldre enheter skal fases ut.

Utdyping - Kostnader for fængselsdrift

- Ta ut stordriftsfordeler sammenlignet med dagens struktur.
- Analyser etter at fængslene er ferdigbygget for ytterligere gevinster som enten kan hentes ut som besparelser eller som resultatforbedringer.

10.7.3 Vår vurdering av føringer gitt i KVV-en

Føringene er relevante, men vi savner en prioritering av disse i forhold til en suksessiv utvikling av prosjektet. Føringene indikerer i sterk grad at det gjenstår grunnleggende analyser før prosjektet er modent for realisering.

10.7.4 Anbefaling av føringer for det videre arbeidet

- Avsluttende analyser av behovet hensyntatt politiets behov og organisering av den samlede fange- og varetektslogistikken.
- Utarbeide standardkonsepter for avdelingsvis utbygging inklusive presisering av avdelingsbegrepet (antall innsatte per ansatt på vakt, ved ulike sikkerhetsnivåer). I denne forbindelse vil også mulighetene for stordriftsfordeler/ulempes analyseres.
- Utrede muligheter for spesialiserte fængselsavdelinger av hensyn til kostnadseffektivitet og de innsatte.
- Søk etter likeartede tomter, erverv og iverksettelse av reguleringsplanarbeidet uten unødig opphold.
- Fastlegge premisser for et konseptuelt fængsel med adekvat generalitet, fleksibilitet og elastisitet og tilhørende driftsorganisasjon.
- Fastlegge bestillers premisser og krav til prosjektet
- Fastlegge gjennomføringsstrategi
- Utarbeide styringsdokument
- Utarbeide en inn- og utfasingsplan for fængslene

Referanser

Finansdepartementet (2010): Målstruktur og målformulering. Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsgrunnlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ

Holmbukt , Stein-Bjørnar (2011): *Effektivitetsanalyse av norske fengsler. En ikke-parametrisk studie av fengslene i 2009 og 2010 ved hjelp av Data Envelopment Analysis*. Mastergradsoppgave i økonomi og administrasjon, Universitetet i Tromsø.

KSF (2012): Kriminalomsorgens kapasitetsplan. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF).

NOU 1998:16: Nytte-kostnadsanalyser. Veiledning i bruk av lønnsomhetvurderinger i offentlig sektor.

NOU 2009:16 Globale miljøutforming og norsk politikk. Hvordan bærekraftig utvikling og klima bedre kan ivaretas i offentlige beslutningsprosesser

NOU 2012: 16 Samfunnsøkonomiske analyser.

NOU 2013: 9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen.

Næss, Petter (2004): Bedre behovsanalyser; Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekter. Concept Rapport nr. 5

St. Meld 21 (2011–2012) Norsk klimapolitikk

St.meld. nr. 37 (2007 – 2008): Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn.

Statsbygg (2012): Energirapport 2011. Energibruk i Statsbyggs bygninger. Revidert utgave.

Vedlegg 1: Personer kontaktet i arbeidet

Navn	Institusjon
Kari Øien Langbo	Statsbygg
Merete Ann Thune	Statsbygg
Oddbjørn Evensen	Statsbygg
Randi Merethe Rogstad	Statsbygg
Gunnhild Goffeng	Statsbygg
Erlend Reigstad	Metier
Pål Mathisen m.fl.	Justisdepartementet
Kjetil Mjøsund	Politidirektoratet
Asbjørn Gran	Politidirektoratet
Espen Frøyland	Politidirektoratet
Ragnar Kristoffersen	KRUS
Berit Johnsen	KRUS
Ole Kristoffer Borhaug	Larvik fengsel
Hanne Gullberg	Larvik fengsel
Terje Weber	Kriminalomsorgen Region Sør
Ivar Omdal	Kriminalomsorgen Region Sørvest
Steinar Kaasa m.fl.	Vestfold Politidistrikt, Tønsberg
Kristin Bjerkevik-Østvang	Telemark Politidistrikt, Skien
Tor Ragnar Steffensen	Telemark Politidistrikt, Skien
Håkon Melvold	Ringerike fengsel
Jens P. Gasmann	Ringerike fengsel
Ole Johan Fuglerud	Ringerike fengsel
Steinar Moen	Ringerike fengsel
Dag Andersen	Ringerike fengsel
Anita Jensrud	Drammen fengsel
Runar Jensrud	Drammen fengsel
Jørn Aabø	Drammen fengsel
Inger Lise Øvreby	Søndre Buskerud Politidistrikt, Drammen
Mona Skjeggerud	Søndre Buskerud Politidistrikt, Drammen
Dag Lyngås	Søndre Buskerud Politidistrikt, Drammen
Agder Politidistrikt	Kjell Hegstad
Agder Politidistrikt	Arne Pedersen
Agder Politidistrikt	Kirsten Lindeberg
Arendal Fengsel	Frank Johansen
Arendal Fengsel	Oddmund Egeland

Vi tar forbehold om at listen ikke er komplett.



Til Justisdepartementet ved Pål Mathisen og Finansdepartementet ved Bente Rønnestad

Fra Vista Analyse og Holte Consulting ved Haakon Vennemo m.fl.

Dato 4. mars 2013

Notat 1

KS1 Fengselskapasitet i Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder

1. Innledning

Vi viser til avrop av 12. februar 2013 på rammeavtale av 4. mars 2011. Avropet gjelder kvalitetssikring av konseptvalg (KS 1) knyttet til fengselskapasitet i Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder-fylkene. Vi viser også til oppstartmøte 4. januar 2013 mellom Vista Analyse/Holte Consulting som kvalitetssikrer, og Justisdepartementet/Finansdepartementet som oppdragsgiver. Som avtalt legger vi her fram et notat inneholdende en foreløpig vurdering knyttet til KVV-rapporten «Fengselskapasitet Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder-fylkene». I tråd med rammeavtalen er notatet nummerert og legges ved KS-rapporten til slutt.¹

I forhold til fremdriftsplanen i bilag til avropet, er notatet en ukes tid forsinket. Vi beklager det.

Vi vil innledningsvis understreke at dette er en KVV som etter vår vurdering har mange kvaliteter. Uten for mange ord er de ulike punktene i en KVV besvart ett for ett. Det gjør den lett å lese og lett å kommentere. Kapitlene om behov, mål, krav og muligheter har med god margin tilstrekkelig kvalitet til at det er mulig å fullføre kvalitetssikringen. En detaljert kommentar til KVV-en vil foreligge i vår KS-rapport.

Dette notatet inneholder følgende kapitler:

- En vurdering av konseptalternativene, som ender med å be om at det utarbeides et konseptalternativ bestående av tre mellomstore fengsler.
- En innledende vurdering av enkelte forhold som ble diskutert på oppstartmøte 4. januar og som vil spille en rolle i kvalitetssikringen:

¹ Rammeavtalen sier: *Etter behov utarbeides det i tillegg arbeidsdokumenter underveis i prosessen. Disse gis fortløpende nummerering og vedlegges sluttrapporten sammen med eventuelle adressaters svar eller kommentarer.*

- Behov for fengselsplasser, og særlig momenter som kan bidra til å gjøre behovet mindre.
- Samarbeid mellom Kriminalomsorgens regioner.
- Spørsmålet om reisetid og reisetidskostnader, først og fremst i politiet, men også relatert til innsattes hjemsteder (familiebesøk) og innsattes soningsperiode med tilbakeføringsaktiviteter.
- En vurdering av tids- og arbeidsplan inklusive en innledende liste over personer vi ønsker å snakke med i løpet av kvalitetssikringen.

I vurderingene ligger også indikasjoner på spørsmål som vi ønsker å legge vekt på i kvalitetssikringen.

2. Om konseptalternativene

Vi viser til følgende passus i rammeavtalen:

Leverandøren skal vurdere om de oppgitte alternativer fanger opp de konseptuelle aspekter som anses mest interessante og realistiske innenfor det identifiserte mulighetsrommet. Det skal videre vurderes i hvilken grad de oppgitte alternativer tilfredsstiller kravene i det forutgående kravdokumentet. Hvis Leverandøren konkluderer negativt på ett eller begge disse punkter, kan Leverandøren be om at det gjøres endringer i alternativene, eventuelt anbefale at det utarbeides et nytt alternativ.

I KVV fengselskapasitet er følgende alternativer spesifisert:

- Konsept nr 0 bestående av vedlikehold for å videreføre dagens kapasitet på 320 plasser i om lag ti år
- Konsept nr 0+ bestående av bygningsmessige tiltak for å videreføre dagens kapasitet uten modernisering i 40 år
- Konsept nr 1 bestående av nedleggelse av de eldste fengslene og utvidelse av Skien og Evje fengsler mm.
- Konsept nr 2 bestående av nedleggelse av samtlige fengsler og to nye fengsler på hver 160 plasser med utvidelsesmuligheter
- Konsept nr 3 bestående av nedleggelse av samtlige fengsler og ett nytt fengsel på 320 plasser med utvidelsesmuligheter.

Kostnadmessig er det i følge KVV lite som skiller konseptene, slik at valget mellom dem avgjøres av den ikke-prissatte nyttesiden. KVV finner at konsept 2 og 3 er klart bedre alternativer enn konsept 0, 0+ og 1. I valget mellom konsept 2 og 3 anbefaler KVV konsept 2. Grunnen til det er i stor grad at alternativ 3 vurderes å være for langt unna mange av politidistriktene. Det kan i denne forbindelse være verdt å sitere enkelte av politidistriktenes vurderinger. Søndre Buskerud politidistrikt sier foreksempel:² *Konsept nr 3: Dette er en særdeles dårlig løsning dersom samtidig alle mindre og mer nærliggende fengsler legges ned. Søndre Buskerud har daglig varetektsfengslinger og dette vil forårsake mye ressursbruk. Anbefales ikke. Agder politidistrikt uttaler: Etableringen av et storfengsel på Østlandet eller de andre alternativene (enn nr 2 vår anm) utredet i analysen, vil alle virke negativt inn i forhold til dette viktige kriminalitetsforebyggende aspektet. KVV skriver på side 64: Det er verdt*

² Hentet fra Vedlegg 9 til KVV



å merke seg at alternativ 3 med ett stort nybygg sentralt i utredningsområdet, vil være en svært dårlig løsning for politiet mht. varetektstransport. Ved valg av alternativ 3 vil det trolig være påkrevd å likevel videreføre kapasitet både i Kristiansand og andre steder for å dekke varetektsbehovene.

Disse uttalelsene tyder på at ett fengsel er for lite i en såpass stor region. Men det følger ikke av dette at to fengsler er det riktige. Hva med tre fengsler? Vi ville følt oss adskillig tryggere på anbefalingen å bygge to fengsler dersom man hadde demonstrert at tre fengsler er for mange.

På dette grunnlag ber vi om en analyse av et konsept med tre nye fengsler. I utgangspunktet kan det virke som en løsning med noen attraktive sider. Det vil gi fengslene drøyt 100 plasser i gjennomsnitt, som er helt akseptabelt i Norge.³ Det vil redusere reiseavstandene mer enn et alternativ med to fengsler, som er en fordel både for politi, personale og pårørende. Det vil gi ytterligere fleksibilitet i randområdene mot Østlandet og Vestlandet, der en har egne kapasitetsutfordringer, og det vil gi fleksibilitet til å samle varetektsinnsatte nærmere sine hjemsteder⁴ eller utenlandske innsatte sammen med andre med samme tolkebehov (samme språk) dersom det er hensiktsmessig.

KVU legger til grunn at nye fengsler er nybygg på helt nye geografiske områder. I et konsept med tre nye fengsler kan en vurdere om ett eller flere kan gjennomføres som utvidelse, tilbygg og ombygging på nåværende fengselstomter. Det kan gjøre omstillingskostnadene for personalet lavere.

Dersom analysen viser at et konsept med tre nye fengsler alt i alt er å foretrekke fremfor et konsept med to nye fengsler, ber vi om at det også utredes et alternativ med fire nye fengsler, osv.

Vi understreker for ordens skyld at vi selv ikke har tatt stilling til hvilket konsept vi vil anbefale. Både konsept 0, 0+, 1, 2, 3 og det foreslåtte konsept 4 er til vurdering fra vår side.

3. Momenter fra oppstartsmøte 4. januar

På prosjektets oppstartsmøte 4. januar ble det luftet viktige momenter rundt KVU fengselskapasitet. Flere av momentene er blitt videre bearbeidet i den endelige KVU-en. Vår foreløpige vurdering av enkelte av momentene kan være av interesse.

Behov for fengselsplasser

På oppstartsmøtet fremkom synspunkter på metodikken som var valgt for å fremskrive behovet for fengselsplasser i regionen. I den endelige KVU s 25-32 er det valgt en metodikk som umiddelbart virker langt mer nyansert enn utkastet, og som stort sett ser ut til å imøtekomme ønskene fra oppstartsmøtet. Det er i hvert fall vårt førsteinntrykk.

Det er hvis behovene reduseres at de store feilinvesteringene oppstår. Dersom behovet blir større enn forutsatt, kan man utvide og med tiden bygge flere fengsler. Det kan etter forholdene være økonomisk akseptabelt. Men hvis behovene reduseres, er det bygd overflødige formålsbygg med lav alternativverdi. Det kan bli kostbart for samfunnet.

³ Dokumentet Kriminalomsorgens kapasitetsplan (vedlegg 4 til KVU) slår fast at nye fengsler bør ha mer enn 30 plasser.

⁴ Så vidt vi skjønner er det et ønske/krav å fremstille varetektsfengslede for lege, psykolog/psykiater og tannlege i vedkommendes hjemkommune. Jf. vedlegg 9 til KVU s 3.

Med en tilfredsstillende basisprognose i bunn, er det derfor avgjørende om det finnes omstendigheter som kan sannsynliggjøre at behovet reduseres i forhold til i dag. Med dette for øyet har vi blant annet innledet undersøkelser om bruken av elektronisk kontroll i land det er naturlig å sammenlikne seg med. KVVU henviser her kun til Sverige. Det fremtidige omfanget av soning i hjemlandet for utenlandske innsatte er som påpekt i KVVU, et annet moment som kan ha avgjørende betydning for behovet av fengselsplasser.

KVVU omtaler behovet for fengselsplasser uten bestandig å skille mellom typer av plasser. Enkelte steder vektlegges imidlertid behovet for plasser med høy sikkerhet (f.eks. KVVU s46 *Den grunnleggende utfordringen med et sterkest behov for plasser med høy sikkerhet*) og varetektsplasser (blant annet vedlegg 9). Varetektsplasser krever så vidt vi skjønner høy sikkerhet, slik at det er overlapp mellom disse to. Men dersom behovene særlig drives av varetektsplasser, gir det andre krav til f.eks. nærhet enn om det er snakk om vanlige soningsplasser. Vi vil også tro at høysikkerhetsplasser stiller egne krav, og vil i vårt arbeid bruke tid på å forstå dette bedre.

Et beslektet punkt vi ønsker å forstå er sammenhengen (om noen) mellom den fysiske fengselsutformingen og tilbakefallsprosent. Det er f.eks. stor internasjonal oppmerksomhet om Bastøy fengsel.⁵ Potensielt er dette relevant for behov for plasser og soningsforhold.

Samarbeid mellom regioner

Oppstartsmøtet reiste også spørsmålet om et gitt behov for fengselsplasser kunne løses ved hjelp av samarbeid med andre regioner. Det er et aktuelt spørsmål dersom de tilstøtende regionene Vest og Øst har overskudd på fengselsplasser. Agder politidistrikt transporterer per i dag hovedtyngden av de nye innsatte til Rogaland. Telemark, Vestfold og Søndre Buskerud har mange transporter til Ringerike fengsel. Dette er informasjon som tyder på at Vest og Øst har tilstrekkelig overskudd til å ta imot fra KVVU-regionene, enten i form av inndekning av permanente behov, eller mindre ambisiøst i form av kortvarige toppbelastninger. På den annen side beskriver Kriminalomsorgens kapasitetsplan (vedlegg 4 til KVVU) en situasjon der region Vest og Øst vil møte kapasitetsutfordringer og trenge utbygging i årene som kommer. Det er informasjon som tyder i motsatt retning.

I vårt videre arbeid vil vi bruke tid på å forstå dette bedre.

Fengslenes nærhet til politidistrikter, rettslokaler, eksisterende fengsler, pårørende, hjemsteder

Som det har skint gjennom tidligere i dette notatet, er spørsmålet om nærhet og reisetid av betydning for valget av fengselsstruktur i Agder, Telemark, Vestfold og Buskerud. På oppstartsmøtet ble det opplyst at man hadde henvendt seg til politidistriktene for å få vurdert ressursbruken til transport av innsatte i dag og ved de foreslåtte konseptene. Svarene fra politidistriktene foreligger nå, og er dessverre nokså mangelfulle. Dagens ressursbruk er tallfestet bare i begrenset grad, og fremtidig ressursbruk knyttet til konseptene er kvalitativt og kortfattet beskrevet. Representative eksempler er gitt tidligere i dette notatet.

⁵ <http://www.guardian.co.uk/society/2013/feb/25/norwegian-prison-inmates-treated-like-people>
<http://edition.cnn.com/2012/05/24/world/europe/norway-prison-bastoy-nicest>
<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,2000920,00.html>



I forbindelse med vår samfunnsøkonomiske analyse vil vi ved hjelp av nøkkeltall søke å tallfeste ressursbruk ved transport, men vi er usikre på hvor godt vi vil lykkes.

Nedleggelse av samtlige fengsler og opprettelse av ett til to nybygg på nye steder, vil også ha konsekvenser for personalet. Ned- og oppbemanning, pendling, krav og tilgang til fagpersonell, m.m. er momenter som etter vår foreløpige vurdering kunne vært bedre belyst i KVV, og som vi ønsker å legge en viss vekt på.

KVV-en belyser i noen grad nærhet til innsattes og pårørendes hjemsteder, og kvalitet i aktivitetstilbud innenfor og utenfor fengselsmurene. Det legges til grunn i KVV-en at disse forhold ikke har avgjørende betydning for anbefalingen om nedleggelse av samtlige fengsler og bygging av nye. Vi kommer til å se nærmere på dette, blant annet i sammenheng med spørsmålet om tilbakefallsrisiko.

5. Momenter til tids- og arbeidsplan

Det er tidligere avtalt leveranse 14. juni. Vi ber i dette notatet om å få utredet et ekstra konsept, nemlig tre nye fengsler. Dersom konseptet med tre fengsler viser seg å være attraktivt, ber vi om å få utredet et konsept med fire fengsler, osv. Arbeidet med å utrede et ekstra konsept vil nødvendigvis ta noe tid, og vi kan selvsagt ikke avslutte vårt arbeid før det er ferdig og med rimelig tid til bearbeiding i etterkant. Tid kan spares ved å holde god kontakt om utredningsarbeidet underveis.

Utover dette vil vårt arbeid løpe som tidligere planlagt. Blant annet ønsker vi å snakke med viktige aktører:

- Vi har alt tatt kontakt med Statsbygg om FDV- og investeringskostnader mv. knyttet til fengslene. Grunnlaget for markedsverdiene som gis i KVVens vedlegg 2 vil også bli drøftet med Statsbygg
- Vi har også tatt en innledende kontakt med KRUS.
- Vi ønsker å snakke med de tre aktuelle politidistriktene, gjerne politimestrene. Tema for samtalene er gjennomgang av KVV Vedlegg 9. Erfaringsmessig kan det være hensiktsmessig med bistand fra Justisdepartementet for å få til dette.
- Vi ønsker å snakke med representanter for Kriminalomsorgen i region Sør og Sørvest. Tema for samtalene er behov, mål og krav til fengselskapasitet, men også mulige løsninger og øvrige deler av KVV. Bistand fra Justisdepartementet vil være til hjelp også her.
- I tillegg ønsker vi å snakke med spesialister på fengslenes driftskostnader. Vi er usikre på hvor disse sitter og trenger bistand fra Justisdepartementet.
- Avhengig av hvilken informasjon vi får fra Statsbygg vil vi vurdere å innhente informasjon fra andre kilder vedrørende tomtekostnader knyttet til nye fengsler og etterbruk og alternativverdi av eventuelt nedlagte fengsler. Dette er felt som stort sett står tomme i usikkerhetsanalysen vi har fått oversendt, men som er viktige både i usikkerhetsanalysen og i den samfunnsøkonomiske analysen. Tomtekostnader ved nye fengsler må nødvendigvis bli noe generelle. Vi kommer tilbake til saken dersom vi trenger bistand fra Justisdepartementet til dette.

- Vi ønsker også å snakke med de som har hatt ansvaret for den samfunnsøkonomiske analysen og usikkerhetsanalysen der vi særlig ønsker informasjon om hvordan de ulike inngangsdataene er behandlet, og hvilke forutsetninger som ligger til grunn for analysene. Vi trenger trolig hjelp fra Justisdepartementet til å formidle kontakten.

Vi ønsker å gjennomføre samtalene fra og med uke ti og avslutte så tidlig som mulig etter påske, slik at vi har grunnlagsmaterialet i hus. Vi gjennomfører usikkerhetsanalyse og samfunnsøkonomisk analyse av de konseptene vi har tilgang til, og avslutter med analyse av det eller de nye konseptene så snart det praktisk lar seg gjøre.



Til	Justisdepartementet ved Pål Mathisen og Finansdepartementet ved Bente Rønnestad
Fra	Vista Analyse og Holte Consulting ved Haakon Vennemo m.fl.
Dato	19. juni 2013

Notat 2

KS1 Fengselskapasitet i Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder

Behovsbildet sett i forhold til Ullersmo mm.

1. Innledning

Bakgrunn

Vi viser til avrop av 12. februar 2013 på rammeavtale av 4. mars 2011. Avropet gjelder kvalitetssikring av konseptvalg (KS 1) knyttet til fengselskapasitet i Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder-fylkene. Endelig utgave (versjon 1.1) av KVV ble mottatt 25. april 2013 (JD, 2013).

Vi viser også til møtet 3. juni 2013 mellom Justisdepartementet/Finansdepartementet som oppdragsgivere og Vista Analyse/Holte Consulting som kvalitetssikrere. På møtet fikk kvalitetssikrerne vite at en ombygging av Ullersmo fengsel ser ut til å bli dyrere og vanskeligere enn først antatt. Det er ikke usannsynlig at man må bygge et helt nytt fengsel når Ullersmos levetid er omme. Det er usikkert når dette skjer, men bygningsmassen på Ullersmo er i dårlig stand i dag. På denne bakgrunn bestilte Finansdepartementet og Justisdepartementet et notat fra kvalitetssikrerne der problemstillingen er hva opplysningene om Ullersmo gir av tilleggsinformasjon om behovet for ny fengselskapasitet i Agder, Telemark, Buskerud og Vestfold.

Vi legger her frem notatet om dette spørsmålet. I tråd med rammeavtalen er notatet nummerert som Notat 2 og legges ved KS-rapporten til slutt.

Grunnlaget for behovsvurderinger knyttet til Ullersmo er i hovedsak KVV og KS1 av Ullersmo fra 2009 (Forstudie, 2008; Metier og Møreforskning, 2009). Kriminalomsorgens kapasitetsplan (KSF, 2012) vurderer behovsbildet for hele landet, og er også et viktig dokument. Grunnlaget for behovsvurderinger knyttet til Agder, Telemark, Buskerud og Vestfold er det arbeidet som har vært foretatt til nå i KS1. I dette arbeidet har vi allerede viet betydelig oppmerksomhet til behovsbildet i Agder, Telemark, Buskerud og Vestfold, men da med vekt på sammenhengen vestover mot Rogaland og Hordaland. Se også vår innledende drøfting og spørsmål rundt dette i Notat 1. I og med de nye opplysningene om Ullersmo drøfter vi i dette Notat 2 behovsbildet både østover og vestover.



Konklusjoner



Vi trekker foreløpig følgende konklusjoner. Endelige konklusjoner vil stå i KS-rapporten:

Det er trolig trygt å prosjektere et nytt fengsel i Sørvest avdeling Agder. Behovet i Sørvest er geografisk avgrenset fra Øst. Det er underkapasitet i regionen i dag, og behovet ser ut til å øke. Behov for to fengsler kan ikke utelukkes. Konklusjonen drøftes videre og tydeliggjøres i KS-rapporten.

Det er vanskelig å prioritere mellom fengselkapasitet i region Sør og Ullersmo. Det er til nå ingen som har gjort denne prioriteringen. KVV/KS for Ullersmo beskriver et stort behov på Ullersmo. KVV for Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder beskriver et stort behov i region Sør. Kapasitetsplanen (KSF, 2012) prioriterer ikke mellom Ullersmo og region Sør fordi den forutsetter at Ullersmo er under prosjektering. Uten mer informasjon som kan belyse prioritet, har vi lite å bygge på.

Delkonklusjoner i notatet som kan ha selvstendig verdi, er at

Behovet for fengselkapasitet kan være langt større enn tidligere lagt til grunn. Konklusjonen drøftes videre og tydeliggjøres i KS-rapporten.

Stordriftsfordeler i fengsler er usikre, utover en viss minstestørrelse. Stordriftsfordeler og andre parametere som påvirker kostnader drøftes videre og tydeliggjøres i KS-rapporten.

Ombygging og rehabilitering av fengsler kan være minst dyrt som nybygging når man tar i betraktning funksjonalitet i og etter ombyggingsperioden. Bygges nye fengsler på nye tomter, bortfaller behovet for å flytte innsatte i byggeperioden.

Tre mulige veier videre

Vi skisserer tre muligheter når det gjelder veien videre. Vi kaller dem liten, middels og stor utredningsmodell.

Liten modell innebærer ingen tillegg til KVV. Vi gjør ferdig KS som planlagt. Under Føringer for forprosjektfasen er det aktuelt for oss å konkludere at Justisdepartementet utreder behovet for fengsler i region Sør opp mot Ullersmo. Dette dersom samfunnet av ulike grunner bare kan prioritere et behov ad gangen. Uavhengig av dette synes det å være lite å tape på å bygge fengselkapasitet i Agder.

Middels modell innebærer at Justisdepartementet/KSF leverer et tilleggsnotat/tilleggsutredning om behovet i Sør versus Ullersmo, slik at vi kan ta stilling til det i KS. For øvrig som liten modell.

Stor modell innebærer at Justisdepartementet/KSF utarbeider et større tillegg til KVV med beskrivelse av behovssituasjonen i Sør-Norge. Dette vil gi anledning til å vurdere behovene som KVV beskriver, i forhold til en helhetlig løsning for region Øst og Vest. Det vil også være naturlig i et slikt omfattende tillegg å gjennomgå den nasjonale behovsprognosen, som ble utarbeidet i sluttfasen av KVV. I praksis vil et omfattende tillegg få karakter av en revidert prioriteringsplan/kapasitetsplan med et veikart for fengselsutbygging i Sør-Norge.

Mulighetene for å kunne levere KS før sommeren synes nå begrenset, men det bør være mulig å levere den i slutten av august eller begynnelsen av september. Hvis Justisdepartementet/KSF kan utarbeide et notat om behovet i Sør versus Ullersmo i løpet av åtte uker fra dags dato, vil det, med mindre tillegget inneholder store overraskelser, være mulig å legge fram KVV anslagsvis tre-fire uker senere. Forsinkelsen i ferdigsstilling i forhold til liten modell blir i så fall liten. Dette kan tale for middels modell.

Stor modell er best dersom det er viktig å få på plass veikartet før man gjør noe annet, selv om veikartet tar noe tid.

2. Prinsipielt om problemstillingen

Slik vi ser det, kan nye opplysninger om Ullersmo påvirke behovsbildet i Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder på minst fire måter.

- I. Dersom investeringsbudsjettene er begrenset og/eller kapasiteten er begrenset i planleggings- og utbyggingsleddet (Statsbygg, KSF, entreprenører...) bør man først bygge fengsler der behovet er størst. Dersom Ullersmo vurderes som viktigere enn nye fengsler i Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder, bør med andre ord Ullersmo prioriteres først, mens de andre kommer bak.
- II. Dersom Ullersmo bygges stort, kan det tenkes at behovet for fengselskapasitet i Buskerud eller Vestfold reduseres. Behovet i Telemark og Agder blir i mindre grad berørt, siden disse fylkene ligger lenger unna.
- III. Dersom ett eller to fengsler i Buskerud og Vestfold bygges store, kan det tenkes at behovet for et nytt stort Ullersmo reduseres.
- IV. Dersom Ullersmo legges ned før ny kapasitet er bygget opp, må de innsatte plasseres andre steder i byggeperioden. Det kan for eksempel være i Buskerud eller Vestfold. Dette hensynet tilsier at man bør ha plasser klare i Buskerud og Vestfold. Eventuelt kan det også være behov for plasser i Telemark og Agder.

Vi vil understreke at det som her er sagt om grenseflaten mot Ullersmo, også gjelder grenseflaten vestover, mot Rogaland og Hordaland.

For å danne seg en mening om de fire momentene, mener vi det er nyttig å innlede med å drøfte forholdet mellom fengselskapasitet og behovet for fengselsplasser på nasjonalt nivå. Dette er tema for avsnitt 3. I avsnitt 4 drøfter vi det regionale behovet. Til sammen er avsnitt 3 og 4 ment å adressere punkt I) over. I avsnitt 5 drøfter vi hvor stort et nytt fengsel i Norge i dag bør være. Sammen med behovsvurderingen adresserer dette punkt II) og III) over. Avsnitt 6 konkluderer og drøfter i den forbindelse punkt IV) over.



3. Kapasitet og etterspørselsbestemt behov for fengselsplasser på nasjonalt nivå

Kapasitetsøkning og oppgradering, men fortsatt lav standard

Fengselskapasiteten i Norge har økt betydelig de senere år. KSF (2012 s 5) oppgir at så sent som ved årtusenskiftet fantes det færre enn 3000 fengselsplasser. I år er kapasiteten 3800 plasser (KVU s 17), pluss at man har innført elektronisk kontroll tilsvarende 221 plasser. Det gir en økning på mer enn en tredjedel i løpet av 12-13 år. Samtidig er mange av fengselsplassene bedre vedlikeholdt enn før. Etter at Statsbygg overtok ansvaret for de fleste fengslene i 2009, gikk man nemlig gjennom den tekniske tilstanden for byggene. Følgen var at de neste fire årene ble brukt nær en halv milliard kroner for å ta igjen vedlikeholdsetterslep (KSF 2012, s 25).

På tross av dette argumenterer KSF (2012) for at fengselskapasiteten er nedslitt og umoderne, slik at man flere steder i landet bør bygge opp ny kapasitet i løpet av få år. Og basert på KVU Fengselskapasitet Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder-fylkene kan det se ut som KSF (2012) har mye rett. KVU gjennomgår tilstanden for eldre fengsler i området, dvs. takfengslene fra 1960-tallet og de gamle 1860-fengslene. KVU argumenterer for at disse fengslene har begrenset levetid før de må legges ned eller eventuelt bygges helt om. En stor ombygging kan bli like dyrt som å bygge nytt. Fengslene tilfredsstiller heller ikke kravene til funksjonalitet og god fengselsdrift som blant annet er satt i St.m. 37 (2007-2008). Dessuten drives de gamle fengslene med midlertidig dispensasjon fra arbeidsmiljøloven. Uten dispensasjon behøver de mange ansatte i forhold til innsatte og blir dyre å drifte.

Ny behovsframskrivning øker behovet

I KVU lanseres også en ny metode for å beregne (det etterspørselsbaserte) behovet for fengselsplasser i fremtiden. Metoden bruker usikkerhetsanalyse etter mønster av usikkerhetsanalyse av kostnader. Man velger ut et sett uavhengige faktorer som potensielt påvirker behovet i fremtiden.¹ Forventet nivå og usikkerhet i de enkelte faktorene beregnes, og resultatene veies sammen til et forventet behov med usikkerhetsintervall for 2017, 2022 og 2032. Av disse er det 2022 og 2032 som er mest relevant for analyseperioden i KVU. KVU understreker at usikkerhetsfaktorene er nasjonale, men tallene er brutt ned på de fylkene som KVU har i fokus.

Etter vår vurdering gir KVU her informative resultater. Ved å speile resultatene tilbake til nasjonalt nivå, finner vi at forventet behov for fengselskapasitet i landet ligger på 4550 plasser i 2022, og 5150 plasser i 2032.

Skal en ta disse tallene på alvor, er det grunn til å fortsette utbyggingen av antallet fengselsplasser her i landet, skjønt i noe lavere takt enn de senere år. Det trengs i følge beregningene 750 nye plasser for landet som helhet de neste ti årene, og enda 600 plasser de ti årene deretter. KSF (2012) anbefaler til sammenlikning en forsiktig økning i fengselskapasiteten med 50-100 plasser innen 2016.

¹ Faktorene er befolkningsvekst, kriminalitetsrate i innenlandsk befolkning, import av kriminalitet og soningsoverføring til utlandet, elektronisk kontroll, kapasitetsutnyttelse i fengslene, og endring i lovverk/håndhevelse/straffeutmåling.

En viktig grunn til økt behov, er at befolkningen øker. For gitt kriminalitetsrate trekker det behovet opp med 13 prosent til 2022 og 23 prosent til 2032. KVV bruker SSB sitt MMMM-scenario til å beregne dette, jf KVV s. 28. I tillegg trekkes behovet opp av en forventet økt kriminalitetsrate.

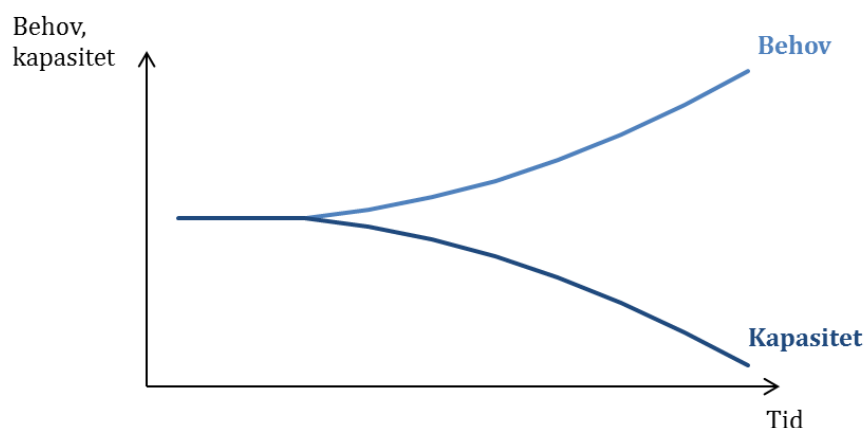
Framskrivningen av antallet plasser tar hensyn til at plassene skal utnyttes 90 prosent av tiden, noe som er et måltall for effektiv totalutnyttelse av KSFs og politiets ressurser (og som vi er enige i). Antallet innsatte er således om lag ti prosent mindre enn det oppgitte antallet plasser. Videre er det tatt hensyn til økt bruk av elektronisk fotlenke, der målsettingen er å øke kapasiteten til 500 fra dagens 221. Forholdet mellom høysikkerhet og lavsikkerhet er ikke tatt hensyn til. Antallet stengte plasser pga vedlikehold (ca 50 ved kapasitet på 3800, KSF (2012) s 14) er ikke eksplisitt tatt hensyn til, men kan sies å bruke opp noe av kapasitetsutnyttelsen på 90 prosent.

Det er betydelig usikkerhet rundt tallene, og spesielt utsiktene for 2032. Etter vår vurdering er anslagene fra KVV-en i øyeblikket det beste man har på nasjonalt nivå, men de er såpass høye at de bør kvalitetssikres grundig før de legges til grunn for storstilet fengselsutbygging. Tallene gir uansett grunnlag for å regne med at behovet for plasser i hvert fall ikke vil gå ned. P15-fraktilen for behov ligger i 2022 på 4100. I 2032 ligger den på 4400. Hvis en aksepterer analysens forutsetninger, vil dette si at med høy grad av sannsynlighet vil det trenge minst 300 nye plasser på landsbasis til 2022, og ytterligere 300 til 2032.

Gap mellom behov og kapasitet

Samlet sett gir de nye behovsprognosene fra KVV og tilstandsvurderingen på nasjonalt nivå i KSF (2012), inntrykk av det over tid vil utvikle seg et gap mellom kapasitet og behov som antydnet i figuren under. Figuren er bare en prinsippskisse, siden vi ikke har hatt anledning til å vurdere hvor fort kapasiteten faller på nasjonalt nivå. Kapasiteten fremover er dessuten en funksjon av hva slags standard en vil tillate.

Figur 1 Prinsippskisse for gapet mellom behov og fengselskapasitet



En kan si at en figur av denne typen kunne lages på mange samfunnsområder. Når det gjelder veier er det vanligvis slik at behovet (transporten) øker og kapasiteten gradvis forfaller om ingenting blir gjort. Det samme gjelder eksempelvis sykehjem, kraftnettet, og jernbanen. Likevel forteller figuren at



dersom fengselskapasiteten ikke bygges ut på nasjonalt nivå, vil soningskøene øke, eller belegget øke, eller Kriminalomsorgen må slippe ut innsatte som ideelt sett burde sittet inne. Samtidig vil ansatte og innsatte måtte akseptere en suboptimal standard. Mange vil trolig mene at dette er ugunstige alternativer og at fengselskapasiteten derfor bør økes på nasjonalt nivå dersom behovsframskrivningen er i nærheten av riktig. I vår KS1-rapport vil vi i lys av disse resonnementene legge ekstra vekt på å kvalitetssikre behovsframskrivningen.

4. Hvor er behovet størst?

Behov både i Sørvest, Sør og Øst

Mens vi har et visst grunnlag for å forstå gapet mellom behov og kapasitet på nasjonalt nivå, synes vi det er vanskeligere å forstå hvor i landet gapet er størst.

I KVV er den nasjonale behovsprognosen brutt ned på region Sør og Sørvest, dvs utredningsområdet pluss Rogaland.² Det gir et forventet behov for 250 nye plasser i Sør og Sørvest til 2022, og 500 nye plasser til 2032. Man anbefaler i denne omgang å dekke behovet til 2022. KVV gjør den interessante tilleggsforutsetning at 75 nye plasser vil etableres i Rogaland. Da står man igjen med 175 nye plasser i utredningsområdet. I tillegg er det behov for å erstatte 322 gamle plasser. Brutto er det altså i følge KVV behov for 500 plasser i utredningsområdet.

Man kan anvende KVUs metodikk på Sør og Sørvest hver for seg. Det gir som resultat at i Sør trengs 205 erstatningsplasser og 147 nye, til sammen ca 350. I Sørvest trengs 117 erstatningsplasser og 101 nye, til sammen ca 220.

Ullersmo i region Øst har 180-190 plasser med høy sikkerhet.³ Dette er ikke ubetydelig i forhold til region Østs samlede kapasitet på ca 1700 plasser. Hvis vi bryter ned den nasjonale behovsprognosen på region Øst etter samme metode som i KVV, finner vi et behov for 335 nye plasser til 2022. Brutto tilsier Ullersmo og nye plasser et behov for drøye 500 plasser. I tillegg er det i KSF (2012) nevnt at Bredtveit fengsel og Oslo fengsel har store vedlikeholdsetterslep.

Vi kan også ta med region Vest. Samme behovsnedbrytning som over, gir behov for 100 nye plasser i region Vest. Behovet for erstatningsplasser kommer i tillegg. I tillegg kommer de 75 plassene som KVV har overført til Rogaland. Ser en dette i sammenheng, blir det 175 nye plasser. KSF (2012) foreslår å utrede ny kapasitet på Haugalandet på om lag 100 plasser. Det er i følge KSF også behov for å gjøre noe på Åna fengsel i Sandnes.⁴

² Utredningsområdet er altså Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder-fylkene. Buskerud, Telemark og Vestfold utgjør region Sør. Agder-fylkene pluss Rogaland utgjør region Sørvest. Utredningsområdet kan derfor også beskrives som region Sør pluss Agder, eller som Sør og Sørvest minus Rogaland.

³ Ti av plassene er av midlertidig art for å avvikle soningskøen, i følge Forstudie (2008). I tillegg har Ullersmo fengsel avdeling Kroksrud med 60 plasser med lavere sikkerhetsnivå. Kroksrud er i likhet med Ullersmo i bygningsteknisk dårlig stand.

⁴ Dette fengselet har 164 plasser.



Samlet sett gir tallene inntrykk av at det til 2022 behøves 500 nye plasser i utredningsområdet, pluss 500 i region Øst, pluss 175 plasser i Vest med Rogaland. Dette høye antallet skyldes den nasjonale behovsframskrivningen og fengslenes gradvis dårligere tilstand, jf. figur 1.

Køsituasjonen er verst i Sørvest

Kø-situasjonen er også interessant. KVVU (s19) viser at region Sørvest har klart flest saker i kø (317 per 23.3.12) og klart flest soningsår i dommene (67). Region Vest kommer på andreplass i denne statistikken (184 dommer, 36 år). I Øst har man 120 dommer og 20 år, altså en del mindre. I Sør 76 dommer, men 34 år, jf. tabell 1.

Tabell 1 Soningskø 2012 og forventet forskjell mellom behov og kapasitet i 2016

Region	Antall dommer i kø 2012	Antall soningsår i dommene	Gap mellom behov og kapasitet, 2016. Regnet i antall plasser
Sørvest (Agder og Rogaland)	317	67	102
Sør (Buskerud, Vestfold, Telemark)	76	34	-168
Øst	120	22	-11
Vest	184	36	-10

Kilde: KVVU tabell 2 og tabell 1. Merknad: Negative tall = flere plasser enn behov. Antatt dagens kapasitet og kapasitetsutnyttelse (94%) i 2016. Behovsframskrivningen er «målt ved tingrett/statsadvokat innen regionsgrense» og framskrevet til 2016. Framskrivningen avviker fra den nasjonale framskrivningen (annen metodikk).

Ved hjelp av en annen metodikk enn den nasjonale framskrivningen har KVVU framskrevet kapasitet og behov til 2016. Denne framskrivningen tyder på at også i 2016 vil det være stor underdekning i Sørvest. Det skilles ikke mellom Agder og Rogaland. I utredningsområdet for øvrig har en i følge denne kilden overskuddskapasitet i 2016. I Vest nord for Rogaland, og Øst har en omtrent balanse. Framskrivningen forutsetter at dagens kapasitet videreføres og tar således ikke stilling til behovet for erstatning av plasser. Videre gjelder framskrivningen kun til 2016, og ikke 2022 som den nasjonale. KVVU bruker dessuten en metodikk som jevnt over gir en lavere behovsframskrivning.

Kø er en viktig indikator av flere årsaker. I Sørvest forteller politiet at man på grunn av kapasitetssituasjonen av og til må frakte varetektsinnsatte til helt andre deler av landet (Bodø, Bergen...). Det gjelder ikke minst når mange varetektsinnsatte tas inn på en gang («bander»). Dette kan bli dyrt og oppleves som unødvendig ressursbruk. Politiet i Sørvest opplever også i blant at det ikke er mulig å sette så mange som man ideelt ønsker, i varetekt.

Tallene og betraktningene gitt her, forteller at det er behov for modernisering og utvidelse flere steder i landet. Det er utvilsomt unøyaktigheter og usikkerheter i tallgrunnlaget. For eksempel har vi brukt konstante regionale andeler til å bryte ned den nasjonale framskrivningen på region. I



virkeligheten påvirkes det regionale behovet av blant annet regionale forskyvninger i befolkningen, av politiets organisering, av nærhetsprinsippet (innsatte skal ha anledning til å sone nær hjemsted), av andelen utenlandske soningsdømte (nærhetsprinsippet uviktig), av kvinners behov (kan være riktig å samle kvinner i egne enheter), av andelen varetektsinnsatte (bør være nær politikammer og tingrett) osv. De viktigste usikkerhetene er etter vår oppfatning likevel knyttet til den nasjonale behovsprognosen. I tillegg er det vanskelig å vite hvilke fengsler som er i dårligst stand og hvor behovet for erstatningsplasser er størst.

Vanskelig for oss å si hvor tilstanden er verst

Når det gjelder hvilke fengsler som er i dårligst stand, er det KSF (2012) som gir den beste oversikten så langt vi kjenner til. KSF (2012) går gjennom regionene og foreslår bla følgende tiltak:

- KVV Vestfold, Buskerud, Telemark, Agder (dvs «vår» KVV)
- Utredning av erstatningskapasitet i Hedmark og Oppland
- Utredning av Oslo fengsel og Bredtvedt fengsel, som har vedlikeholdsetterslep
- Utredning av utvidelse av Bergen fengsel
- Utredning om erstatningskapasitet i Haugesunds-området
- Videre oppgradering og fremtidig kapasitet ved Åna fengsel må ses i sammenheng med annen kapasitet

I KSF (2012) bygger som nevnt disse tiltakene på et moderat behov for nye plasser.

KSF (2012) melder ingen behov når det gjelder Ullersmo. Det kan skyldes at Ullersmo var i en prosess da kapasitetsutredningen ble skrevet. KSF (2012) inneholder en tilstandsvurdering av alle fengslene. Her får Ullersmo godkjent karakter, i motsetning til f.eks. Oslo fengsel og fengslene som omfattes av vår KVV. I følge opplysninger mottatt fra Justisdepartementet ved Pål Mathisen nå i mai 2013 skyldes den godkjente karakteren at *«gjennom hele det tidsrommet kapasitetsplanen har vært under forberedelse fram til vinteren 2012/2013, har beslutningen om ombygging og modernisering ligget fast. I kapasitetsplanen, som er et grunnlag for å vurdere nye beslutningsprosesser, er derfor situasjonen ved Ullersmo framstilt som avklart (ikke lenger til overordnet beslutning), og dermed tilfredsstillende.»*

I 2008-2009 ble det laget en egen KVV om Ullersmo, der det konkluderes at behovet for modernisering/nybygg er stort. Kvalitetssikrer sluttet seg til behovsvurderingen og skriver at *«kvalitetssikrer mener at behovet for rehabilitering av bygningsmassen er dokumentert og berettiget. Kvalitetssikrer mener at det er behov for tiltak senest innen fem år, og at en beslutning dermed må fattes i løpet av ett til to år.»* (Metier og Møreforskning, 2009, s. 1).

Det lå ikke i KVV/KS om Ullersmo sitt mandat å vurdere behovet ved Ullersmo opp mot fengsler andre steder i landet. KVV viser til to tidligere tilstandsrapporter for landets fengsler utført av Multiconsult (2005) og Statsbygg (2005), som konkluderer med at Ullersmo og avdelingen på Kroksrud har noe av den dårligste bygningsmassen i landet (sitert etter Metier og Møreforskning (2009) s. 9). Se også Rambøll (2010), som stort sett gir røde lys til Ullersmo. Siden den tid er det gjennomført ekstraordinært vedlikehold på flere av fengslene med dårlig tilstand. Vi kjenner ikke til om det også gjelder Ullersmo. KVV uttaler at ved hjelp av *«en avgrenset pott for ordinært vedlikehold og et ekstraordinært vedlikehold som er beregnet å ta igjen akutt vedlikeholdsetterslep»* så «vil



samtlig av enhetene kunne vedlikeholdes i mer enn 10 år» (KVU s 49). Vurderingene av de samme byggene i Statsbygg er mer pessimistiske (vedlegg 1 til KVU).⁵ Dessuten kan det bli uforholdsmessig dyrt å drifte disse fengslene dersom man ikke lenger får dispensasjon fra Arbeidsmiljøloven. Et ekstra stort spørsmål er knyttet til Drammen takfengsel, der Politiet har flyttet ut og Domstolen vurderer å flytte ut fra etasjene under fengselet (KVU s 47). Vårt inntrykk er at man er svært nær en beslutning om å legge ned Drammen.

Helhetsvurdering mangler

Når vi legger all informasjonen ved siden av hverandre, fra region Øst; fra utredningsområdet Vestfold, Buskerud, Telemark og Agder; og fra Rogaland og Hordaland, er det fortsatt vanskelig å vurdere om behovet for å bygge kapasitet på Østlandet (delvis for å erstatte Ullersmo) er viktigere enn behovet andre steder i landet; eller om behovet i utredningsområdet er størst. Det er rett og slett ingen som har gjort denne helhetsvurderingen. Ut fra køsituasjonen de nærmeste årene kan det imidlertid se ut som Agder og Rogaland (dvs region Sørvest) er særlig presset. Tilstandsvurderingene kan tyde på at Ullersmo er i svært dårlig stand, men også om andre fengsler brukes det kraftig språk. De små fengslene i utredningsområdet kan bli dyre i drift dersom dispensasjon fra Arbeidsmiljøloven oppheves, og Drammen fengsel er langt på vei besluttet nedlagt.

5. Hvor store bør fengslene være?

Internasjonalt sett er norske fengsler små

Behovet for å øke antallet fengselsplasser kan imøtekommes med fengsler av forskjellig størrelse. En mulighet er å bygge fengsler som er store nok til å avlaste behovet i tilstøtende regioner. Det kan for eksempel være aktuelt for Øst og Sør. KVU sitt anbefalte alternativ fastlegger i første rekke antall og størrelse på fengsler. I tilknytning til det anbefalte alternativet antydes det imidlertid at ett fengsel kan legges til Vestfold og ett kan legges nord i Buskerud (KVU s 52). Det tredje kan legges til Vest-Agder. Avstanden fra nord i Buskerud til Oslo er en kort biltur, slik at spørsmålet om samordning til et større fengsel på tvers av regionsgrensene er aktuelt.

I Norge regnes et fengsel med 150-160 plasser som forholdsvis stort. KSF (2012) kommer frem til at fengslene bør ha minst 30 plasser, slik at et fengsel med f.eks. 50 plasser også er akseptabelt. I Sverige har Kriminalvården vurdert at en fengselsenhet rundt 250 plasser er en hensiktsmessig størrelse i forhold til å utnytte stordriftsfordeler (KSF, 2012 s 23). I Skottland er det tidligere i år

⁵ Følgende sies for eksempel om Drammen fengsel: «Fengselet har høyt vedlikeholdsetterslep. Dette er et takfengsel med store begrensninger med tanke på utvidelse. Flere av de tekniske anleggene har behov for betydelig vedlikehold. Det er mange rom som krever omfattende arbeider for å tilfredsstille dagens krav og bruk, eksempler er vaskeri, kjøkken, toaletter, vakt og dusjer.» I vedlegg 3a sier for øvrig Statsbygg følgende om Multiconsults rapport: «Rapporten er basert på egenutfylling utført av Kriminalomsorgens ansatte uten at det ble gjort befaring eller tekniske undersøkelser.»



åpnet fengsel med 700 plasser.⁶ I USA har Louisiana State Penitentiary 5000 innsatte og er landets største «maximum security» fengsel (Wikipedia, 2013)⁷.

Varetekt og politiets behov begrenser størrelsen mange steder, men ikke overalt

Så hvor stort bør et fengsel i Norge være? Prinsippet i Norge er at varetektsinnsatte sitter i samme fengsler som soningsinnsatte (KVU s 9, jf St.m. 37 2007-2008 s 140). Omtrent hver fjerde innsatt er en varetektsinnsatt. I praksis har vi inntrykk av at enkelte fengsler i hovedsak brukes til varetekt. Prinsipielt betyr dette likevel at spørsmålet om størrelse både må vurderes i forhold til varetekt og soning.

Kombibruken av fengsel til varetekt og soning begrenser hvor lang reisetid det bør være mellom fengslene. I varetekt har man hyppig kontakt med politikammeret som har saken, i forhold til avhør, fremstilling i retten, bruk av helsetjenester osv. Det betyr at det er praktisk for politiet å ha varetektsinnsatte i nærheten. Dessuten vil enkelte politikamre ønske å spre varetektsinnsatte fra samme sak på flere fengsler for å umuliggjøre kontakt mellom de varetektsinnsatte. Utformingen av et nytt fengsel kan

Det er reisetid som er viktig for politiet, og ikke fengslenes størrelse i og for seg. I Agder og Rogaland er det mye som tyder på at politiets behov må ved hjelp av et fengsel i området. Reisetiden ut av området blir for lang. På Østlandet er politiets behov forenlig med større fengsler og samarbeid mellom regionene. Behovet for å spre de innsatte vil være der, men det er ikke alle som er enige i at dette er viktig.

Holmbukt (2011) finner ikke stordriftsfordeler

Situasjonen på Østlandet gjør det relevant å spørre om store fengsler er billigere i bygging og drift, såkalte stordriftsfordeler. Utsagn og praksis fra utlandet kan tyde på at man legger stordriftsfordeler til grunn. I Norge konkluderte den såkalte Storfengselsutredningen (ECON og HolteProsjekt, 2006) at «i et bedriftsøkonomisk perspektiv bør fengsler være store». I følge denne kilden ville selv ikke et fengsel med 1000 innsatte ta ut alle skalafordele. Skalafordele er imidlertid her bedømt ut fra overordnede antagelser om skalafordele i ulike dimensjoner (ansatte, areal osv.) og analysens resultat gir kanskje ikke så mye ekstra i forhold til sitt utgangspunkt.

Den uten sammenlikning grundigste undersøkelsen av stordriftsfordeler i norske fengsler er Holmbukt (2011). Holmbukt foretar en såkalt DEA-analyse av nesten 50 norske fengsler ved hjelp av data fra 2009 og 2010. Han konkluderer at «analysen finner ikke at det foreligger noen betydelige skalafordele i driften av et norsk fengsel.» (s. iii) Derimot finner Holmbukt at spesialiserte fengsler er mer (kostnads)effektive enn fengsler med både åpne- og lukkede plasser.

Samme konklusjon som Holmbukt ligger i tallene gjengitt i kapasitetsplanen, KSF (2012). Det heter der at «kostnadstall for fengslene fra 2011 viser ingen entydig sammenheng mellom kostnadsnivå og størrelse. Det er store variasjoner i kostnadsnivå mellom fengsler på samme sikkerhetsnivå, og mange fengsler med lavere sikkerhetsnivå har et kostnadsnivå som er høyere enn fengsler med høyt sikkerhetsnivå.» (KSF, 2012 s.23).

⁶ Low Moss Prison. <http://www.sps.gov.uk/Prisons/Lowmoss/low-moss.aspx>

⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/Louisiana_State_Penitentiary. Det oppgis for øvrig at fengslet har 1800 ansatte.



Andre parametre kan være viktigere enn størrelse

I forbindelse med KVV-arbeidet har vi selv brukt mye tid på å analysere spørsmålet om stordriftsfordeler ved å gå fra fire til ett fengsel i utredningsområdet. Arbeidet er ikke helt ferdig, men det avtegner seg et inntrykk. Vi finner at det kan ligge stordriftsfordel knyttet til areal for fengsler under 100 plasser, fordi store fengsler trenger mindre fellesareal per innsatt. Med en hensiktsmessig turnus er det vårt inntrykk at stordriftsfordelene knyttet til ansatte per innsatt, er moderate. Veldig små fengsler krever imidlertid høyere bemanning per innsatt. Dette er også noe KSF (2012) finner.

Den største kostnaden for fengsler er ikke investeringen, men fengselsdriftskostnadene. Antall ansatte per innsatt er et viktig nøkkeltall. Vår informasjon tyder på at antall ansatte per innsatt varierer mye mellom fengsler, men at variasjonen ikke er knyttet til størrelse. Ringerike, Halden og Skien er tre moderne fengsler. Ringerike (kapasitet 160) har etter det vi har fått vite 1,1 ansatt per innsatt. Halden (kapasitet 251) har 1,4 (Metier og Møreforskning, 2009, s 36). Skien (kapasitet 82) vil trenge 60 nye betjenter og få et forholdstall 2,0 om Arbeidsmiljøloven skal følges.⁸

Vår foreløpige konklusjon er at med unntak av de minste fengslene er potensialet for stordriftsfordeler i fengselskonstruksjon og –drift usikkert. Det finnes nok en optimal skala/størrelse der gjennomsnittskostnadene er minimert, men kostnadsfunksjonen kan være forholdsvis flat over en viss minstestørrelse. Andre parametre ser i praksis ut til å være viktigere for kostnader, enn størrelse. Dette er et område vi vil se mer på i avslutningen av KS-arbeidet.

Størrelse har også en nytteside

Størrelse har også betydning for ønskelige egenskaper ved fengslene, i samfunnsøkonomisk terminologi kalt nytteside. En viktig funksjon for fengselet er å hindre tilbakefall. Såkalt soningsprogresjon er et virkemiddel i dette. Hensynet til progresjon tilsier i følge Kriminalomsorgen at fengslene må ha en viss størrelse slik at man kan belønne innsatte som fortjener det med lettere soningsforhold, og det motsatte hvis nødvendig. Man får også mer utav fellesarealer dersom de har en viss størrelse. Hvor store fengslene må være for å ivareta disse funksjonene er uklart, men vårt inntrykk er at de ikke trenger være så store som f.eks. 100 innsatte.

Fengselet skal også være humant for de innsatte og følge «nærhetsprinsippet», som innebærer at soning skal foregå i rimelig nærhet av bosted. For de ansatte skal det være en trygg og god arbeidsplass. Hensynet til trygghet tilsier nærhet til nødetatene (politi og brannvesen) og helsetjenester utover førstelinjetjeneste som dekkes i fengslene. Flere av våre intervjuobjekter peker også på behovet for nærhet til skoler, utdanningsinstitusjoner og arbeidsplasser for å kunne tilby relevante aktiviteter og arbeidstrening. Det vises til at utdanningsnivået også blant innsatte i norske fengsler øker, og at tilbud om grunnskole- videregående eller fagutdanninger ikke alltid er tilstrekkelig.

De innsatte foretrekker i mange tilfeller små fengsler, selv om fritidstilbud osv er mer begrenset der. Innsatte legger vekt på at gruppen av ansatte er mer stabil, noe som bidrar til bedre kontakt og bedre

⁸ I følge opplysninger mottatt muntlig av Terje Weber, Kriminalomsorgen.



soningsforhold over tid. I et større fengsel gjør turnusen at den innsatte møter flere ansatte og omvendt, slik at kontakten blir mindre personlig. Johnsen, Granheim og Helgesen (2011 s527) skriver

«Today, when more people are sentenced to prison than ever before, new prisons tend to be increasingly large, and this is also becoming the case in Norway. Positive relationships in prison and accordingly humanistic values need therefore to be considered as an issue on their own merits. Consideration for an individual's quality of life calls for prisons and units that foster close social interaction and involvement among the actors. Humane conditions (at their strongest) in prisons should include positive perceptions of the quality of prison life for those who live and work in them. Such humane prison conditions tend to be found in smaller prisons in Norway.»

Jf. også Johnsen og Granheim (2011).

Viktigere enn relativt sett godt miljø er imidlertid tilbakefallsprosenten, og Johnsen, Granheim og Helgesen er forsiktig med å konkludere at tilbakefallsprosenten er lavere for innsatte som har sittet i små fengsler. Selv om en innsatt har en relativt god opplevelse fra fengselet, er det jo ikke sikkert han oppfører seg mer lovlydig når han kommer ut. Studier som har vært gjort av tilbakefallsprosent peker på forskjeller mellom typer kriminalitet og forskjeller etter andre kjennetegn, men fokuserer ikke på fengselsstørrelse. Skulle man prøve på det, måtte man ta hensyn til at det sitter andre innsatte i små enn i store fengsler, og det hele ville blitt svært komplisert.

Lite å vinne på å bygge fengsler som dekker behovet i flere regioner

Vi har nå gjennomgått informasjon vi har fått om politiets behov, om fengselsdrift i forhold til størrelse og stordriftsfordeler, og om ønskelige egenskaper («nytte») ved fengsler. Samlet sett gir materialet etter vårt syn støtte for at veldig små fengsler er uhensiktsmessige. Materialet gir derimot ikke støtte for at det er fordelaktig med veldig store fengsler. Basert på materialet ser det for oss ut som dagens praksis i Norge ligger innenfor det forsvarlige. Et fengsel på 150-160 innsatte kan fortsatt være forholdsvis stort i Norge, og det er etter vår nåværende oppfatning a priori lite å vinne på å bygge store fengsler som dekker behovet i tilstøtende regioner. Vi ønsker å jobbe videre med spørsmålet om stordriftsfordeler i avslutningen av KS-arbeidet.

6. Konklusjoner

Vi trekker foreløpig følgende konklusjoner. Endelige konklusjoner vil stå i KS-rapporten.

Det synes trygt å gå videre med å prosjektere et fengsel i Sørvest avdeling Agder. Vi trekker denne konklusjonen fordi Agder og Rogaland behøver flere plasser alt i dag. Det er kostbart og uhensiktsmessig å ikke ha fengselskapasitet i regionen. Nesten uansett hvordan informasjonsbildet endrer seg fremover, er det vanskelig å se at man vil angre på en beslutning om fengsel i Agder.

Vi er i tvil om hvor stort fengselet bør være. Hvis man legger ned i Arendal, Kristiansand og Kleivgrend, forsvinner 117 plasser. Vi har fått vite at det i dag i gjennomsnitt sitter 70-75 innsatte i Rogaland som egentlig hører til i Agder.⁹ Til sammen blir det ca 190 plasser. Å bygge et fengsel i Agder på 150-160 plasser, eller to litt mindre med samlet noe mer enn 160 plasser, synes derfor

⁹ Opplysninger mottatt muntlig fra Ivar Omdal.



forholdsvis trygt. Størrelsen avhenger av den nasjonale behovsprognosen og behovsforskyvninger mellom Rogaland og Agder. Det er upraktisk å bygge i Agder hvis man egentlig trenger kapasitet i Rogaland, og omvendt. Størrelsen på et fengsel i Agder må uansett ses i sammenheng med hva man gjør med Åna. Dersom 70-75 innsatte i Rogaland kan føres tilbake til Agder, blir det bedre plass i Rogaland.

Konklusjonen om et eller to fengsler i Agder innebærer at dagens kapasitet legges ned. Vår foreløpige vurdering er at det er riktig i lys av arbeidsmiljøloven og de gamle fengslenes tilstand.

Vi finner det vanskelig å prioritere mellom fengselskapasitet i region Sør i forhold til Ullersmo. KVV/KS om Ullersmo konkluderte at fengselet er i dårlig stand og at et nytt eller ombygd fengsel burde være på plass innen 2014, fem år etter KVV/KS. KVV om Vestfold, Buskerud, Telemark og Agder konkluderer med at de eksisterende fengslene i området har begrenset gjenstående levetid og vil være dyre å drifte dersom man ikke får unntak fra Arbeidsmiljøloven. Både i Øst og Sør tilsier behovsframskrivningen at det trengs et betydelig antall nye plasser til 2022, anslagsvis 500 i Øst inkl erstatning for Ullersmo (men ikke andre erstatninger) og 350 i Sør inkl erstatningsplasser.

I og med at Ullersmo er tatt ut av Kapasitetsplanen (KSF, 2012) er det ingen som til nå har vurdert behovet for å erstatte Ullersmo opp mot behovet for å erstatte kapasitet i Sør.

Behovssituasjonen tilsier at nye fengsler bør bygges klare før man legger ned gamle. Det gjelder enten det er Ullersmo eller andre fengsler det er snakk om.

Vårt arbeid med KS av KVV tyder for øvrig på at ombygging og påbygging av Skien kan bli vanskeligere enn KVV legger til grunn. Det er etter vår foreløpige vurdering lite å vinne i tid og fleksibilitet på å bygge ut Skien først.

Øvrige konklusjoner og forslag til videre fremgangsmåte er gitt innledningsvis i notatet.

Referanser

ECON og HolteProsjekt (2006): *Storfengselsutredning*. ECON og HolteProsjekt.

Forstudie (2008): *Rehabilitering av Ullersmo – forstudie*. 26. november 2008.

Holmbukt, Stein-Bjørnar (2011): *Effektivitetsanalyse av norske fengsler. En ikke-parametrisk studie av fengslene i 2009 og 2010 ved hjelp av Data Envelopment Analysis*. Mastergradsoppgave i økonomi og administrasjon, Universitetet i Tromsø.

JD (2013): *KVV fengselskapasitet Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder-fylkene*. Versjon 1.1. Justis- og beredskapsdepartementet.

Johnsen, Berit og Per Kristian Granheim (2011): Prison size and quality of life in Norwegian closed prisons in late modernity. I Thomas Ugelvik og Janne Uglum (red.): *Penal exceptionalism? Nordic prison policy and practice*. Routledge, Taylor&Francis Group.

Johnsen, Berit; Per Kristian Granheim og Janne Helgesen (2011): Exceptional prison conditions and the quality of prison life: Prison size and prison culture in Norwegian closed prisons. *European Journal of Criminology*, 8, 6, 515-529.



KSF (2013): *Kriminalomsorgens kapasitetsplan med enhetsstruktur for fengsler og friomsorgskontorer*. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF).

Metier og Møreforskning (2009): *Kvalitetssikring av fase 1 (KS1 – konseptvalg) av prosjekt Rehabilitering av Ullersmo*. Versjon 1.0 datert 21.04.2009. Metier og Møreforskning.

Multiconsult (2005): Kriminalomsorgen, Bygningsmassens areal, tilstand, verdi og oppgraderingsbehov. Rapport 5. april.

Rambøll (2010): Risikoanalyse av teknisk og bygningsmessig tilstand i fengsler - Ullersmo fengsel. Rapport 26. mars.

Statsbygg (2005): Ullersmo fengsel – Kroksrud fengsel, Behovsanalyse-modernisering-fremdrift-kostnadsestimater. Rapport 18. mai (prosjekt nr 10842).

St.m. 37 2007-2008: *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn (kriminalomsorgsmelding)*. Justis- og politidepartementet.

Wikipedia (2013): *Louisiana State Penitentiary*.

http://en.wikipedia.org/wiki/Louisiana_State_Penitentiary. Lest 10. juni 2013.

Vedlegg 4: Inngangsdata for kostnadsberegninger og usikkerhetsanalyse

I hht rammeavtalen for kvalitetssikring er det utført en samfunnsøkonomisk analyse av alternativene i henhold til Finansdepartementets veiledning. Forventningsverdiene fra usikkerhetsanalysen er brukt som inngangsdata i den samfunnsøkonomiske analysen. Inngangsdataene i usikkerhetsanalysen er satt med utgangspunkt i inngangsdataene som er brukt i KVUen. Videre er det gjort en del endringer basert på vår gjennomgang av grunnlagsdata, oppdatert informasjon fra Statsbygg og Kriminalomsorgen og benchmark mot andre kilder.

Som generelle forutsetninger er beregningsperioden satt til 50 år. Diskonteringsrenten første 40 år er satt til 4 prosent, siste 10 år 3 prosent. Det er forutsatt en reallønnsvekst på 2 prosent per år gjennom hele perioden. Innsatte fordelt på sikkerhetsnivå er spesifisert, noe som medfører endringer i anslått arealbruk og arbeidskraftkostnader/ansatte per innsatte.

Vi legger regnskapstall til grunn som inngangsdata i usikkerhetsanalysen idet det blir hensyntatt at regnskapstallene inneholder prosjektspesifikke hendelser og uspesifisert risiko. For de enkelte konseptalternativene suppleres beregningene med relevante faktorturvurderinger som ivaretar signifikante avvik fra grunnlaget for regnskapstallene.

Tabell V4.1 oppsummerer inngangsverdier og endringer i forhold til KVU. Forutsetningene utdypes i delavsnittene under.

Tabell V4.1 Inngangsverdier til beregninger av forventningsverdier, endringer ifht KVVUen

Kostnadsposter	Inngangsverdier KS1	Endringer i forhold til KVVUen
Innsatte fordelt på sikkerhetsnivå	Innsatte fordeles 50%, 37,5% og 12,5% på hhv tungt, midt og lett sikkerhetsnivå i alternativet med 322 plasser, hhv 44%, 40% og 16% i alternativene med 500 plasser	Forutsatt 37,5%, 37,5% og 25% for hhv tungt, midt og lett sikkerhetsnivå
Byggekostnader		
Forsterket bygg	Kr 40 800 per m ²	Kr 42 400 per m ² i KVVU
Middels bygg	Kr 40 800 per m ²	Samme som KVVU
Lettere bygg	Kr 28 000 per m ²	Samme som KVVU
Ombygging	Kr 40 800 per m ²	Kr 38 400 per m ² i KVVU
Areal		Endret i fht KVVU som følge av endret sammensetning av innsattegrupper
Brukerutstyr	164 kroner per pers	Samme som KVVU
Omstillingskostnader		Endret ifht KVVU fra 12 til 8 mill. for T(4) og T(4)b
Vedlikeholdsetterslep		Samme som KVVU
FDV		
Energipriser	1 kr per kwh	Samme som KVVU
Energiforbruk		KVVU legger til grunn passivhusstandard for oppvarming utenom celler. Tallet er senere justert opp av Statsbygg, og videre endret til TEK 10 forventning.
Andre FDV-kostnader		Samme som KVVU
Driftskostnader		
Lønn	630 450 kroner per årsverk	Samme som KVVU
Årsverk	Antall ansatte per innsatt varierer mellom alternativene og er endret. Se kap. 8.6.1 og 8.6.2	Noe lavere skalaeffekter enn i KVVU som følge av optimalisering av turnus
Varer og tjenester		Endret, mindre justeringer i tallgrunnlaget
Avhendingsverdier		Samme som KVVU

V4.1 Innsatte fordelt på sikkerhetsnivå

Arealbehovet og behovet for ansatte varierer mellom sikkerhetsnivå. Forutsetninger om innsatte fordelt på sikkerhetsnivå vil dermed påvirke byggekostnader, ansattekostnader og andre person- og arealavhengige driftskostnader. Etter gruppeprosess legges det til grunn at innsatte fordeles med gjennomsnittlig 50% tungt sikkerhetsnivå, 37,5% middels sikkerhetsnivå og 12,5% lett sikkerhetsnivå i alternativet med 322 plasser. I alternativene med 500 plasser er fordelingen hhv. 44%, 40% og 16%.

V4.2 Byggekostnader

Investeringskostnadene omfatter kostnader til nybygg med tung, middels og lett sikkerhet, tilbygg av aktivitetslokaler og rehabilitering.

Kostnader per kvadratmeter:

Det foreligger ingen konseptskisser som kan danne grunnlag for kalkulasjon. Vi legger derfor til grunn vår generelle erfaring med at det ikke er signifikante kostnadsforskjeller pr m² BTA mellom å bygge nytt og å rehabilitere når det er påkrevd store ombyggings- og påbyggingskostnader for å oppnå mer tidsmessige lokaler. For nybygg med tung sikkerhet («forsterket bygg») foreligger de mest relevante erfaringsdata i prosjekt Halden Fengsel fra 2009. Halden fengsel har tungt sikkerhetsnivå. Det er tatt utgangspunkt i regnskapstall på 40 800 kr/m² BTA (ekskl. mva) fra prosjekt Halden Fengsel korrigert av Statsbygg til prisnivå oktober 2012. Anslaget skiller seg fra KVU-ens anslag, der det forutsettes passivhusstandard for nybygg (se begrunnelse i avsnitt 2.3.1, noe som gir høyere kostnad per m² i KVUen for bygg med høy og middels sikkerhet. Det legges ikke til grunn signifikante kostnadsforskjeller mellom tungt og middels sikkerhetsnivå («middels bygg») og på/ombygging («ombygging»), som alle er satt til 40 800 kr/m² BTA.

For nybygg med lett sikkerhet («lettere bygg») angir Statsbygg at de mest relevante erfaringsdata kan hentes fra barnevernsinstitusjons-prosjekter. Tall fra prosjekt ferdigstilt 2012 og oppgitt av Statsbygg er lagt til grunn, med regnskapstall 28 000 kr/m² BTA, tilsvarende anslag lagt til grunn i KVU.

Areal:

Areal per innsatt er størst på tungt sikkerhetsnivå, ettersom en del innsatte som har behov for å være i mindre grupper og noen vil måtte aktiviseres helt alene, i tillegg til at det kreves spesialrom/avdelinger med sikkerhetsceller. For middels sikkerhetsnivå er areal pr innsatt en del lavere. Kriminalomsorgen¹ anslår areal per innsatt til 70 m² på tung sikkerhet og 50 m² på middels- sikkerhetsnivå.

I tillegg kommer fellesarealer knyttet til administrasjon, helse, skole, arbeidsplasser, gym aktiviteter og administrasjon, som innebærer stordriftsfordeler ved større fengsler. Anslagene fra Kriminalomsorgen tilsier en økning i arealbehov på 37 m² per innsatt fra ett til fire fengsler.

For avdelinger med lettere sikkerhet trengs det en del aktivitetsarealer i tillegg til de øvrige fellesarealene, som skole og noen aktivitetslokaler for sysselsetting av innsatte. Disse antas å påvirkes lite av størrelsen på arealet innenfor murene og er satt til 88 m² for alle alternativene. Dette gir et arealbehov i nybyggene (utenom tilbygg Skien) som varierer fra 102 m² til 135 m² per innsatt, se tabell.

¹ Mail fra Terje Weber 3.6.2013.

Tabell V4.1 Arealbehov m2 per innsatt, nybygg

	Alt 3	Alt 2	Alt T(3)	Alt T(4)	Alt 2b	Alt T3(b)	Alt T4(b)
Høy	113	120	138	150	117	120	130
Middels	93	100	118	130	97	100	110
Lett	88	88	88	88	88	88	88

For tilbygg Skien fengsel har vi lagt til grunn samme arealforutsetninger som for Alternativ T(4)b med 80 høysikkerhetsplasser, og 150 m² per innsatt. Vi legger da til grunn at tilbygget vil kreve tilsvarende ekstra omfang av fellesareal som et frittstående nybygg. Vårt anslag ligger høyere enn anslaget i Statsbyggs analyse av utvidelsen av Skien fengsel fra 2002¹ (99 m² per innsatt). Dagens areal i Skien målt i m² per innsatt tilsier ikke at det er ledige arealer som gir muligheter til samme arealstandard i Skien som det forutsettes for de øvrige nybyggene uten at det bygges tilsvarende stort per innsatt i Skien som i det sammenliknbare fengslet med 80 plasser. Kriminalomsorgen har mao forutsatt et større arealbehov per innsatt i nye fengsler enn det som ble beregnet ved utarbeidelse av skisseprosjekt for Skien i 2002. For å sikre konsistens mellom alternativene har vi brukt samme arealforutsetninger om et nybygg med 60 plasser i Skien som er brukt for et nytt fengsel med 80 plasser. Alternativet kunne vært å brukt dagens fengsel i Skien og skisseprosjektet som utgangspunkt for arealforutsetningene for et nytt fengsel på 80 plasser. Med to kilder med til dels sprikende arealforutsetninger har vi valgt å legge til grunn kriminalomsorgens (eiers) anslag, dvs at disse forutsetningene også er brukt for Skien. Vi har ikke grunnlag for å kunne vurdere arealbehovet, men vil påpeke at anslagene som er gitt virker lite begrunnet og forankret i analyser av rombehov for å kunne drifte et effektivt fengsel.

Samlet sett gir våre anslag på fordeling på sikkerhetsnivå og reviderte anslag for arealbehov per innsatt-gruppe rundt 11-12% lavere arealbehov for alternativene 2b, T3(b) og T(4)b, og 2-4% økt arealbehov i alternativene 3, 2, T(3) og T(4).

V4.3 Brukerutstyr

Brukerutstyr omfatter utstyr i fengslene som ikke inngår i leiekontrakt med Statsbygg. I beregningen er brukt samme beløp som i Alt 2 i KVVUens laveste alternativ 164 kr per person (innsatt og ansatt).

¹ Statsbygg Prosjekt 10262. Skien fengsel. Analyse av utvidelse.

V4.4 Omstillingskostnader

Omstillingskostnader omfatter bilgodtgjørelse og kompensasjon for ekstra reisetid for ansatte. Anslagene er basert på beregninger gjort av Kriminalomsorgen Sør. Anslagene er klart størst i alternativene med ett og to nye fengsel, og mindre ved tre og fire fengsel på grunn av lavere utgifter til reisekompensasjon. Det er usikkert hvor mange ansatte som flytter nærmere til de nye fengslene eller hvor stor del av arbeidsstokken som skiftes ut. Kostnadene kan bli lavere, evt høyere, ved en raskere eller tregere omstilling av ansatte.

Anslagene er endret fra 12 mill kr 8 mill kr for alt T(4) og T(4)b ihht nye anslag fra Kriminalomsorgen, ellers tilsvarer de kostnadsanslagene benyttet til KVUen.

Vedlikeholdsetterslep

Vedlikeholdsetterslep omfatter utgifter til etterslep av kostnader i eksisterende bygningsmasse utover ordinært vedlikehold som finansieres innenfor Statsbyggs husleieordning. Anslagene tilsvarer kostnadsanslagene i KVUens vedlegg 3a.

FDV

FDV-kostnader eksisterende bygg er basert på regnskapstall oppgitt, og er de samme som er brukt i KVU. FDV-kostnader nybygg er basert på egne analyser med innspill fra ressurspersoner i Statsbygg knyttet til energibruk. Samme anslag benyttes for alternativene med tung og middels sikkerhet og tilbygg. KVUen bruker lavere anslag for tilbygg, mens vi legger til grunn at FDV-kostnadene ikke vil bli lavere i tilbygg enn i nybygg.

Energi:

KVU-en har lagt passivhusstandard til grunn for beregnet energibruk. I gruppeprosess med Statsbygg kom det fram at beregnet energiforbruk er teknisk beregnet utfra standard målsettinger, og ikke faktisk forventet energibruk med passivhusstandard. Statsbygg har senere per epost korrigert det opprinnelige anslag for energibruk ved passivhusstandard. Vi har lagt til grunn at livsløpskostnadene skal være styrende for energistandarder som går ut over kravene i TEK 10, og finner da at forventede energibesparelser (gitt oppdatert informasjon fra Statsbygg) ikke forsvaret kostnadsøkningen ved passivhusstandard. I våre beregninger har vi derfor basert oss på TEK 10. Fengsler har i dag en høy energiforbruk hvorav en stor del av det som kan betegnes som merforbruk utover et normalforbruk tilskrives energiadferden i fengselet. Høye temperaturer og mye lufting, høyt varmtvannsforbruk osv gir et høyt energiforbruk. Bedre styringssystemer vil kunne redusere energiforbruket sammenliknet med dagens gjennomsnitt. Forutsatt energiforbruk per m² er i våre beregninger 224 kWh/m². Det er da lagt til grunn valg av beste tilgjengelige teknologi for blant annet energistyring. Samtidig er det lagt til grunn at det fremdeles vil være en høy romtemperatur på cellene og lav motivasjon blant de innsatte for å redusere energiforbruket de selv kan påvirke.

Andre FDV-kostnader:

Andre FDV-kostnader følger KVVens anslag.

V4.3 Driftskostnader

Arbeidskraftkostnader:

Gjennomsnittlig årsverkskostnad er satt lik lønn inkludert arbeidsgiveravgift og pensjonsutgifter 630 450 kroner, som oppgitt av Kriminalomsorgen og tilsvarende KVVUen.

I likhet med arealbehovet, varierer ansatte per innsatte etter sikkerhetsnivå. Som nevnt foran har vi lagt inn nye forutsetninger om innsatte på ulike sikkerhetsnivå. Vi har også lagt til grunn en mer optimal utnyttelse av turnus og arbeidskraft enn det som er gjort i KVVU-en. Se kapittel 8.6.1 for en nærmere redegjørelse av forutsetningene for beregningene av antall ansatte per innsatt, samt avvik fra KVVU på dette området.

Varer og tjenester:

Disse dekker varer og tjenester utover arbeidskraftkostnader. For gamle fengsel benyttes regnskapstall. For nye fengsel benyttes 20 prosent av lønnskostnader (ekskl godtgjørelser, arbeidsgiver- og pensjonsutgifter).

V4.4 Avhendingsverdi

Denne posten omfatter avhendingsverdier for fengsler, tilsvarende alternativverdien. Denne antas å tilsvare tomteverdi og verdi av bygg. Verdi av bygg avhenger bla av evt vernebestemmelser. Kostnadsanslag er basert på KVVUens anslag etter innhenting av markedsinformasjon.

Tomteverdien for nye fengsler antas å ha samme verdi som ved kjøp av tomt og rentejustert over perioden.

Etter utvidelse av beregningsperioden fra 40 i KVVUen til 50 år i våre beregninger, antas at restverdien er null ved utgangen av beregningsperioden.

V5.5. Politiets kostnader

Lokalisering, kapasitet og funksjonalitet i fengselstilbudet har konsekvenser for politiets kostnader og ressursbruk. De synligste kostnadene er knyttet til transport i forbindelse med etterforskning, varetekstfremstillinger og fremstillinger under soning. Mesteparten av transportkostnadene ved fremstillinger ligger under politiets ansvar selv om det også er tilfeller der kriminalomsorgen står for transporten.

I tillegg til transporter ved varetekstfengsling og fremstillinger, har avstanden fra politiet til varetekstfengsel konsekvenser for politiets ressursbruk under etterforskningen av saker. I mange tilfeller krever etterforskningen at det må tas oppfølgingsavhør av en varetekstfange etter plassering i varetekt. Dersom varetekstfengselet er langt unna politiet gir dette et ressurstap i form av transporttid for politiet. Dersom avstandene blir store, kan ett avhør, inkludert reisetid, utløse overtid. Knapphet på varetekstplasser kan også gi følgekostnader i den forstand at innsatte på soning må flyttes til et annet

fengsel for å gi plass til varetektsfanger for å sikre nærhet til politiet under en etterforskning. Denne type flyttinger gir avbrudd i tilbakeføringsarbeidet, og vil også kreve administrativt arbeid i kriminalomsorgen, i tillegg til transport og tidsbruk knyttet til at det nye fengselet skal vurdere den innsatte, inkludere den innsatte i en gruppe med påfølgende tilpassing av aktivitetskostnader. Hvorvidt disse kostnadene oppveies av ressursene politiet sparer ved å få en varetektansatte innenfor eget politidistrikt, vil trolig variere fra tilfelle til tilfelle.

KVU-en viser til at politiets kostnader er viktige, men de har ikke verdsatt disse kostnadene. Det viser seg at tilgjengelig datagrunnlag for å verdsette politiets ressursbruk ved varetektsfengsling, etterforskning og soning er lite egnet for å kunne gjøre eksakte verdsettinger. Dette skyldes blant annet lite tilgjengelige statistikker og at registreringene kun dekker deler av kostnadene. Eksempelvis synes det vanskelig å få fram kunnskap om reisekostnader og tidsbruk knyttet til etterforskninger der varetektinnsatte er plassert i fengsler utenfor eget politidistrikt. Gjennom kvalitetssikringen har vi også fått eksempler på saker der knapphet på varetektsplasser har ført til varetektsplasseringer spredt over flere landsdeler for bander som tilhører samme sak. Oppfølgingsavhør og etterforskningene hemmes når eksempelvis etterforskningen ligger under Kristiansand, mens de som skal etterforskes er plassert i varetekt i Rogaland, Bergen og Bodø. Selv om denne type eksempler kanskje ikke er dagligdagse, vises det i intervjuene til en kriminalitetsutvikling som går mer i retning av "bander", noe som gjør at flere blir tatt på en gang med tilsvarende behov for varetektsplasser. Med høy kapasitetsutnyttelse i nærliggende fengsler (og landet for øvrig), er plassering fordelt på flere fengsler ofte den eneste muligheten når flere skal varetektsfengsles samtidig. Alternativet er å løslate innsatte på soning tidligere eller flytte noen som sitter på soning til et fengsel lenger unna.

Det gis også eksempler der det ikke tas ut tiltale eller begjæres varetekt som følge av manglende varetektskapasitet i rimelig nærhet, kombinert med manglene tilgjengelige ressurser til lang frakt av en tiltalt. I slike tilfeller viser erfaringene at det er en stor risiko for å påføre rettsapparatet ekstraarbeid som følge av at strafferettsprosesser stoppes, for så å likevel må tas opp igjen senere. Dette påfører både politiet og rettsapparatet kostnader. I tillegg er det rimelig å anta at det også er noen potensielle kostnader for samfunnet for øvrig dersom personer som ideelt sett burde vært varetektsfengslet og tiltalt, ikke fremstilles for varetekt på grunn av kapasitetsmangler i politiet som gjør lange transporter vanskelig.

Kostnadsanslag

Basert på tilsendt informasjon fra de involverte Politidistriktene har vi gitt noen minsteanslag over politiets kostnader som følger av manglende fengsels- og varetektskapasitet. Vi viser dette med utgangspunkt i informasjon vi har fått fra Agder. I en mer detaljert analyse der lokalisering av nye fengsler skal vurderes, vil det være behov for en mer presis beregning av politiets kostnader ved transporter og fremstillinger ved ulike alternative lokaliseringer.

Antall domfellelser i Agder var i 2012 på 1424 dommer, og på hele 1687 dommer i 2011. Nedgangen fra 2012 til 2011 tilskrives nedtrekk i aktivitet for å komme i res-

sursmessig balanse. Informasjon fra Agder politi tilsier at transporter til varetekt til andre distrikter er ressurskrevende og derfor også et potensielt område for sparing.

Faktagrunnlag, Agder Politidistrikt¹, 2012

- 2748 innsatt i varetekt
- 1424 domfellelser
- 6 383 timeverk fremstillinger
- 4 662 timeverk transporter
- 899 oppdrag fremstillinger
- 543 oppdrag transporter
- 41 052 oppdrag /hendelser registrert i PO

Fra KVV-vedlegg 9 ser vi at tallene som registreres ikke er fullstendige fordi fremstillinger som teller som en enkelt fremstilling like godt kan dreie seg om henting og bringing i en uke fra et fengselslokale til ett rettslokale. Vi har fått oppgitt at timeverkene til fremstillinger gjelder oppdrag innenfor eget distrikt. Vi har derfor konsentrert anslagene om timebruken som er registrert under transport. Et poeng her er at timebruken registrert under transportoppdrag også inkluderer transport mellom Arendal og Kristiansand. Dvs at en varetektsfange som sitter i Kristiansand og som skal møte i retten i Arendal, registreres under transportoppdrag, mens frakt av en varetektsinnsatt som sitter i Arendal til tinghuset i Arendal, er registrert som fremstilling. Med denne avgrensningen er det vår forståelse at innsatte som eksempelvis sitter på Evje og som skal møte i retten i Arendal er registrert under fremstillinger, mens de registreres under transporter dersom de transporteres fra Evje til Kristiansand (som er en kortere distanse enn Evje-Arendal). Kapasitetsmangel bidrar til mer transport innad i eget distrikt. Timeverk til fremstillinger vil derfor også være mer eller mindre knyttet til fengselsstrukturen i området.

Hvor går transportene?

Hovedtyngden av de som skal inn på soning eller som fremstilles for varetekts- fengslinger, blir transportert til Rogaland – hovedsakelig til Åna fengsel og noe mindre til Stavanger fengsel. Når det ikke er ledig kapasitet i Åna eller andre steder i Rogaland, transporteres fanger til andre fengselsdistrikter. Mesteparten av transportene østover går langs akse Oslo, Ringerike, Skien, med noen turer innimellom til fengsler i Vestfold. Transportene er effektivisert i den forstand at det brukes en såkalt cellebil der flere fraktes i samme transport. Det kjøres også ruter der innsatte som skal til flere fengsler kjøres på samme transporten, dvs at samme transport gjerne kan levere til

¹ Brev fra Agder politidistrikt datert 10.01.2013, KVV vedlegg 9, epost med svar på spørsmål datert 3.mai.

Skien, Ringerike og Oslo fengsel, eller både Åna og Stavanger på transporter som går vestover.

Fra Agder går det om lag 100 transporter årlig til Åna, med omtrent like mange fra Arendal og Kristiansand. I tillegg går det i underkant av 40 transporter både til Åna og Stavanger, mens det går om lag 30 transporter til Stavanger. Østover til Ringerike via Skien og til Oslo går det 10 – 20 transporter i året.

Vi har fått opplyst at cellebilen til Agder kjører 70 – 75 000 km i året, og at det vanligvis er to person på oppdragene, men at det også kan være flere.

De registrerte timeverkene er "nettotransporttimer", dvs den tiden som brukes til de aktuelle oppdragene. Selv med en effektiv planlegging vil ikke hele arbeidstiden kunne fylles med transportoppdrag. I våre beregninger har vi derfor tatt utgangspunkt i at et årsverk som kun disponeres til transportoppdrag og fremstillinger, dekker 1000 – 1200 transport- og fremstillingstimeverk. Ved å plotte hvor oppdragene går med tilhørende timebruk finner vi da at politiet i Agder har om lag 10 årsverk til transport- og fremstillinger som kan knyttes til manglende kapasitet i eget distrikt, og avstandskostnader til fengslene. I tillegg har vi beregnet ca 3 stillinger i tillegg for å dekke opp tiden cellebilen er i drift. Det oppgis at det er i ca 18-20 arrestforvarere ansatt i den delen av politiet som har ansvaret for transport- og fremstillinger. Disse har i tillegg ansvaret for politiarrestene.

Etter vurderinger og beregninger av tidsbruken kommer vi til at Agder i dag har 10 årsverk som kan tilskrives kapasitetsmangel i fengslene, og transporter ut av området. I tiltaksalternativene har vi som et konservativt anslag forutsatt at disse kostnadene kan halveres. Hvordan politiets kostnader deretter varierer mellom tiltaksalternativene vil avhenge av den konkrete lokaliseringen av fengslene, og er ikke vurdert.

For de øvrige fylkene har vi gjort tilsvarende beregninger og finner der lavere for politiet knyttet til transport enn det vi finner for Agder. I de videre utredningene for region Sør, og et eventuelt forprosjekt for Agder fremskaffes bedre data over politis kostnader.

Vedlegg 5: Usikkerhetsanalyse

I henhold til rammeavtalen er det utført en usikkerhetsanalyse for investeringskostnadene knyttet til hvert enkelt alternativ, tilpasset KUVens presisjonsnivå.

Forventningsverdien fra usikkerhetsanalysene inngår som inngangsdata i den samfunnsøkonomiske analysen. Usikkerhetsanalysen synliggjør også ulikheter mellom alternativene knyttet til nåverdier og levetidskostnader. Usikkerhetsbildet knyttet til nåverdien i de ulike alternativene er dermed en del av beslutningsgrunnlaget. I dette vedlegget dokumenteres forutsetningene for analysene.

I tråd med avropet er den systematiske usikkerheten tatt hensyn til gjennom kalkulasjonsrenten. Usikkerhetsanalysen omhandler således kun den resterende usikkerheten, dvs den usystematiske usikkerheten.

I likhet med KUVen har vi funnet det hensiktsmessig å gjøre usikkerhetsanalysen på et overordnet nivå, dvs på hovedposter basert på prosjektets nåverdiberegninger. Alternativt kunne det vært gjennomført en usikkerhetsanalyse med en mer detaljert prosjektnedbrytningsstruktur. I tidligfasen, dvs før skisseprosjektstadiet, og før det har vært utarbeidet et rom- og funksjonsprogram, finner vi ikke grunnlag en mer detaljert prosjektnedbrytning enn det som ligger til grunn for KUVens usikkerhetsanalyse.

V5.1 Estimatusikkerhet

Investeringskostnader

Det er tatt utgangspunkt i relevante regnskapstall for byggekostnader. Usikkerhet knyttet til relevansen av regnskapstallene er lagt under faktor usikkerhet, se V5.2. For ombygging antas også vesentlig estimatusikkerhet, og usikkerhetsintervallet er skjønnsmessig satt til ± 30 prosent.

Brukerutstyr

Brukerutstyr omfatter utstyr i fengslene som ikke inngår i leiekontrakt med Statsbygg. Usikkerhetsintervallet er skjønnsmessig satt til ± 20 prosent.

Omstillingskostnader

Omstillingskostnader tilsvarer bilgodtgjøring og kompensasjon for ekstra reisetid for ansatte. Omstillingskostnadene kan bli lavere ved raskere omstilling av ansatte, flytting nærmere nye fengsler og utskifting av arbeidsstokken, evt høyere ved tregere omstilling. Usikkerhetsintervallet er skjønnsmessig satt til ± 15 prosent.

Vedlikeholdsetterslep

Vedlikeholdsetterslep omfatter utgifter til nødvendige utskiftinger og reinvesteringer for å kunne drifte bygningene og opprettholde den samme standarden byggene har i dag. Det antas relativt stor usikkerhet rundt anslagene, som er basert på tilstandsanalyser. Usikkerheten antas å være i størst i retning av høyere kostnader. Usikkerhetsintervallet er skjønnsmessig satt til $-30/+40$ prosent.

FDV

Posten omfatter forvaltning, drift og vedlikehold av bygningsmassen. Usikkerhetsintervallet er skjønnsmessig satt til ± 30 prosent.

Arbeidskraftkostnader

Estimatusikkerheten omfatter usikkerhet om gjennomsnittlig antall ansatte per innsatte. Vi har økt antallet ansatte per innsatte i forhold til KVUen pga annen antatt arealsammensetning. På den andre siden har vi redusert antall ansatte per innsatt som følge av forutsatt optimalisering av avdelingsstrukturen etter turnusbestemmelser. Endelig antall avhenger av den vekt man til slutt legger på kostnadseffektivitet i forhold til f.eks. dynamisk og fysisk sikkerhet, arkitektonisk løsning mv. Usikkerheten antas å være større i retning høyere kostnader. Usikkerhetsintervallet er skjønnsmessig satt til $-10/+20$ prosent.

Andre driftskostnader

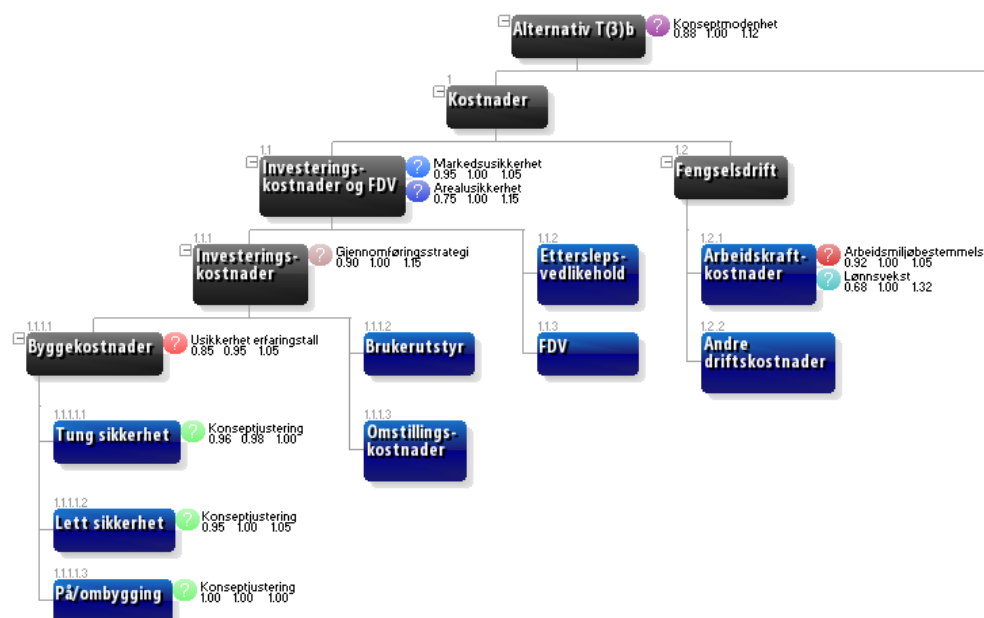
Usikkerheten antas å være større i retning høyere kostnader. Usikkerhetsintervallet er skjønnsmessig satt til $-10/+20$ prosent.

Avhendingsverdier

Usikkerheten antas å være relativt liten, og skjønnsmessig satt til ± 10 prosent.

V5.2 Faktorusikkerhet

Figuren under viser usikkerhetsanalysens prosjektnedbrytingsstruktur, usikkerhetsfaktorer og hvordan disse knytter seg til ulike elementer i prosjektet. Tabell V5.1 oppsummerer nivåene som er lagt på de ulike usikkerhetsfaktorene og alternativene. Usikkerhetsfaktorene gjennomgås i avsnittene under.



Figur v5.2 Usikkerhetsanalysen prosjektnedbrytingsstruktur(eksemplifisert ved usikkerhetsfaktorer i Alternativ T(3)b)

Tabell V5.1 Usikkerhetsfaktorer

Usikkerhetsfaktor	Lavt anslag	Middels anslag	Høyt anslag
Konseptjustering nybygg, tung og middels sikkerhet	0,96	0,98	1,00
Konseptjustering nybygg lett sikkerhet	0,95	1,00	1,05
Konseptjustering på/ombygging	1,00	1,00	1,00
Usikkerhet erfaringstall	0,85	0,95	1,05
Gjennomføringsstrategi	0,90	1,00	1,15
Markedsusikkerhet	0,95	1,00	1,05
Arealusikkerhet			
Alternativ T(4)	0,60	1,00	1,15
Alternativ T(3)	0,66	1,00	1,15
Alternativ T(4)b	0,70	1,00	1,15
Alternativ T(3)b	0,75	1,00	1,15
Alternativ 2	0,75	1,00	1,15
Alternativ 2c	0,75	1,00	1,15
Alternativ 2b	0,77	1,00	1,15
Alternativ 3	0,79	1,00	1,15
Alternativ 1	0,90	1,00	1,06
Alternativ 0	1,00	1,00	1,00
Arbeidsmiljøbestemmelser	0,92	1,00	1,05
Lønnsvekst	0,68	1,00	1,32
Konseptmodenhets			
Alternativ 0	1,00	1,00	1,00
Alternativ 3 (1 nytt fengsel)	0,82	1,00	1,18
Alternativ 2, 2b, 2c (2 nye fengsel)	0,85	1,00	1,15
Alternativ T(3), T(3)b (3 nye fengsel)	0,88	1,00	1,12
Alternativ T(4), T(4)b (4 nye fengsel)	0,90	1,00	1,10

Konseptjustering

Nybygg, tung og middels sikkerhet: Usikkerhetsfaktoren justerer for sløyfing av kulverter og andre spesielle kostnader ved Halden fengsel. Justeringen er basert på informasjon gitt i gruppeprosess om kostnadspådrag i Halden som ikke vurderes som nødvendige tillegg ved et nytt fengsel. .

Nybygg, lett sikkerhet: Justering for usikkerhet i relevans av regnskapstall for lett sikkerhet. Det foreligger ikke nøkkeltall for fengselsbygg med lett sikkerhet. Kriminalomsorgen angir at de mest relevante erfaringsdata kan hentes fra prosjektbarnevernsinstitusjon. Usikkerhetsintervallet tar høyde for at regnskapstallene representerer et prosjekt med høyere, evt lavere, standard enn et mer typisk fengsel med lett sikkerhet.

Usikkerhet om erfaringstall

Denne faktoren omfatter usikkerhet om relevansen av bruk av erfaringstall fra gjennomførte prosjekter. Bruk av regnskapstall er utfordrende pga manglende kjennskap til relevante forhold som har preget prosjektkostnadene. Halden fengsel det mest relevante sammenligningsgrunnlaget, men har annen størrelse og utforming enn konseptfengselet.

Lavt anslag er basert på en antagelse om et visst potensial i innsparing ifht regnskapstall. For middels anslag antas at regnskapstallene representerer en høyere standard enn det påtenkte fengselsprogrammet. For høyt anslag antas en viss økning i kostnader ifht regnskapstall.

Gjennomføringsstrategi

Usikkerhet om organisasjonens evne til å etablere strukturavhengige elementer på en optimal måte. Omfatter eierstyring og implikasjoner for tidskostnader i investeringen, optimalt samarbeid med leverandører etc. For lavt anslag antas optimal strategi og gjennomføringsevne med kostnadsbesparelse. Mest sannsynlig anslag bygg er på vurderinger av byggekostnader basert på tall fra Statsbygg mm. For høyt anslag antas en ikke-optimal strategi, svak eierstyring og gjennomføringsevne.

Markedsusikkerhet

Denne usikkerhetsfaktoren omfatter usikkerhet i den aktuelle markedsituasjonen på kalkyletidspunktet. Markedsituasjonen vil alltid være styrt av faktorer som ligger utenfor prosjektets påvirkningsmuligheter og vanskelig å forutse grunnet feks. fluktuasjoner i konkurransesituasjonen.

Som bakgrunn for lavt anslag ligger et potensiale for at kontraktsprisene ender 5 prosent lavere enn kalkulert, for middels anslag representerer kalkylegrunnlaget det sannsynlige prisnivå og høyt anslag på pluss 5 prosent ivaretar at kontraktsprisene kan ende høyere enn kalkulert.

Arealusikkerhet

Denne usikkerhetsfaktoren fanger opp usikkerhet om romfunksjoner og om stordriftsfordeler. Overgangen fra konseptskisser til detaljprosjekt vil være avhengig av både oppdragsgivers føringer og arkitektens evne til å frembringe løsninger. Det foreligger ingen konseptskisser eller arealspesifikke føringer. Areal spesifikke føringer baseres på Kriminalomsorgens anslag over areal per innsatt for ulike sikkerhetsnivåer og for ulike størrelser på bygg.

Som bakgrunn for lavt anslag for usikkerhet om romfunksjoner tas utgangspunkt i at det valgte konsept realiseres med 25 prosent lavere areal enn Kriminalomsorgens anslag. I dette anslaget tas det også høyde for lavere behov for administrasjonsareal som følge av korreksjoner i bemanning.

I tillegg tas høyde for usikkerhet knyttet til stordriftsfordeler(/ulempen) i størrelsen på bygningene/antall innsatte. Stordriftsfordeler framgår som redusert arealbehov til aktivitet/administrasjon ved enheter med flere innsatte. Som lavt anslag legger vi til

grunn at det ikke er slike stordriftsfordeler (/ulempen for mindre enheter). Arealbehovet til aktivitet/administrasjon er satt lik for alle enheter, tilsvarende som i Alternativ 2 og T(3)b (50 m² per innsatt).¹ For Alternativ 1, uten nye bygg men med om/påbygging settes lavt anslag skjønnsmessig til 0,9. Alternativ 2c settes lik Alternativ 2.

Som middels anslag antas at det valgte konsept er tilnærmet likt med konseptfengslet innenfor det beregnede areal for konseptfengslet, og for høyt anslag antas at konseptet realiseres med 15 prosent høyere areal enn det beregnede areal og 6 prosent for Alternativ 1 (samme relative skjevhet som i Alternativ 2).

Arbeidsmiljøbestemmelse

Arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid fastsetter regler om kortere ukentlig arbeidstid for helkontinuerlig skiftarbeid. Helkontinuerlig skiftarbeid kjennetegnes med at arbeidet må holdes i gang sammenhengende døgnet og uken rundt, også i helgene uten avbrytelser.

Endringer i regelverket kan komme som følge av ønsker om større fleksibilitet både fra arbeidstaker og arbeidsgiversiden. Tilstramminger kan komme som følge av krav fra arbeidstakerorganisasjoner. Økte arbeidsmiljøkrav og politiske vedtak om økt innslag av dynamisk sikkerhet og oppfølging av de innsatte kan øke arbeidskraftkostnadene. På den andre siden kan oppmyking av loven, teknologiske løsninger knyttet til sikkerhet og soning mv., redusere kravet til bemanning.

Som bakgrunn for lavt anslag tas høyde for oppmyking tilsvarende dagens unntak. Vi legger til grunn halvparten av besparelse som i Alt 1. Dette innebærer en kostnadsbesparelse på 8 prosent. Middels anslag tilsvarer lovens krav. For høyt anslag legges til grunn 5 prosent økning i kostnadene som følge av ytterligere innstramming.

Lønnsvekst

Det er usikkerhet knyttet til lønnsøkninger i driftsperioden. KVV har antatt produktivitetsøkning lik lønnsøkning. Etter samtaler med Kriminalomsorgen og gruppeprosess finner vi dette urealistisk og antar i stedet at bemanningen er låst for autonom produktivitetsøkning når fengselet er bygget.

Lavt anslag innebærer ingen reallønnsvekst, evt autonom produktivitetsøkning som utligner den. Som sannsynlig verdi er lagt inn en reallønnsvekst på 2 prosent. Høyt anslag innebærer en forutsetning om 3,5 prosent reallønnsvekst.

¹ For eksempel for Alt T(4) gir dette en reduksjon i areal på 19 prosent ($34720\text{m}^2/43120\text{m}^2=0,81$), noe som gir et lavt anslag på usikkerhetsfaktoren tilsvarende $0,81*0,75=0,60$.

Konseptmodenheth

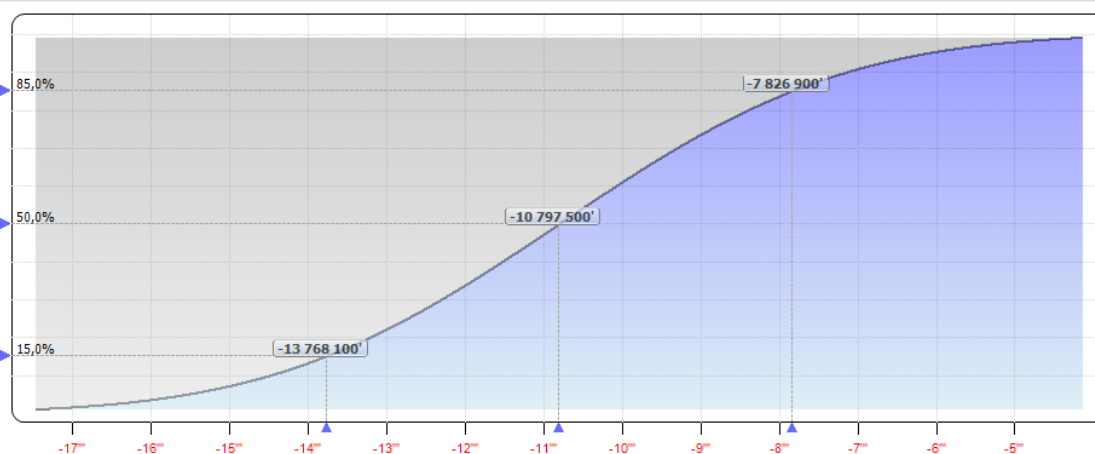
Denne omhandler usikkerhet om utforming og plassering av bygg, tidsplan og innfasing av nye/utfasing av eldre bygg og ikke-identifiserte kostnadselementer etc. Denne typen usikkerhet antas å reduseres symmetrisk med antall fengsler, og er satt høyest for ett fengsel, lavest for fire fengsler (etter skjønn hhv. $-/+18\%$ og $-/+10\%$).

V5. 3 S-kurver og tornadodiagram

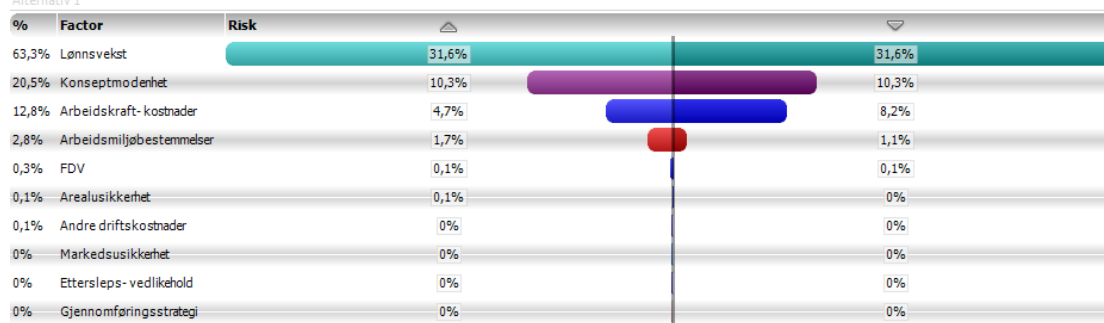
Kilder: Holte Baseline

Hele prosjektet**Alternativ 1**

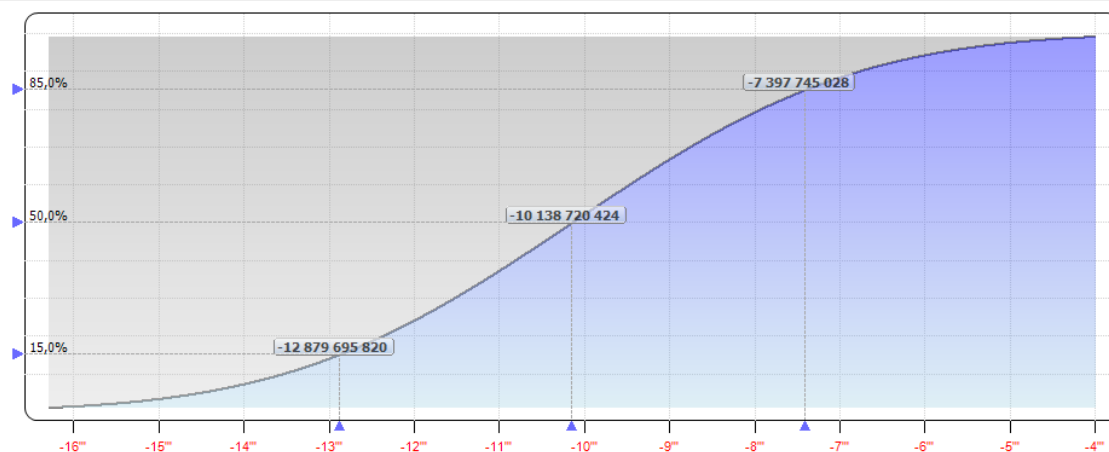
Alternativ 1



Alternativ 1

**Alternativ 3**

Alternativ 3

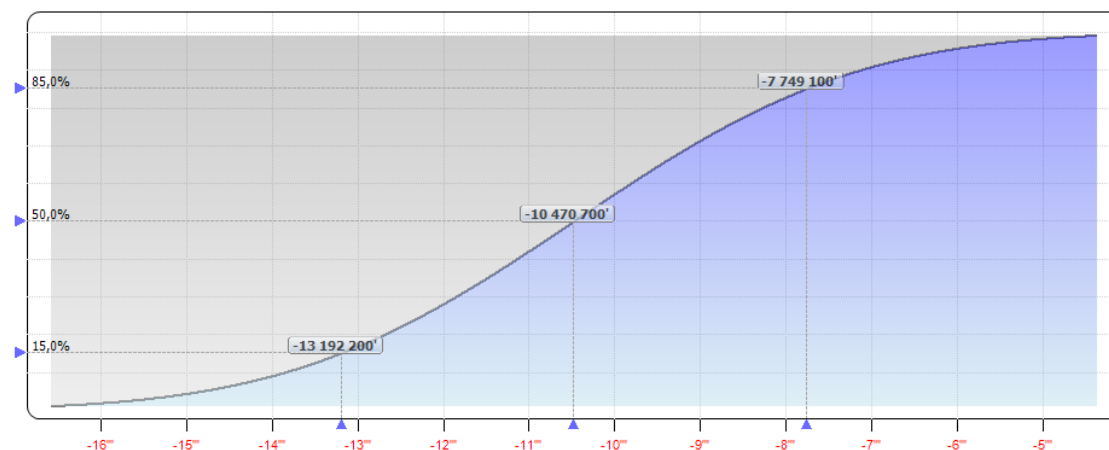


Alternativ 3

%	Factor	Risk		
54,1%	Lønnsvekst	27%		27%
30,8%	Konseptmodenhet	15,4%		15,4%
11%	Arbeidskraft- kostnader	4%		7%
2,4%	Arbeidsmiljøbestemmelser	1,4%		1%
1%	Arealusikkerhet	0,6%		0,4%
0,2%	FDV	0,1%		0,1%
0,2%	Gjennomføringsstrategi	0,1%		0,1%
0,1%	Andre driftskostnader	0%		0,1%
0,1%	Usikkerhet erfaringstall	0,1%		0%
0,1%	Markedsusikkerhet	0%		0%

Alternativ 2

Alternativ 2

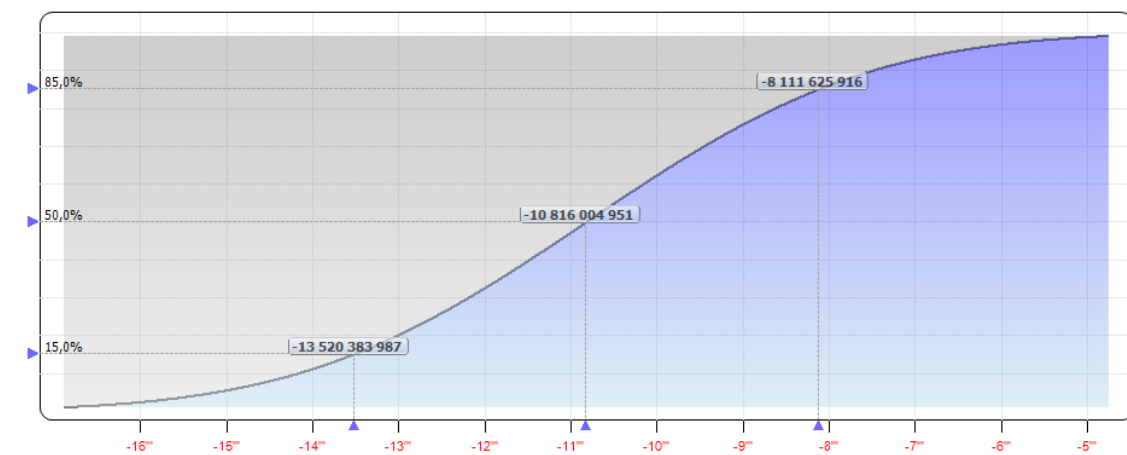


Alternativ 2

%	Factor	Risk		
60,1%	Lønnsvekst	30,1%		30,1%
23,1%	Konseptmodenhet	11,5%		11,5%
12,2%	Arbeidskraft- kostnader	4,4%		7,7%
2,7%	Arbeidsmiljøbestemmelser	1,6%		1,1%
1,2%	Arealusikkerhet	0,7%		0,5%
0,3%	FDV	0,1%		0,1%
0,2%	Gjennomføringsstrategi	0,1%		0,1%
0,1%	Andre driftskostnader	0%		0,1%
0,1%	Usikkerhet erfaringstall	0,1%		0%
0,1%	Markedsusikkerhet	0%		0%

Alternativ T(3)

Alternativ T(3)

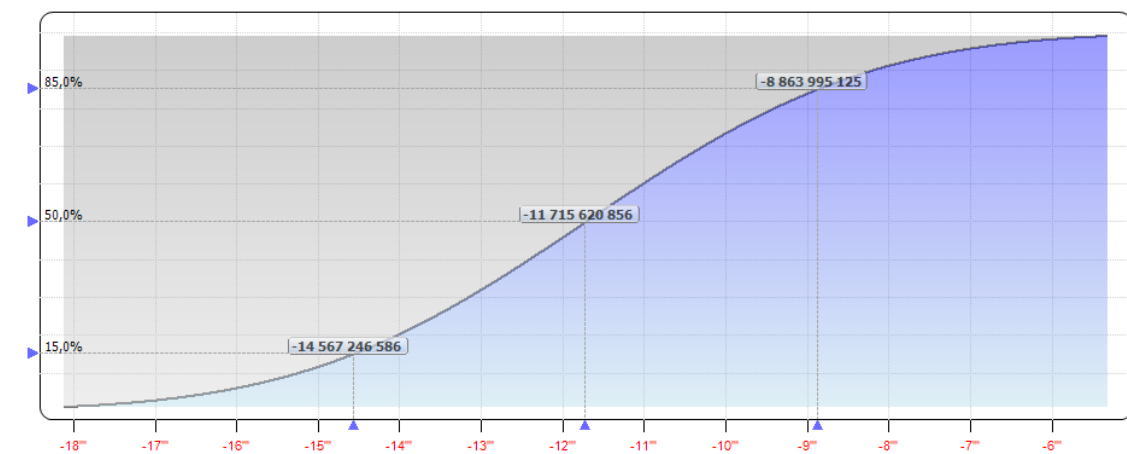


Alternativ T(3)

%	Factor	Risk		
65,1%	Lønnsvekst	32,5%		32,5%
15,9%	Konseptmodenhet	8%		8%
13,2%	Arbeidskraft- kostnader	4,8%		8,4%
2,9%	Arbeidsmiljøbestemmelser	1,7%		1,2%
2,1%	Arealusikkerhet	1,4%		0,7%
0,3%	Gjennomføringsstrategi	0,1%		0,1%
0,2%	FDV	0,1%		0,1%
0,2%	Usikkerhet erfaringstall	0,1%		0%
0,1%	Andre driftskostnader	0,1%		0,1%
0,1%	Markedsusikkerhet	0%		0%

Alternativ T(4)

Alternativ T(4)

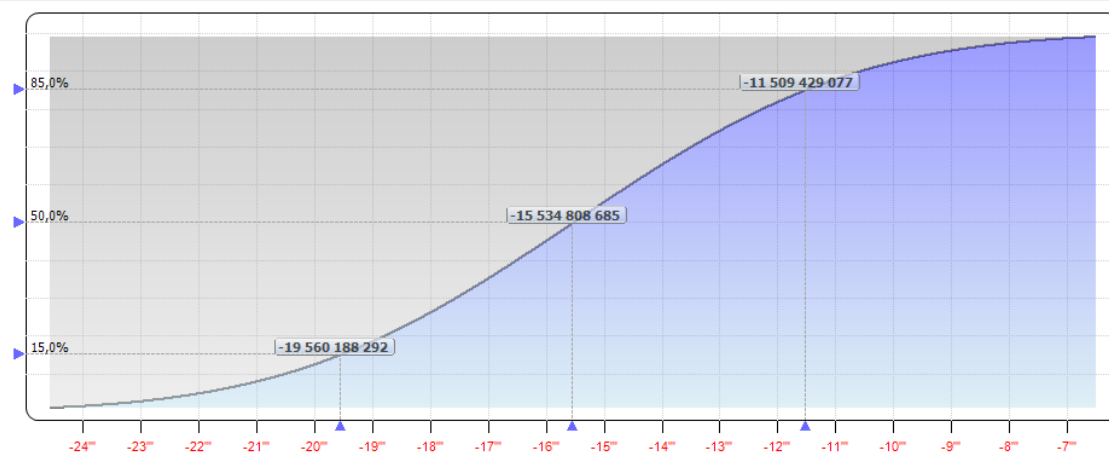


Alternativ T(4)

%	Factor	Risk		
67,7%	Lønnsvekst	33,9%		33,9%
13,7%	Arbeidskraft- kostnader	5%		8,7%
11,6%	Konseptmodenhet	5,8%		5,8%
3%	Arbeidsmiljøbestemmelser	1,8%		1,2%
2,9%	Arealusikkerhet	2%		0,9%
0,3%	FDV	0,1%		0,1%
0,3%	Gjennomføringsstrategi	0,1%		0,2%
0,2%	Usikkerhet erfaringstall	0,1%		0%
0,2%	Andre driftskostnader	0,1%		0,1%
0,1%	Markedsusikkerhet	0%		0%

Alternativ 2b

Alternativ 2b

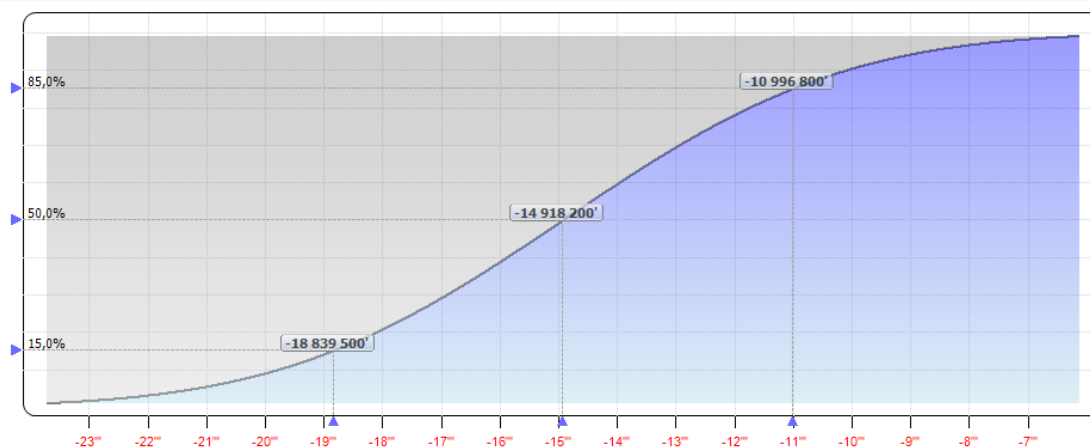


Alternativ 2b

%	Factor	Risk		
60,1%	Lønnsvekst	30,1%		30,1%
23,2%	Konseptmodenhet	11,6%		11,6%
12,2%	Arbeidskraft- kostnader	4,4%		7,7%
2,7%	Arbeidsmiljøbestemmelser	1,6%		1,1%
1,1%	Arealusikkerhet	0,6%		0,4%
0,3%	FDV	0,1%		0,1%
0,2%	Gjennomføringsstrategi	0,1%		0,1%
0,1%	Andre driftskostnader	0%		0,1%
0,1%	Usikkerhet erfaringstall	0,1%		0%
0,1%	Markedsusikkerhet	0%		0%

Alternativ 2c

Alternativ 2c

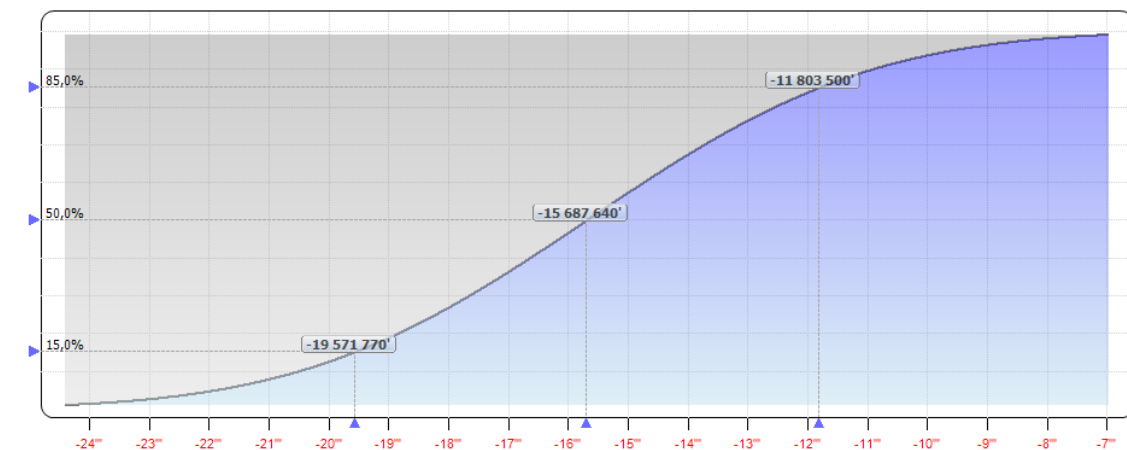


Alternativ 2c

%	Factor	Risk		
60,8%	Lønnsvekst	30,4%		30,4%
22,5%	Konseptmodenhet	11,3%		11,3%
12,3%	Arbeidskraft- kostnader	4,5%		7,8%
2,7%	Arbeidsmiljøbestemmelser	1,6%		1,1%
1%	Arealusikkerhet	0,6%		0,4%
0,2%	FDV	0,1%		0,1%
0,2%	Gjennomføringsstrategi	0,1%		0,1%
0,1%	Andre driftskostnader	0%		0,1%
0,1%	Usikkerhet erfaringstall	0,1%		0%
0,1%	Markedsusikkerhet	0%		0%

Alternativ T(3)b

Alternativ T(3)b

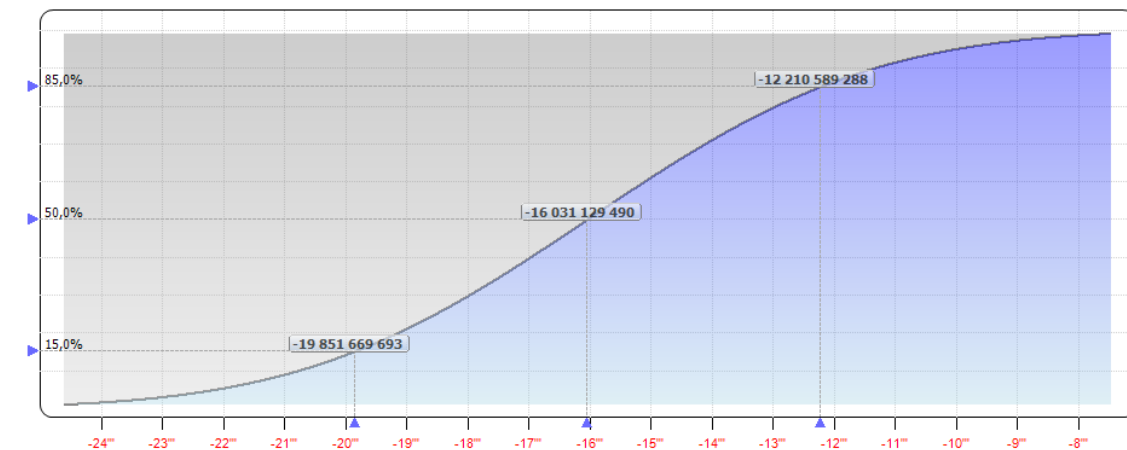


Alternativ T(3)b

%	Factor	Risk		
65,4%	Lønnsvekst	32,7%		32,7%
16,2%	Konseptmodenhet	8,1%		8,1%
13,3%	Arbeidskraft- kostnader	4,8%		8,4%
2,9%	Arbeidsmiljøbestemmelser	1,7%		1,2%
1,4%	Arealusikkerhet	0,8%		0,5%
0,3%	FDV	0,1%		0,1%
0,2%	Gjennomføringsstrategi	0,1%		0,1%
0,1%	Andre driftskostnader	0,1%		0,1%
0,1%	Usikkerhet erfaringstall	0,1%		0%
0,1%	Markedsusikkerhet	0%		0%

Alternativ T(4)b

Alternativ T(4)b



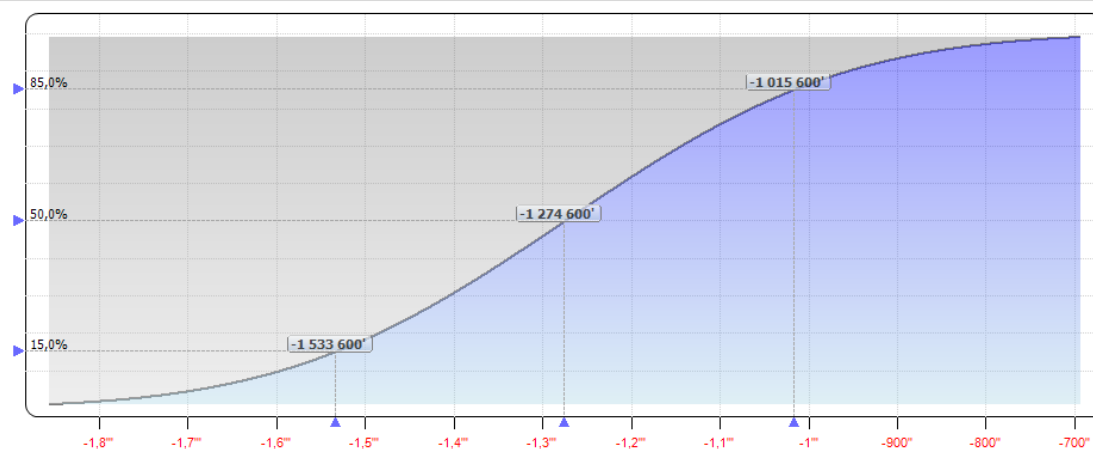
Alternativ T(4)b

%	Factor	Risk		
68%	Lønnsvekst	34%		34%
13,8%	Arbeidskraft- kostnader	5%		8,8%
12,1%	Konseptmodenhet	6,1%		6,1%
3%	Arbeidsmiljøbestemmelser	1,8%		1,2%
2,1%	Arealusikkerhet	1,3%		0,8%
0,3%	FDV	0,2%		0,2%
0,3%	Gjennomføringsstrategi	0,1%		0,2%
0,2%	Andre driftskostnader	0,1%		0,1%
0,2%	Usikkerhet erfaringstall	0,1%		0%
0,1%	Markedsusikkerhet	0%		0%

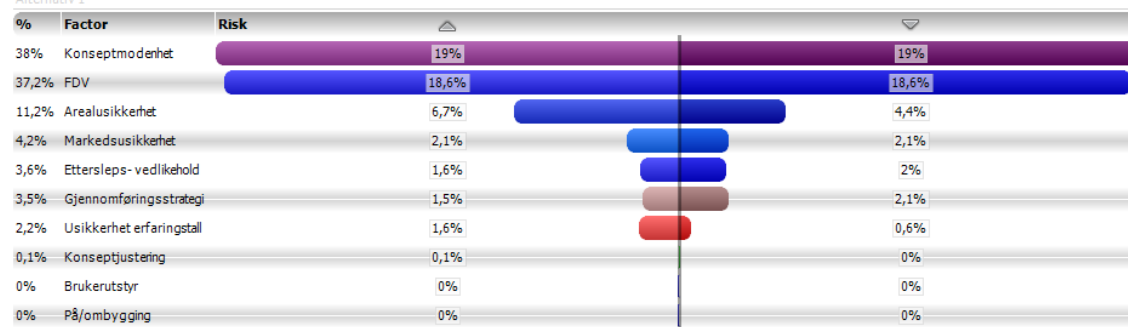
Prosjektet utenom driftskostnader

Alternativ 1

Alternativ 1

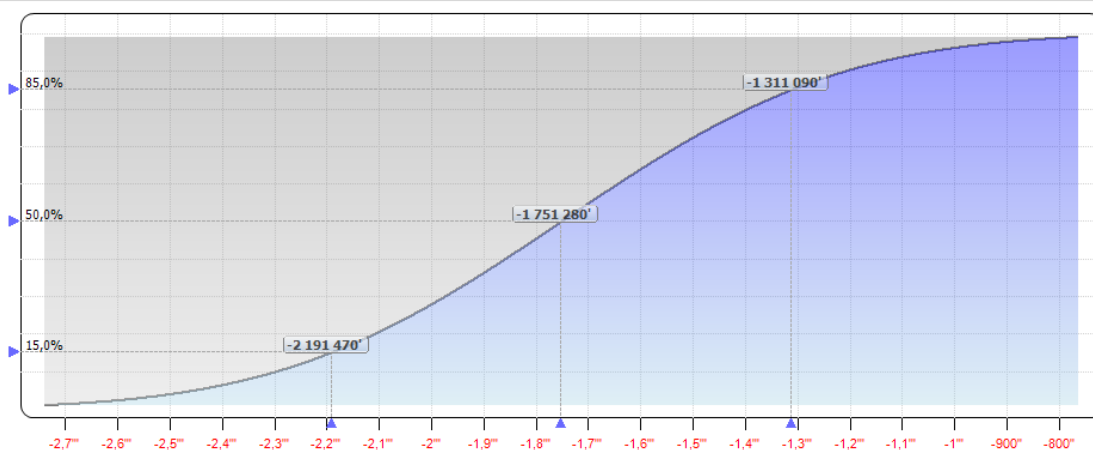


Alternativ 1

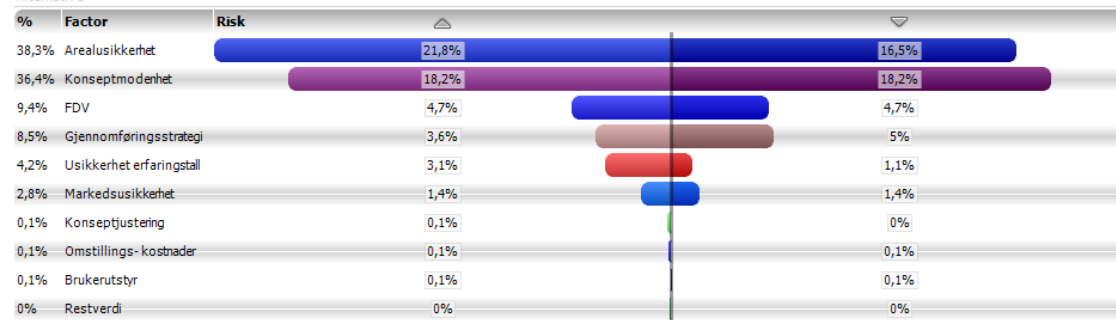


Alternativ 3

Alternativ 3

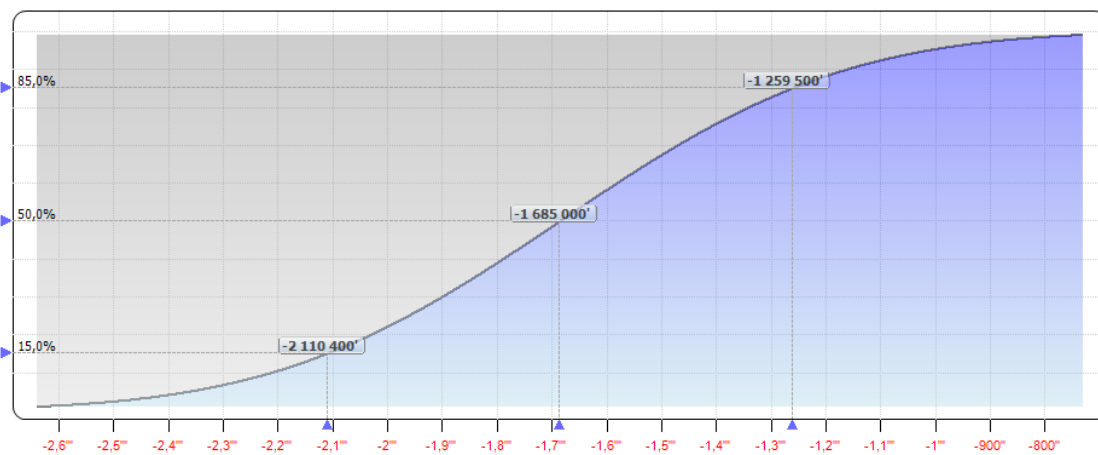


Alternativ 3

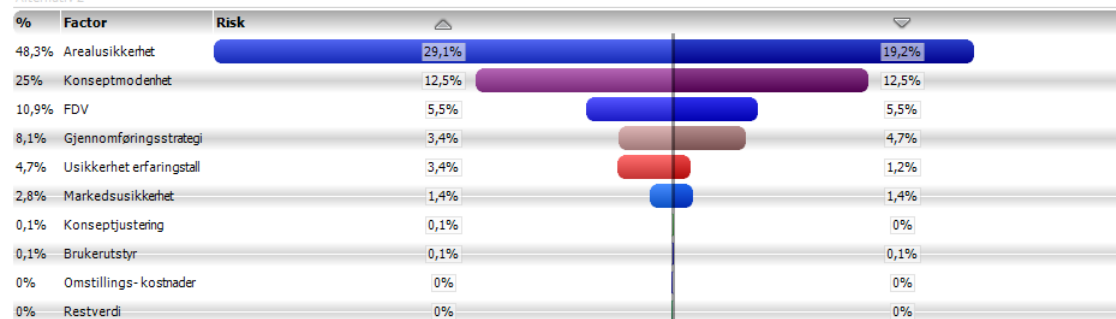


Alternativ 2

Alternativ 2

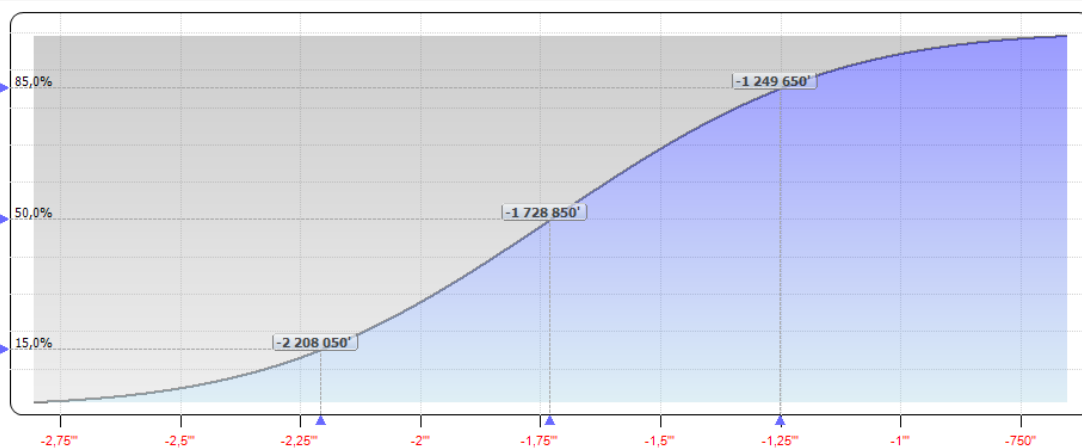


Alternativ 2

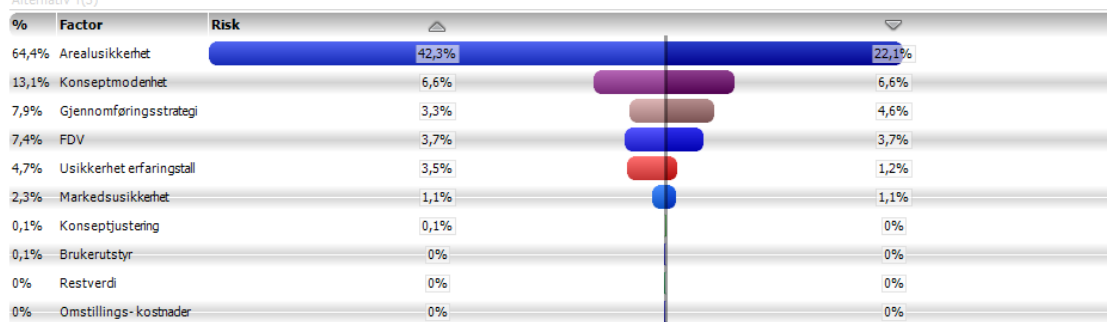


Alternativ T(3)

Alternativ T(3)

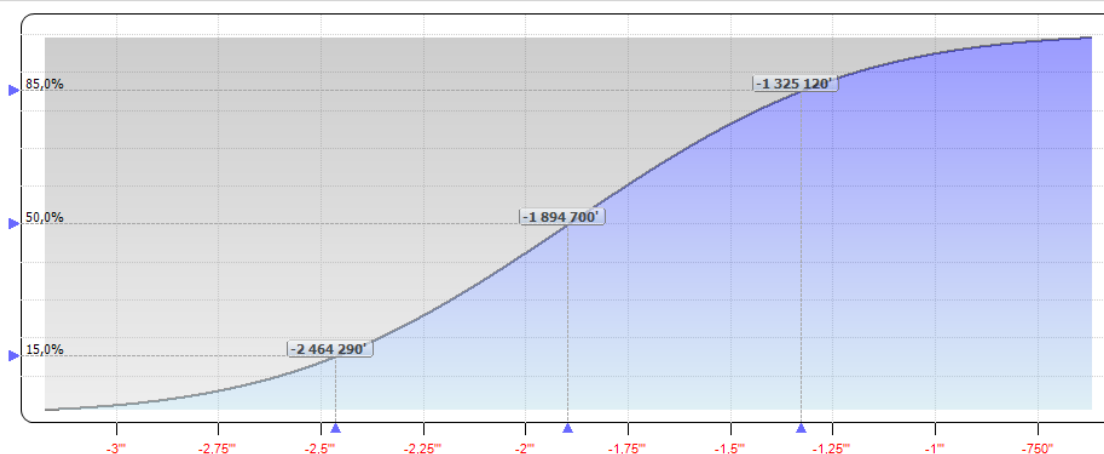


Alternativ T(3)

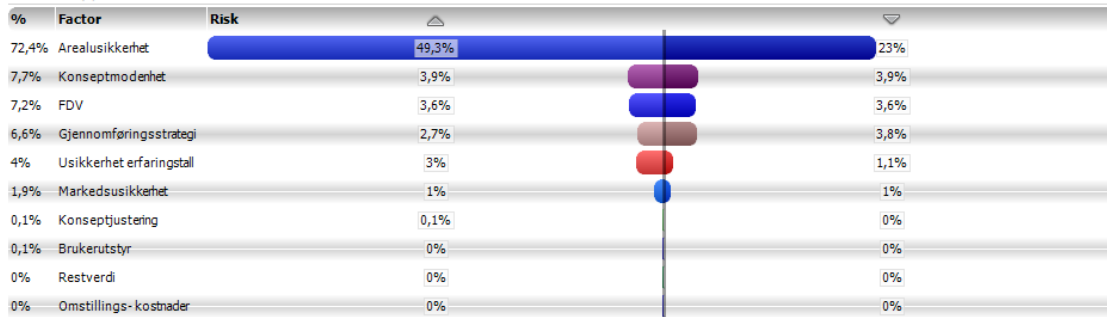


Alternativ T(4)

Alternativ T(4)

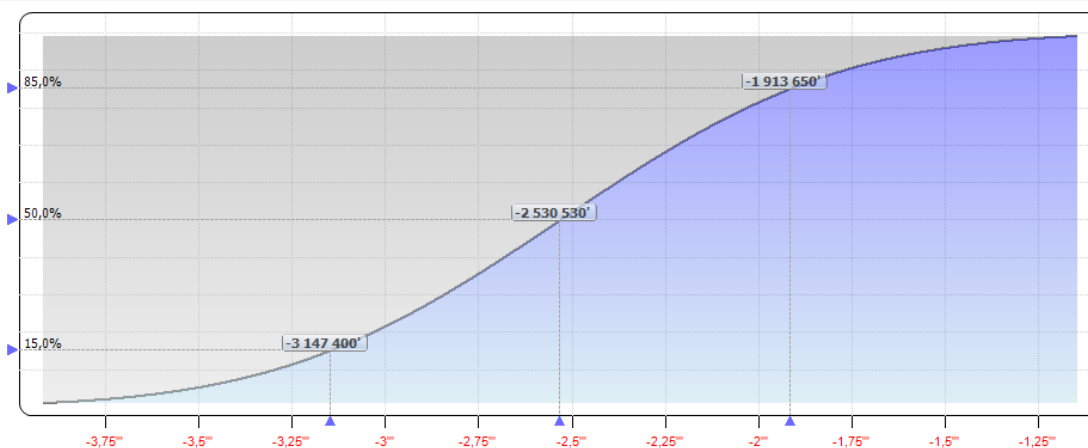


Alternativ T(4)

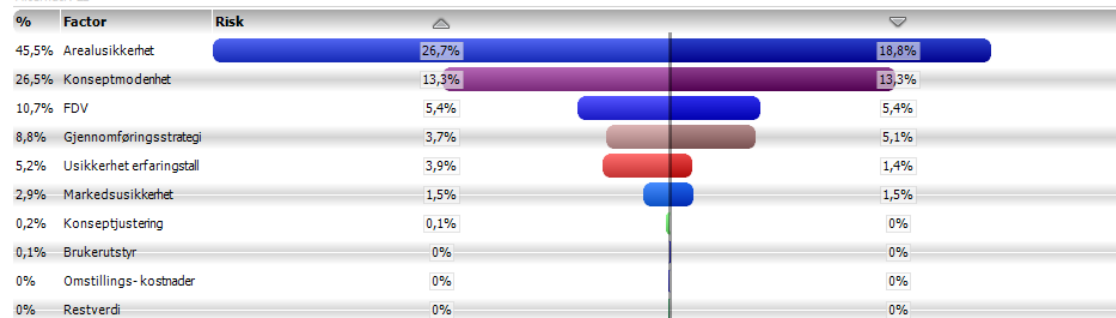


Alternativ 2b

Alternativ 2b

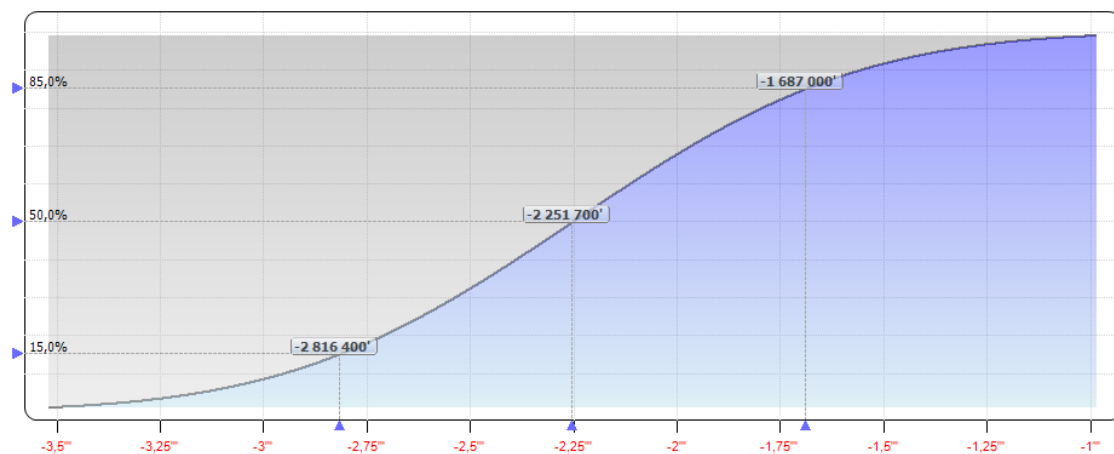


Alternativ 2b

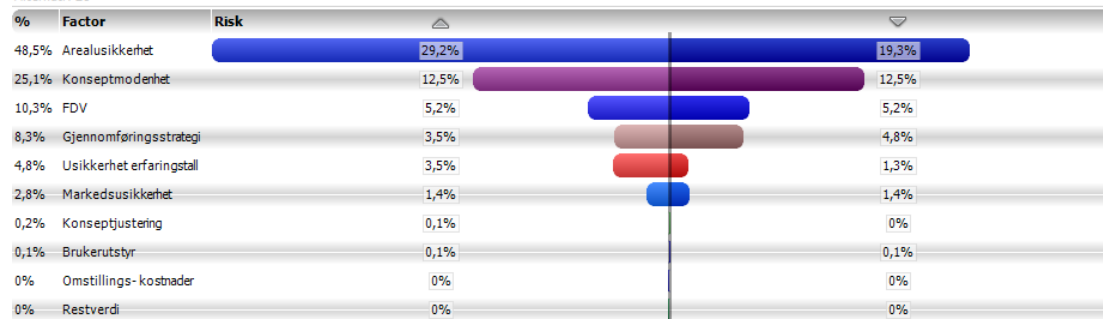


Alternativ 2c

Alternativ 2c

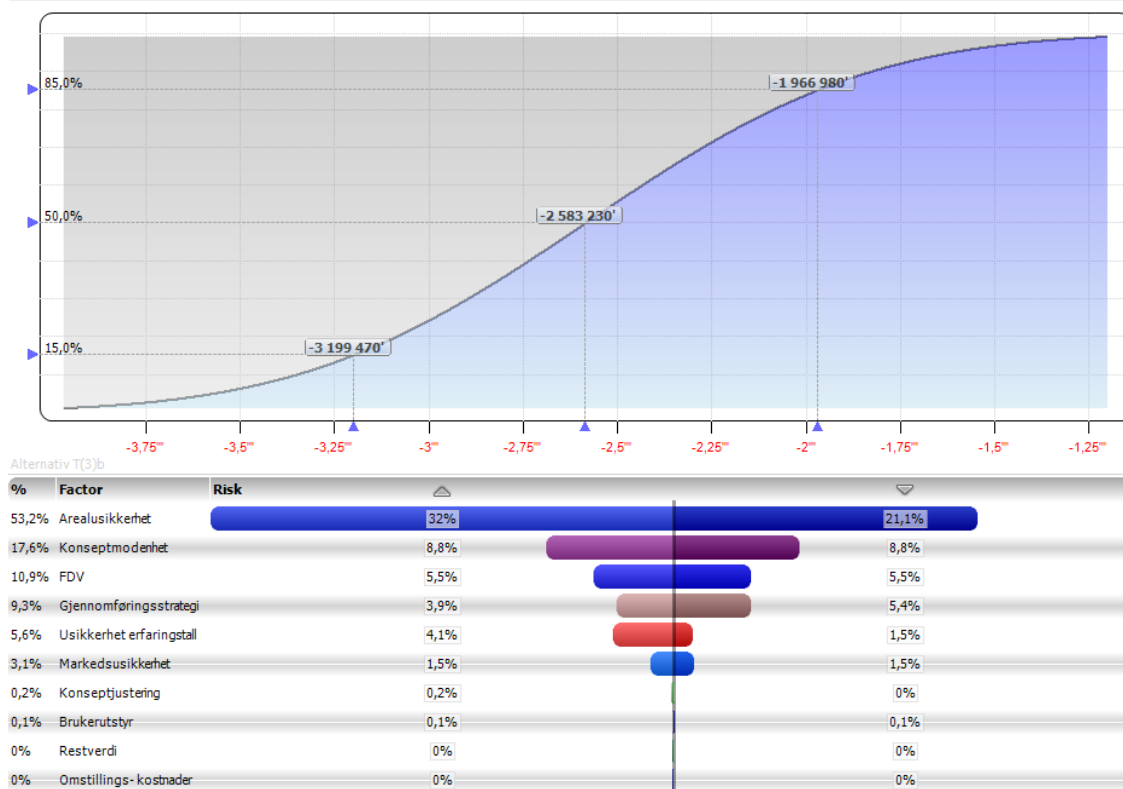


Alternativ 2c



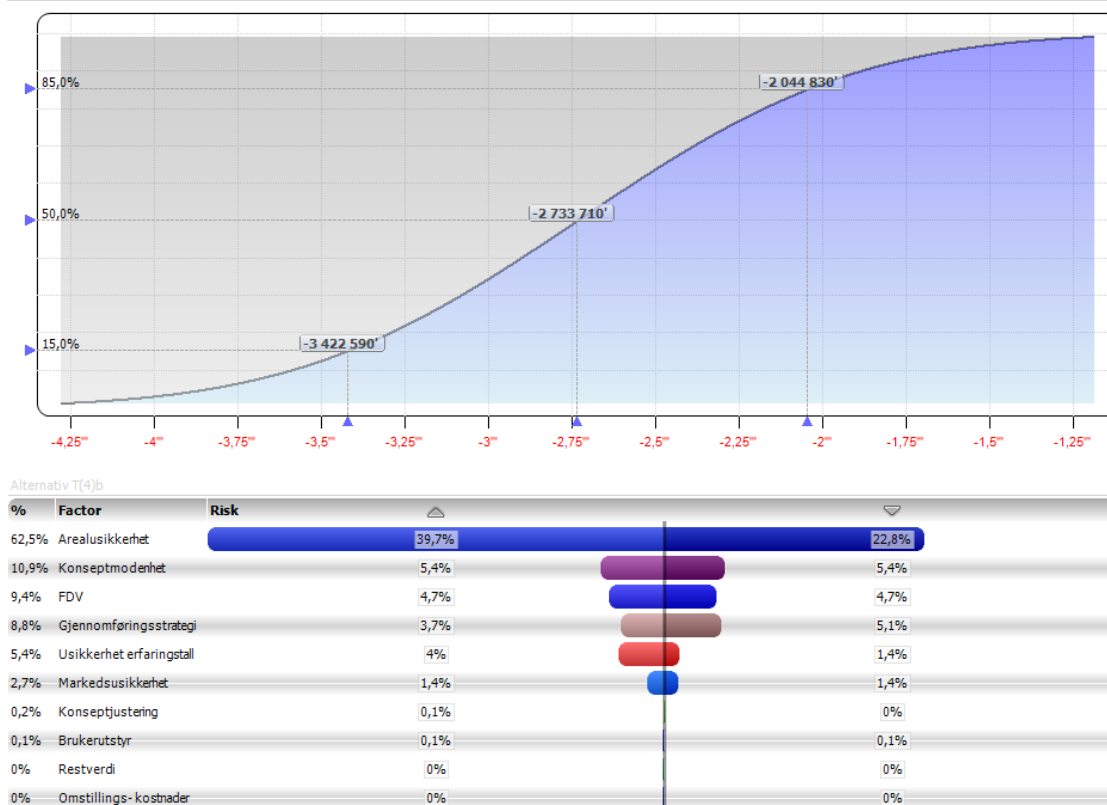
Alternativ T(3)b

Alternativ T(3)b



Alternativ T(4)b

Alternativ T(4)b



Vedlegg 6: Dokumentliste

Konseptvalgutredningen versjon 1.0:

KVU Fengselskapasitet Buskerud, Vestfold, Telemark og Agderfylkene. Kriminalomsorgens sentralt forvaltning. Versjon nr.:1.0, Dato: 22.01.2013

Vedlegg til KVU versjon 1.0:

1. Eiendomsinformasjon eksisterende bygg (Statsbygg)
2. Markedsvurdering eksisterende fengsler. (Statsbygg)
3. Kostnadskalkyler (Statsbygg)

- 3a. FDV og etterslepsvedlikeholdskostnader ved alternativene
- 3b. Investeringskostnader i alternativene
4. Kriminalomsorgens kapasitetsplan (KSF)
5. Kartlegging funksjonalitet eksisterende fengsler (Region Sør og Sørvest)
6. Utforming av fengsler i alternativ 2 og 3 (Region Sør og Sørvest)
7. Kontantstrøm og nettonåverdi - prissatte elementer i den samfunnsøkonomiske analysen - samleark. (KSF)
8. Figurer og tabeller som vedlegg til KVU, usikkerhetsanalyse (KSF)
9. Brev av 11.01.2013 fra Politidirektoratet (POD)
10. Kapasitetsutfordringer for kriminalomsorgen mot år 2016. (KRUS)

Ettersendte dokumenter til KVU versjon 1.0:

Korrigert vedlegg 7 , datert 15.03.2013 med tilhørende epost datert samme dato, der korreksjonene som er gjort beskrives.

Vedlegg til enkelte vedleggsdokumenter og andre tilleggsdokumenter tilsendt fra Statsbygg:

- FDV notat om fengsler, datert 02.06.08
- BAD-regnskapstall oversendt fra regionen
- FDV-kostnader oversendt fra regionen
- Statistikkoversikt drift
- Statistikkoversikt forvaltning
- Statistikkoversikt vedlikehold
- Multiconsultrapport fra 2008
- FDVU kostnader med sammendrag
- Korrigerte regneark over arealbruk og ansatte per innsatt ved ulike fengselsstørrelser. Korrigeringer har vært gjort i flere runder
- Korrigert regneark for arbeidskraftkostnader og mva for øvrige tjenester

Konseptvalgutredningen versjon 1.1

KVV Fengselskapasitet Buskerud, Vestfold, Telemark og Agderfylkene. Kriminalomsorgens sentralt forvaltning. Versjon nr.:1.1, Dato: 25.04.2013

Vedlegg til KVV versjon 1.1:

- Vedlegg – Usikkerhetsanslag til T(3) og T(4)
- Kontantstrøm – samleark 25.04.13

Ettersendte dokumenter til KVV versjon 1.1:

- Omstillingskostnader sendt Haakon V 07.05.13 (KSF)
- Fengseldriftskostnader justert per 15.05.13 (KSF)
- Fengseldriftskostnader justert per 23.05.13 (KSF)
- Fengseldriftskostnader justert per 27.05.13 ekskl arbeidsgiveravgift (KSF)
- Driftskostnader konsept 80 og 110 sendt Haakon V 23.05.13 (KSF)
- Driftskostnader alle konsepter sendt HV 23.05.13 – TW (KSF)
- Driftskostnader alle konsepter sendt HV 27.05.13 ekskl. arbavg (KSF)''
- Stillingsoversikt alle alt 120613 TW (KSF)

Vedlegg til vedlegg fra Statsbygg:

- Tillegg til Skien fengsel – analyse av utvidelse 2002-1
- Tillegg til Skien fengsel – analyse av utvidelse 2002-2
- Tillegg til Skien fengsel – analyse av utvidelse 2002-3
- Sintef Lavenergiprogrammet
- Multiconsult Notat 05 Revisjon av energikarakterskala
- Statsbygg Energirapport 2012

Vedlegg til vedlegg 9 fra Politiet:

- Vestfold (Tønsberg): Oversikt over transporter og fremstillinger uke 11/2013
- Vestfold (Tønsberg): Fengslingsoversikt 2011-2013
- Buskerud (Drammen): Notat om varetektssituasjonen av Mona Skjeggerud
- Telemark (Skien): Internt notat til Annegrete Bruvoll fra Steffensen

Vedlegg 7: Beskrivelse av konseptalternativene

I dette vedlegget gir vi en kort beskrivelse av KVVU-ens alternativer. Nybyggsalternativene med 160 og 320 plasser er grundig beskrevet i KVVU-ens vedlegg 4, der det blant annet redegjøres for mengdeforutsetningene (m² per innsatt og antall ansatte per innsatt). Samtlige alternativer er beskrevet i KVVU kapittel 6. Kostnadsberegningene (nåverdiberegninger) er dokumentert i KVVU vedlegg 7, der versjonen datert 25.04.2013 er den siste. For nybyggsalternativene med andre størrelser enn 160 eller 320 plasser, og utvidelsene av hhv Skien og Berg fengsel framkommer mengdeforutsetningene (ansatte per innsatt og m² per innsatt) kun i kontantstrømmen. Siste versjon av vedlegg 7 er derfor brukt som kilde for KVVU-ens mengdeforutsetninger.

Vi har delt beskrivelsen av alternativene i to hovedkategorier; alternativer med en kapasitet på 322 plasser i utredningsområdet (avsnitt 0) og alternativer/varianter der det utvides til 500 plasser (avsnitt 0).

I følge KVVU-en utformes samtlige nybygg i samsvar med intensjonene i St.meld nr 37 (2007-2008).

I: Alternativer med 322 plasser

Nullalternativet: Videreføring av dagens fengsler

I dette alternativet videreføres alle eksisterende fengsler i en anslått 10 års levetidsperiode. Det gjennomføres vedlikehold innenfor rammen av eksisterende midler til vedlikehold, tilsvarende det nivå som ligger inne i den løpende husleien beregnet av Statsbygg. KVVU-en refererer at Statsbygg uttaler at samtlige av enhetene i utredningsområdet vil kunne vedlikeholdes i mer enn 10 år innenfor en slik avgrenset ramme. Vedlegg 1 til KVVU-en (Eindomsinformasjon – Statsbygg) tegner etter vår oppfatning et noe mørkere bilde.

I følge KVVU-en er det usannsynlig at samtlige fengsler vil være i drift gjennom hele analyseperioden (40 år). Det må forventes både tekniske og funksjonelle utfordringer som gjør at enheter må stenges og kapasitet reduseres. Nullalternativet er likevel kostnadsberegnet for drift gjennom hele analyseperioden, selv om levetiden er antatt å være kortere enn analyseperioden.

I dagens situasjon er fengselsdriften i de aktuelle fengslene basert på dispensasjon fra arbeidsmiljøloven. I KVVU-en er det forutsatt at driften ikke kan videreføres med dispensasjon dersom dette alternativet velges som endelig løsning. I kostnadsberegningene er det derfor forutsatt at dagens dispensasjon fra arbeidsmiljøloven inndras, og at samtlige fengsler går over til treskiftsbemanning. Jf kapittel 4 om krav.

Nullpluss alternativet:

I dette alternativet videreføres alle eksisterende fengsler i en anslått 40 års levetidsperiode. Det gjøres ingen investeringer utover ekstraordinært vedlikehold, dvs at det antas at investeringene som gjøres vil være tilstrekkelige til å dekke teknisk levetid i 40

år. Det gjøres ingen funksjonell kvalitetsheving. I utgangspunktet forutsettes det en videreføring av samtlige av de eksisterende fængslene i utredningsområdet. Dersom noen av fængslene likevel legges ned, er det forutsatt at kapasiteten opprettholdes gjennom mindre ombygginger i andre fængsler. Dersom behovet for lukkede plasser øker, og det blir ledige lavsikkerhetsplasser, kompenseres dette ikke med ombygging fra lav til høy sikkerhet. I stedet legges det til grunn at man benytter andre former for sikringsmekanismer, som bl.a elektronisk kontroll.

I likhet med nullalternativet forutsettes det at dagens dispensasjoner fra arbeidsmiljøloven inndras, og at samtlige fængsler går over til treskiftsbemannings.

Konsept 1: Optimalisering av eksisterende struktur

I dette konseptet legges enkelte fængsler ned i kombinasjon med ombygginger og tilbygg innenfor regionen.

Følgende fængsler (1860-fængslene) legges ned med bakgrunn i høye driftskostnader:

- Horten (16 plasser)
- Larvik (16 plasser)
- Sandefjord (13 plasser, kvinner)
- Kragerø (18 plasser)

Plassene erstattes i følge KVV-en med utvidelser ved Skien¹ fængsel (innenfor regionen, men resten av fængselet er definert utenfor utredningsområdet) med 64 plasser. Plassene i Skien bygges med høy sikkerhet. De 13 kvinneplasseene ved Sandefjord fængsel er lavsikkerhetsplasser som erstattes ved utvidelse med nye plasser i Berg fængsel² (innenfor regionen, men resten av Berg fængsel er utenfor KVV-ens utredningsområde).

I følge KVV-en er det påregnelig at noe av varetektsbehovet i området som plassene i Skien skal dekke, må dekkes gjennom noe mer transport til Ringerike evt. Oslo fængsel.

Forøvrig gjøres følgende endringer fra dagens situasjon:

- Kleivgrend (Arendal) legges ned og erstattes av tilbygg på Evje med 28 plasser³

¹ Skien fængsel er et høysikkerhetsfængsel for kvinner og menn, og har i dag 82 plasser. På s. 47 i KVV-en sies det at fængslet kan utvides med 80 plasser. I alternativ 1 utvides det med 64 plasser i teksten, 60 i regnearkene. I alternativ 2b, 2c T(3)b og T(4)b utvides det med 60 plasser.

² Berg fængsel er et fængsel med lavere sikkerhetsnivå og har plass til 48 menn. Fængselet tar hovedsakelig i mot domfelte som har fullbyrdet en del av straffen i annet fængsel. De fleste innsatte kommer fra fængsler med høyere sikkerhetsnivå.

³ Arendal fængsel Evje avdeling, ligger i Evje- og Hornes kommune og er en enhet med lavere sikkerhetsnivå. Fængselet har ordinær kapasitet på 20 plasser for menn. Denne delen av kapasiteten er ikke inkludert i utredningsområdet. Arendal fængsel avdeling Kleivgrend, ligger et lite stykke utenfor Fyresdal. Avdelingen har i dag plass til 28 innsatte.

- Takfengslene i Drammen og Kristiansand bygger om deler av kapasiteten til aktivitetslokaler for å etablere et bedre aktivitetstilbud. Plassene i Drammen reduseres fra 54 til 42, mens antall plasser i Kristiansand reduseres fra 44 til 36 plasser.
- Sem fengsel utvides med aktivitetslokaler og kapasiteten økes med 6 plasser.

Til sammen etableres og beholdes det plasser som i følge KVVU-en gir 322 plasser i utredningsområdet. I følge forutsetningene som oppgis i KVVU-en (side 59) er dagens dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelsene videreført for fengslene som legges ned fram til nedleggelse, mens det for de øvrige fengslene er forutsatt treskiftsbemanning.

Konsept 2: Bygging av to nye fengsler på til sammen 322 plasser

I dette alternativet legges eksisterende plasser i utredningsområdet ned. Det bygges to nye fengsler på om lag 160 plasser. Fengslene lokaliseres nær E-18, med følgende lokalisering:

1. Om lag 160 plasser i området nær fylkesgrensen mellom Aust- og Vest-Agder
2. Om lag 160 plasser i området nær fylkesgrensen mellom Vestfold og Buskerud

Dagens dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelsene forutsettes videreført for plassene som legges ned fram til nedleggelse.

Konsept T(3): Bygging av tre nye fengsler på til sammen 322 plasser

Eksisterende fengsler legges ned og erstattes med tre nye fengsler med 107 plasser. Fengslene etableres nær E-18 med følgende lokalisering:

- Om lag 107 plasser etableres i området nær Tønsberg
- Om lag 107 plasser etableres i området nær Drammen
- Om lag 107 fengsler etableres i området nær fylkesgrensen mellom Aust- og Vest Agder.

Dagens dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelsene forutsettes videreført for plassene som legges ned fram til nedleggelse.

Konsept T(4): Bygging av fire nye fengsler på til sammen 322 plasser

Eksisterende fengsler legges ned og erstattes med fire nye fengsler på 80 plasser. Fengslene etableres nær E-18 med følgende lokalisering:

- Om lag 80 plasser etableres i området nær Tønsberg
- Om lag 80 plasser etableres i området nær Drammen
- Om lag 80 plasser etableres i området nær Arendal
- Om lag 80 plasser etableres i området nær Kristiansand

Dagens dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelsene forutsettes videreført for plassene som legges ned fram til nedleggelse.

II. Alternativer med 500 plasser

Alternativene med to, tre og fire nybygg er utredet med varianter som gir en kapasitet på tilsammen 500 plasser. Følgende alternativer (varianter) er utredet:

Alternativ 2 b: To nye fengsler på 210 plasser, pluss utvidelser Skien/Berg

I dette alternativet bygges det to nye fengsler på 210 plasser med samme lokalisering som i alternativ 2. I tillegg økes Skien fengsel med 60 plasser, og Berg med om lag 15 plasser (jf alternativ 1). Alternativet behandles i KVV-en som en utvidelse av alternativ 2 der hvert av nybyggene i alternativ 2 økes med om lag 50 plasser, i tillegg til de omtalte utvidelsene i eksisterende kapasitet. De øvrige fengslene i utredningsområdet legges ned.

Alternativ 2 c: To nye fengsler på 160 plasser, pluss utvidelser i Skien og ombygginger av deler av dagens kapasitet

I dette alternativet bygges det to nye fengsler som i alternativ 2. I tillegg utvides kapasiteten i Skien, og fengslene Sem og Kristiansand bygges om på samme måte som i alternativ 1. Dette innebærer at dagens kapasitet i de ombygde fengslene reduseres. De øvrige fengslene i utredningsområdet legges ned.

Alternativ T(3) b: Tre fengsler på 147 plasser, utvidelser i Skien med 60 plasser

I dette alternativet bygges det (i likhet med alternativ T (3)), tre nye fengsler. Sammenliknet med alternativ T(3) utvides nybyggene med 40 plasser, sånn at de får 147 plasser hver. I tillegg utvides Skien med 60 plasser som i alternativ 1. Eksisterende plasser i utredningsområdet legges ned.

AlternativT(4)b: Fire fengsler på 110 plasser, utvidelser i Skien med 60 plasser

I dette alternativet bygges det (i likhet med alternativ T (4)), fire nye fengsler. Sammenliknet med alternativ T(4) utvides nybyggene med 30 plasser, sånn at de får 110 plasser hver. I tillegg utvides Skien med 60 plasser som i alternativ 1. Eksisterende plasser i utredningsområdet legges ned.

Vista Analyse AS

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgiving. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no