

Kvalitetssikring (KS1) av KVU Straffegjennomførings- kapasitet Østlandet

*Presentasjon av resultater
Juni 2016*



ATKINS

oslo **economics**

Innhold

- KS1 prosessen, situasjonsbeskrivelse, presentasjon av konsepter
- Behovsanalysen, strategikapittelet, overordnede krav og mulighetsstudien
- Usikkerhetsanalyse
 - Investeringskostnader
 - Driftskostnader
- Samfunnsøkonomisk analyse
- Oppsummering og anbefaling
- Føringer for forprosjektfasen

Om KS1 prosessen

- KS1 av «KVU straffegjennomføringskapasitet på Østlandet» er gjennomført i tråd med retningslinjer fastsatt i Finansdepartementets «Rammeavtale om kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt alternativ» (september 2015) samt avrop fra Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet 3.2.2016.
- I perioden februar til juni 2016 er det gjennomført:
 - befaring til fengsler (Halden og Ullersmo)
 - møte med oppdragsgivere ("notat 1")
 - møter med fengselsansatte
 - møter og løpende dialog/ avklaringer med KDI/ KVU team
 - fellessamling for usikkerhetsanalyse av investeringskostnader og driftskostnader
- Resultater presenteres 23. juni.
- Endelig rapport leveres innen 26. august.

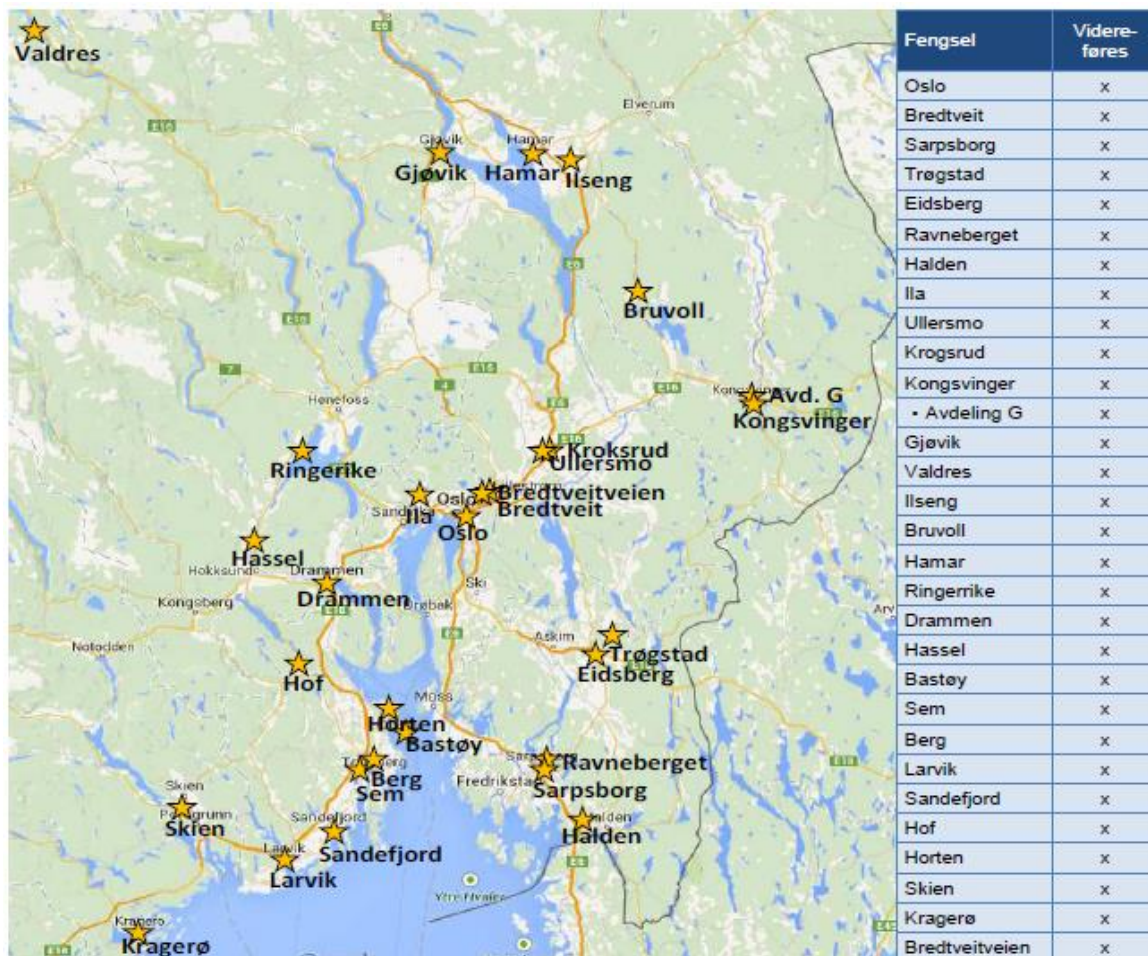
Situasjonsbeskrivelse

Kriminalomsorgens to hovedutfordringer:

- Mangel på fengselskapasitet, spesielt knyttet til plasser med høyt sikkerhetsnivå
- Dagens bygningsstruktur bærer preg av et stort antall små og gamle fengselsbygg

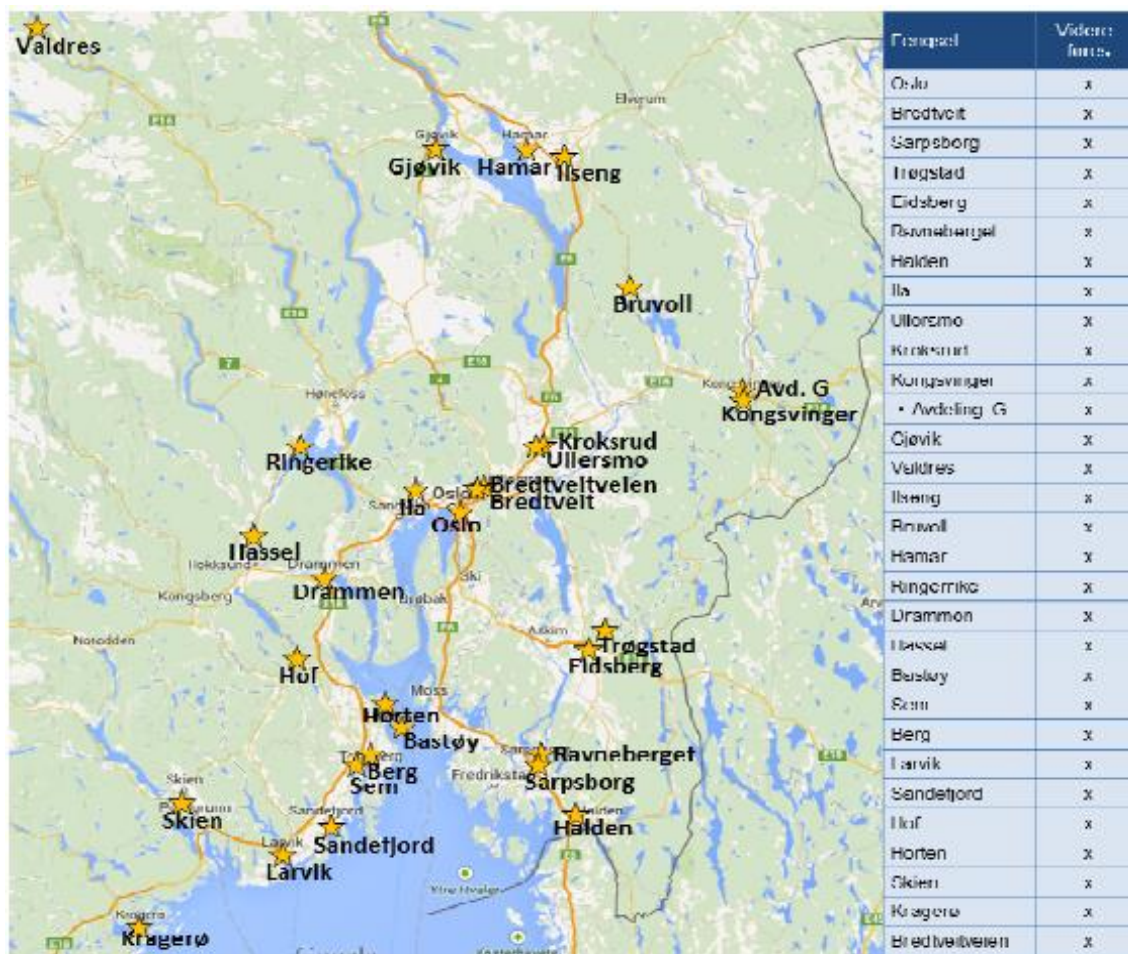
Noen viktige momenter og grunnprinsipper:

- Mistenkte som anholdes av politiet anbringes normalt i arrestlokaler administrert av politiet. Det skal stilles fengselsplass til disposisjon for varetektsinnsatte innen 2 døgn etter pågrepelse.
- Domfelte som ikke kan starte soning innen 60 dager etter domfellelse, utgjør en soningskø.
- Den innsatte har aktivitetsplikt.
- Kriminalomsorgen organiserer opplæringsprogrammer, arbeidsdrift og fritidsaktiviteter
- Straffen skal ikke gjennomføres på en mer restriktiv måte enn det som er nødvendig for å unngå rømninger eller unnvikelser.



- Alternativet imøtekommer ikke identifisert behov for kapasitet.
- Vedlikeholdsarbeider slik at "Plan for lukking av vedlikeholdsetterlep" gjennomføres, er inkludert.

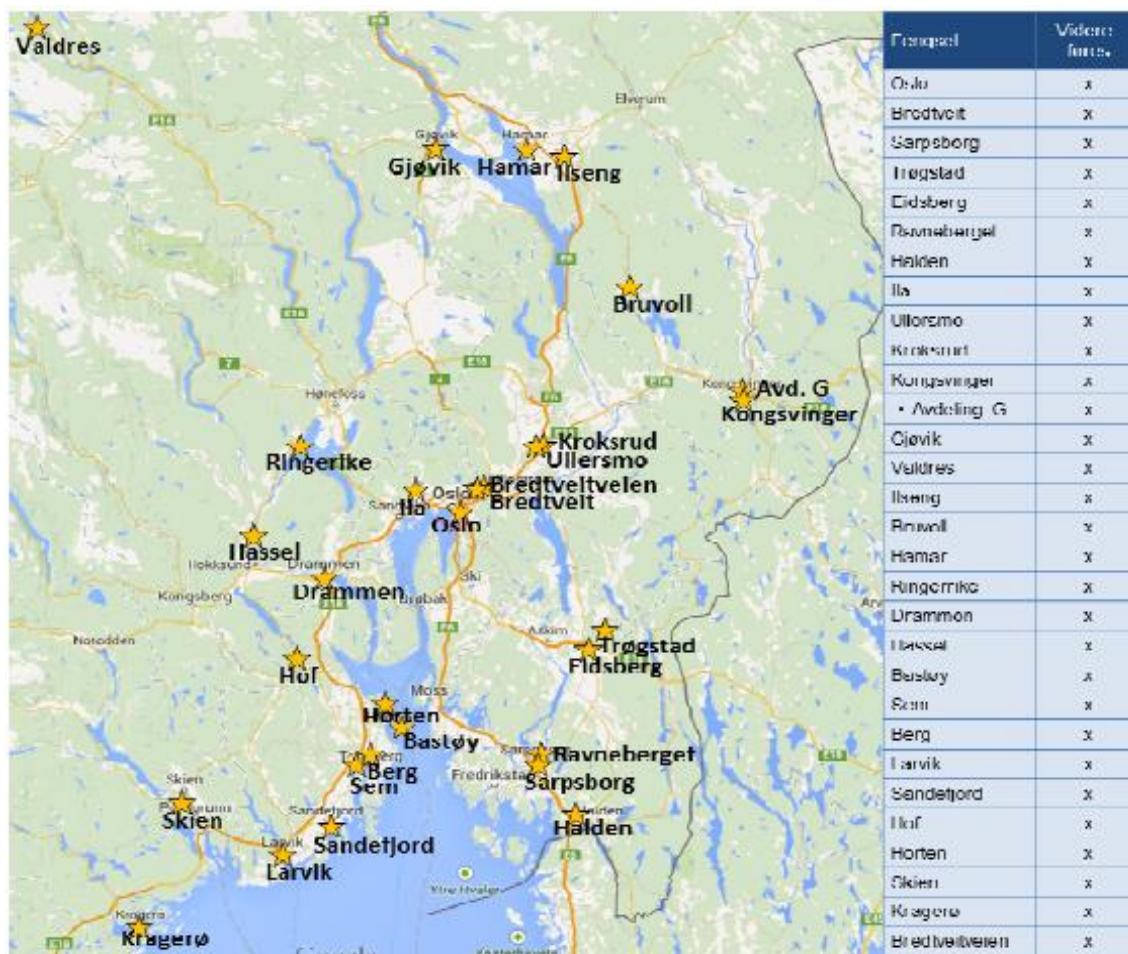
Nullpluss v1 "Investeringsminimum"



Plasser	Totalt	Høy sikkerhet
Videreført	2251	1385
Nye	696	672
Totalt	2947	2057

- Kapasitet økes iht. prognose, gjennom økning av kapasitet på eksisterende enheter.
- Alle enheter videreføres bortsett fra avd. A på Oslo fengsel

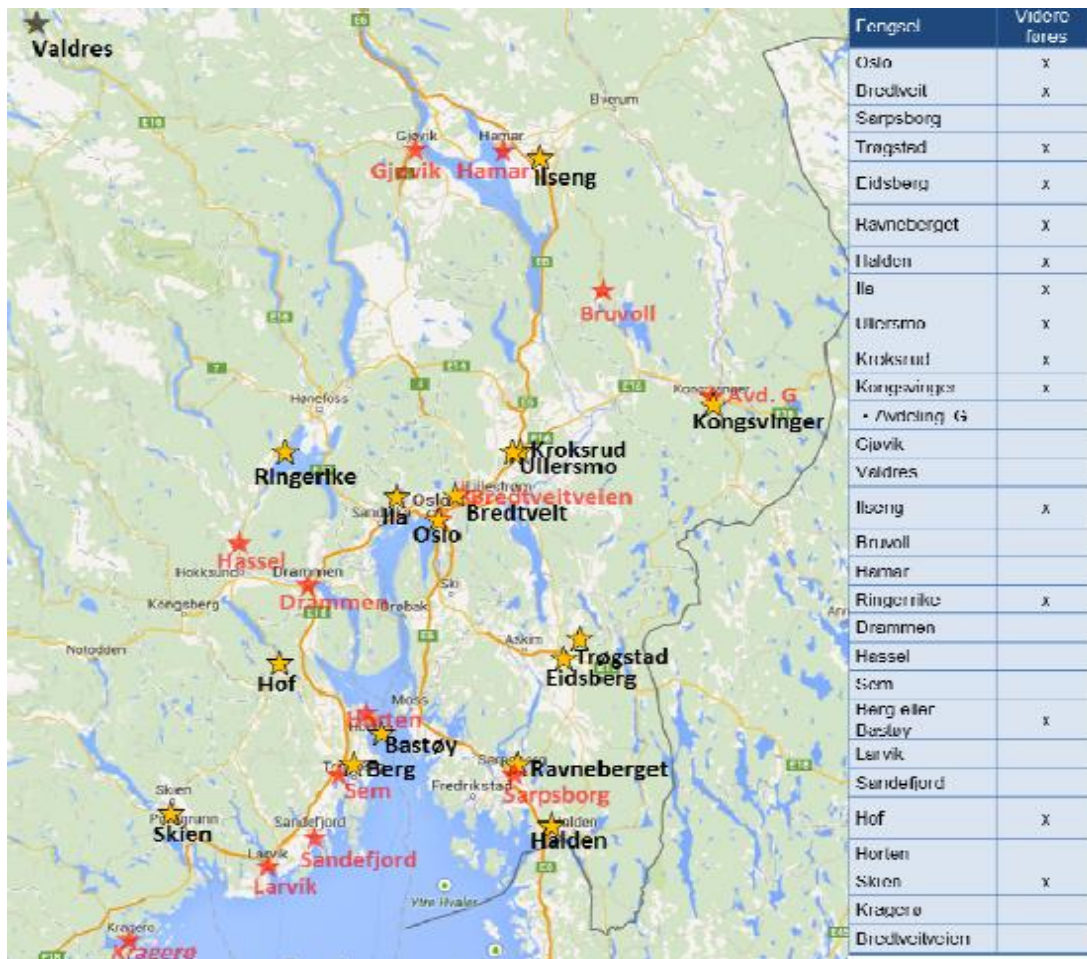
Nullpluss v2 "v1 + økt bruk av alt. former"



Plasser	Totalt	Høy sikkerhet
Videreført	1960	1385
Nye	956	672
Totalt	2916	2057

- Illustrerer muligheter som ligger i alternative straffegjennomføringsformer (primært EK – elektronisk kontroll).
- Tiltakene kan gjennomføres på alle de andre alternativene.
- Vil kreve lovendring.

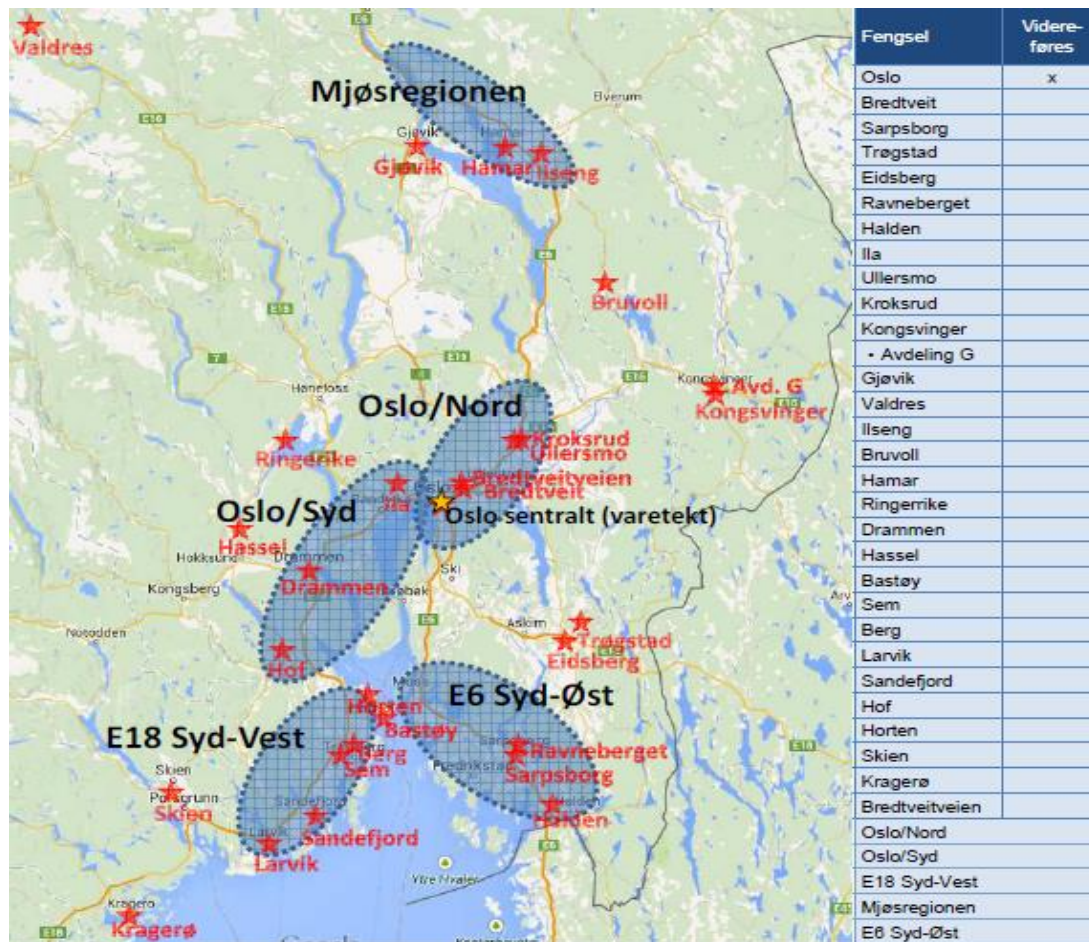
Alternativ 1 "Bygge på eksisterende"



Plasser	Totalt	Høy sikkerhet
Videreført	1485	948
Nye	1420	1104
Totalt	2905	2052

- Videreutvikle eksisterende portefølje og nedleggelse av lite hensiktsmessige enheter.
- Langt færre, større og mer bærekraftige enheter enn "nullpluss v1".
- Omfatter ingen nye fengsler.

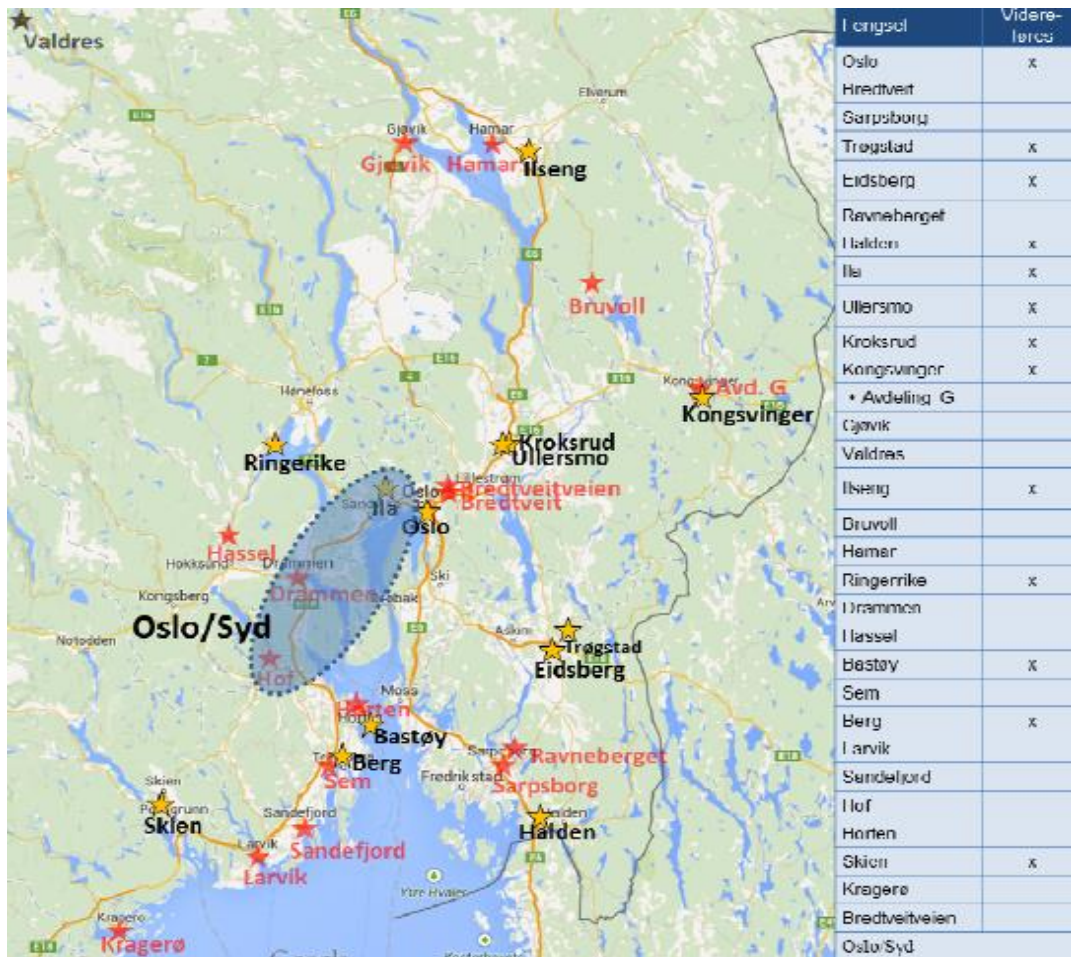
Alternativ 2 "Med blanke ark"



Plasser	Totalt	Høy sikkerhet
Videreført	250	250
Nye	2674	1824
Totalt	2924	2074

- Nedleggelse av alle eksisterende enheter, og bygging av fem nye storfengsler.
- Hver nye enhet planlegges med differensiert kapasitet.
- Vil kreve ca. 450 midlertidige plasser, som legges ned når de nye fengslene fases inn.

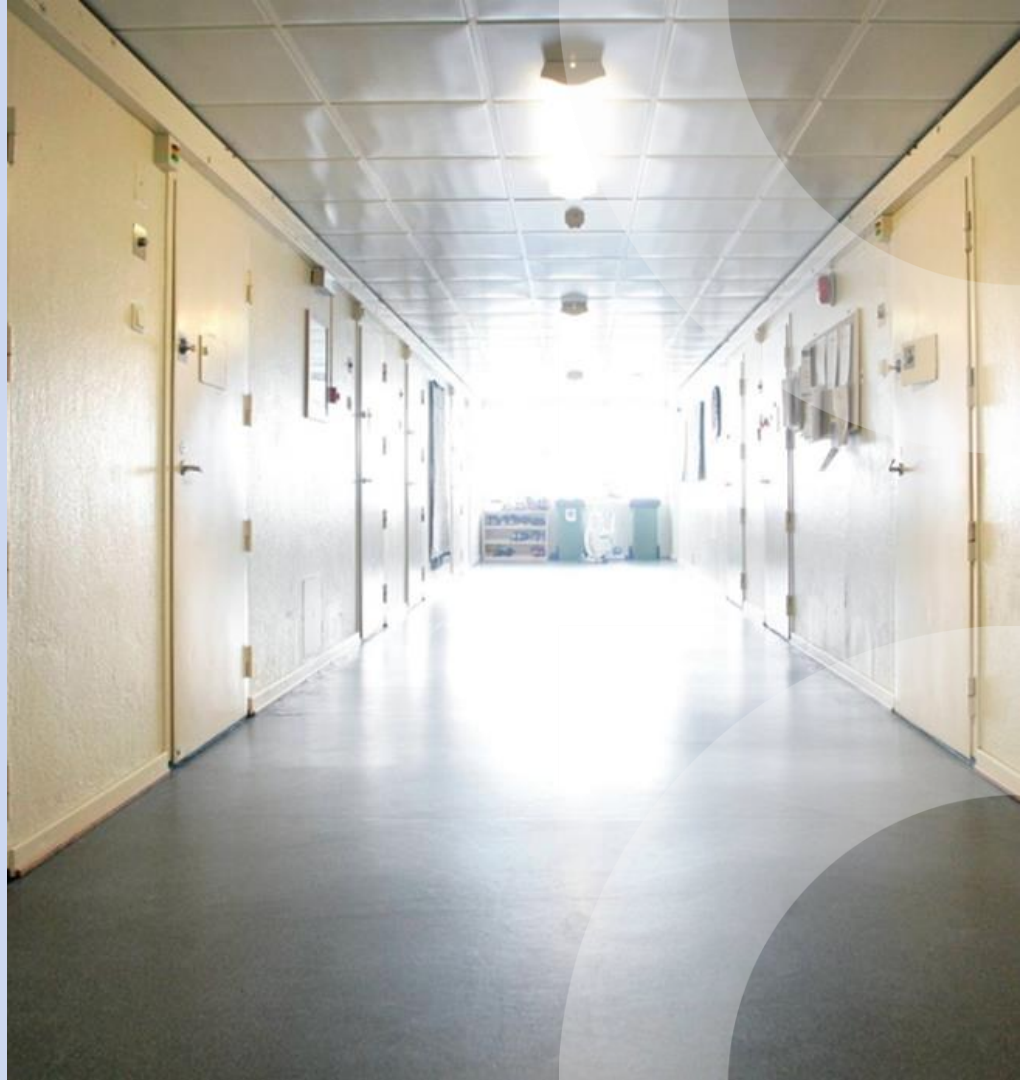
Alternativ 3 "Kombinasjonsalternativet"



Plasser	Totalt	Høy sikkerhet
Videreført	1440	948
Nye	1464	1104
Totalt	2904	2052

- Kombinerer tiltakene i alt.1 og 2.
- Eksisterende portefølje optimaliseres i tråd med alt.1 (nedleggelser og utvidelse på noen utvalgte enheter)
- Bygging av ett nytt storfengsel

Behov, mål, krav og mulighetsanalyse



Behov – normative og etterspørselsbaserte

Nasjonale behov – Straffegjennomføringsloven, forskrifter, straffeprosesslov m.fl.

Regulering av straffegjennomføring

- skal være sikkerhetsmessig forsvarlig
- gradvis overgang fra fengsel til full frihet
- domfelte har aktivitetsplikt under soning

Varetekt

- fengsel med høyt sikkerhetsnivå
- nærhet til domstol

Samfunnsstraff

- oppdrag tilpasset den domfeltes forutsetninger og erfaringer

Etterspørselsbaserte behov – tilbud, etterspørsel, prognose

- I dag underkapasitet på høyt sikkerhetsnivå
- Forventet betydelig økende underkapasitet (nasjonalt 1600) videre frem mot 2055

Behov – prognose for kapasitetsbehov

Faktorer som bestemmer kapasitetsbehov

A

Faktorer som bestemmer
etterspørsel etter
fengselkapasitet og EK

- Soningsdøgn (flere lange dommer over tid)
- Varetekt (betydelig økning, spesielt blant utlendinger)
- Soning utover 2/3 (8,8 % av mottatte døgn i 2013)
- Bøtesoning (nedgang i antall døgn siste 10 år)
- Soningsoverføring (flere utlendinger øker potensialet)
- Soning utenfor fengsel (en liten og synkende andel)
- Underrapportering
- Innreiseforbud (effekt vist separat)

B

Faktorer som bestemmer
tilbud av
fengselkapasitet

- Bruk av EK (kan redusere etterspørsel på lavsikkerhet)
- Kapasitetsutnyttelse (90 % anbefalt, 98 % i 2014)

Metode for prognosearbeid

Fremskriving av mottatte
dommer basert på
SSB-vekst

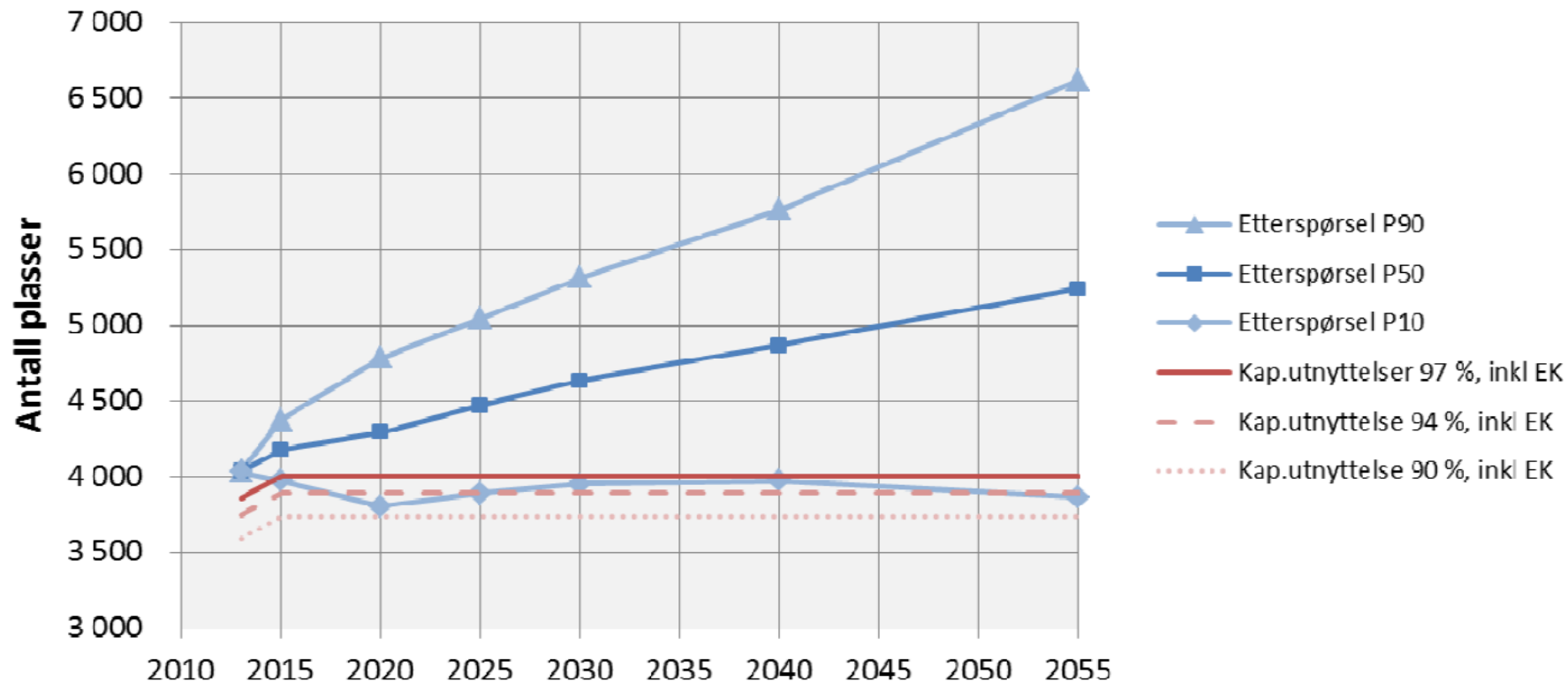
Korrigert for
usikkerhetsdrivere i A

Forventet etterspørsel
(P10, P50, P90)

Korrigert for faktorer som
bestemmer tilbud i B

Prognose for utvidet
kapasitetsbehov

Behov – nasjonal etterspørselsprognose



Behov – kvalitetssikrers vurdering

Samlet sett anser vi behovsanalysen å være komplett, at den inneholder indre konsistens mellom de ulike behovene, samt at tiltaket er relevant i forhold til samfunnsmessige behov som tidsmessig anses presserende å få løst.

- De normative behov som trekkes frem, er konsistente med nasjonale lover og forskrifter. De føringer og krav som følger av disse, er godt dokumentert og oppfattes som relevante for de normative behovene.
- Det er gitt en bred og grundig vurdering av dagens tilbud på straffegjennomføringskapasitet og prognostisert fremtidig etterspørselsbehov.
- KVVU-en har identifisert ulike interessentgrupper, og det er gjennomført møter og intervjuer disse - i hovedsak med de primære interessentene.
- De tre dimensjonene av det prosjektutløsende behov anses å være konsistent med normative føringer. Vi mener også at behovsanalysen har illustrert styrken i det prosjektutløsende behov gjennom prognoser som indikerer et prekært behov på kapasitetssiden.

Strategikapitlet – samfunns- og effektmål

Samfunnsmålet er definert som;

"Kriminalomsorgen skal sørge for riktig dimensjonert kapasitet for straffegjennomføring og varetekt. Dette vil bidra til sikker og virkningsfull straffegjennomføring som motvirker straffbare handlinger og derved bidrar til et tryggere samfunn".

Effektmålene er definert gjennom **ett hovedeffektmål**;

"Antall fengselsplasser på Østlandet med høy sikkerhet planlegges økt netto (nybygg minus nedlegging av kapasitet) med 450 plasser innen 2025 og 550 plasser innen 2030".

... og **fire underordnede effektmål (prioritert rekkefølge) knyttet til**;

- Kapasitet på varetektsplasser
- Optimal utnyttelse av tilgjengelige fengselsplasser – 90% gj.snittlig utnyttelse
- Fleksibilitet mht. å veksle mellom varetekt, soning på høyt og lavere sikkerhetsnivå
- Innhold som ivaretar fremtidsrettet kriminalomsorg

Strategikapitlet – kvalitetssikrers vurdering

Samlet sett bygger strategikapitlet opp under og er konsistent med behovskapitlet. Vi anser også at de angitte målene (samfunns mål og effektmål) innehar indre konsistens. Effektmålene er i hovedsak også konkretisert gjennom kvalitative resultatindikatorer.

Vi har følgende tilleggskommentarer;

- Vi stiller spørsmål om realismen i målet om fleksibilitet for ulike typer av soning innen 2025. Tatt i betraktning volumet av fengelseiendommer som i dag anses som uegnet til formålet, kunne dette målet kanskje vært avgrenset til å gjelde nybygg.
- KVV-en indikasjon om at det ikke foreligger målkonflikter, burde vært noe mer nyansert. Målet om både kapasitet, fleksibilitet, aktivitetstilbud parallelt med at teknisk standard og effektiv drift skal opprettholdes, vil kunne inneholde åpenbare konflikter;
 - ✓ valg mellom 450 nye plasser med begrenset aktivitetstilbud vs. 200 nye plasser med fokus på aktivitetsarealer.
 - ✓ KDs interesse som leietaker og Statsbyggs interesse som utleier vil ikke nødvendigvis harmonere.

Kravkapitlet – rammebetingelser og krav

Gjeldende lover og forskrifter er i KVU-en definert som rammebetingelser.

KVU-en har videre definert det viktigste kravet som alternative konsepter må oppfylle:

"Kapasitets- og strukturendringer skal ivareta behovet for fleksibilitet i aktivisering og annet innhold".

Andre viktige krav som er trukket frem i KVU-en er:

- Fleksibilitet til å veksle mellom HS- og LS-nivå
- Ivareta grupper av innsatte med særlige behov
- Lokalisering i nærhet av politi, domstol, mv.
- Robust og levedyktig konsept i et langt tidsperspektiv
- Ivaretakelse av krav til sikkerhet
- Raskest mulig innhente dagens underskudd på fengselsplasser
- Ivareta miljøhensyn

Krav – kvalitetssikrers vurdering

De angitte krav reflekterer behov, ytelser og mål som er avdekket gjennom behovsanalysen og strategikapitlet, og er således i hovedsak konsistent med foregående kapitler, men vi vil kommentere følgende;

- I lys av at det prosjektutløsende behov og de ulike effektmålene i hovedsak retter seg mot underkapasitet i straffegjennomføringen, savner vi denne dimensjonen som del av det "viktigste" kravet.
- Kravet som retter seg mot miljødelen, er formulert på et svært generelt nivå og gir liten tilleggsverdi utover det som fanges opp av lover og forskrifter. Vi vil derfor foreslå at dette fjernes som krav.

Mulighetsstudie – identifiserte tiltak

Tiltakskategorier

Identifiserte tiltak i KVV

1 Tiltak som påvirker behov for og valg av soningsform	• Straffegjennomføring i samfunn • Straffegjennomføring med EK • Soningsoverføring til utlandet	• KVV-ens vurdering er at kapasitetspotensialet i tiltakskategori 1 og 2 er begrenset med dagens rammebetingelser. • Konseptene i alternativanalysen bygges derfor primært på kategori 3 og 4.
2 Tiltak som gir mer effektiv utnyttelse av eksisterende kapasitet	• Dublering av celler • Leie av kapasitet i utlandet • Øke sikkerheten på fengsler med LS • Tidligere overføring av langtidsdømte til LS	
3 Begrensede utbyggingstiltak	• Benytte ekstern infrastruktur • Ut-/ombyggingstiltak i eksisterende kapasitet – vurdert ut-/ombyggingspotensial i antall plasser ved dagens enheter	
4 Større ombygginger eller nye fengsler	• Større ut-/ombygginger defineres som utvidelser med mer enn 192 plasser (over 750 mill. kroner) • Nye fengsler	

Mulighetsstudie – kvalitetssikrers vurdering

Vi vurderer at KVVU-en har tenkt bredt når man har identifisert mulige tiltak. Vi har fått tilgang på et arbeidsdokument som ble benyttet i gruppeprosessen som viser at man har vurdert en rekke mulige tiltak også utover de tiltakene som omtales i KVVU-en.

- Vi savner en mer systematisk tydeliggjøring i KVVU-en av hvilke mulige tiltak som er blitt vurdert, samt prosess/ kriterier for siling av tiltakene.
- Når det gjelder leie av kapasitet i utlandet mener vi at KVVU-en fortsatt ikke gir tilstrekkelig begrunnelse for hvorfor dette ikke er vurdert som et mulig tiltak i alternativanalysen.

Usikkerhetsanalyse av investeringskostnader



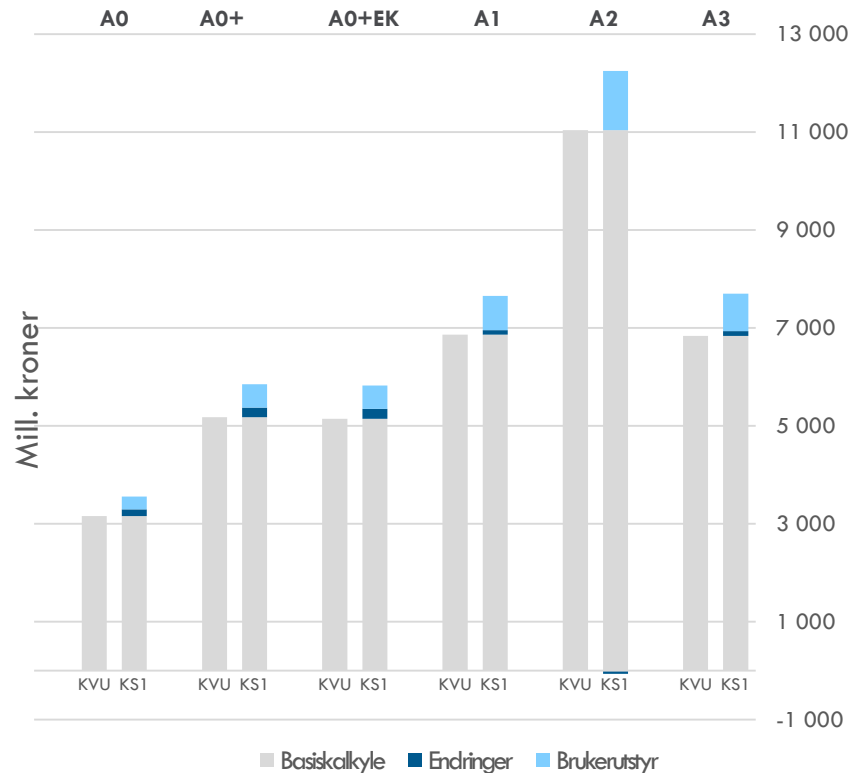
Vi har gjennomført kvalitetssikring av basiskalkyler og gjort noen justeringer

Kvalitetssikring:

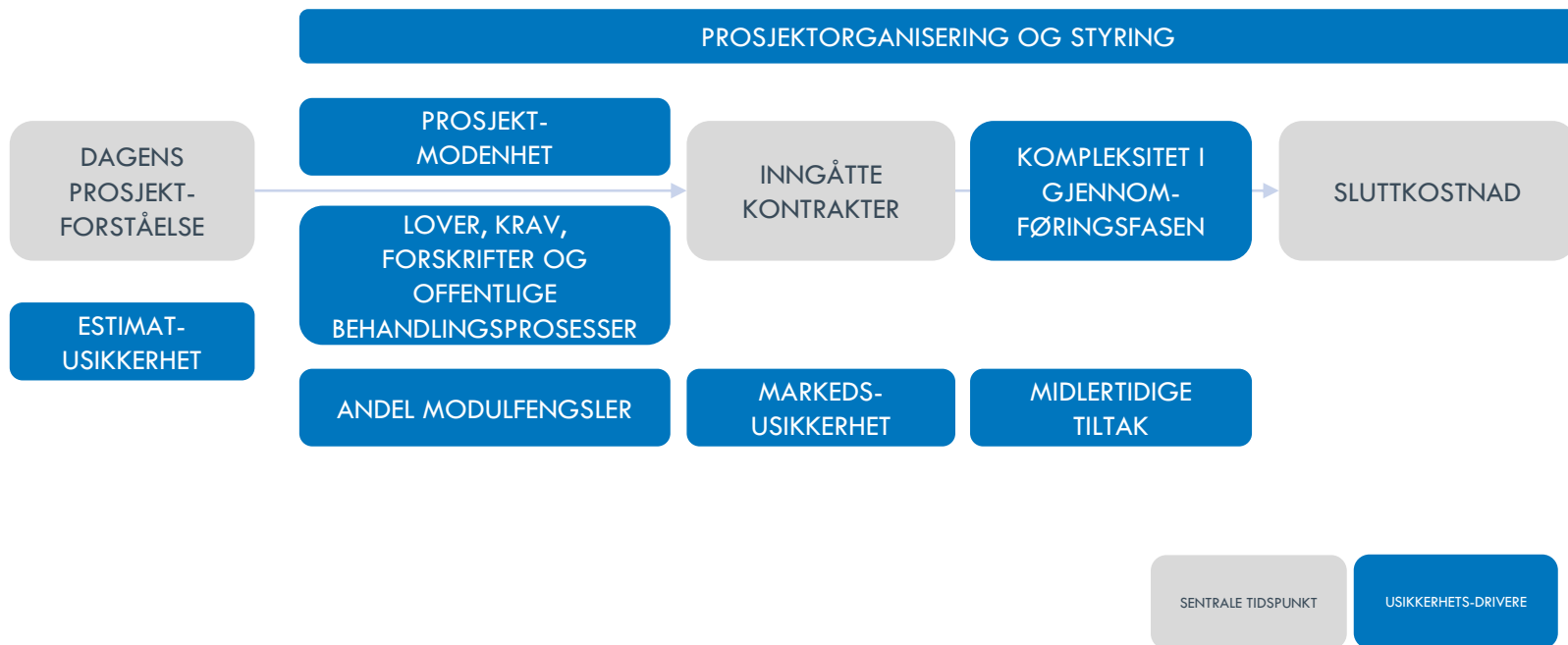
- Det er vurdert om alle nødvendige tiltak/arbeider er medtatt for at konseptet skal kunne realiseres
- Det er overordnet vurdert mengder og enhetspriser

Justeringer:

- Prisjustert fra 2014 til 2016-nivå
- Justert enhetspris Modell 2015 (modulbygg)
- Økt enhetspris fengsler lavere sikkerhet
- Endret andel modulbygg vs. tradisjonelle bygg
- Medtatt brukerutstyr i basiskalkylen



Usikkerhetsdrivere – vår input til usikkerhetsanalysen



Usikkerhetsvurdering per konsept

Usikkerhet	Andel modulfengsler	Markeds-usikkerhet	Prosjekt-modenhet	Lover, krav, forskrifter og off. behandlingsprosesser	Prosjekt-organisering og styring	Kompleksitet gjennomføring	Midlertidige tiltak
Nullalternativet (A0)		4	2	4	1		
Nullpluss v1 Investerings-minimum (A0+)	3	4	2	4	2	1	
Nullpluss v2 Investerings-minimum og EK (A0+EK)	3	4	2	4	2	1	
Bygge på ekisterende (A1)	3	5	3	3	2	1	1
Blanke ark (A2)	3	6	2	4	2	1	1
Kombinasjon (A3)	3	5	3	3	2	1	1

Grader av usikkerhet

1

2

3

4

5

6

Skjevhet

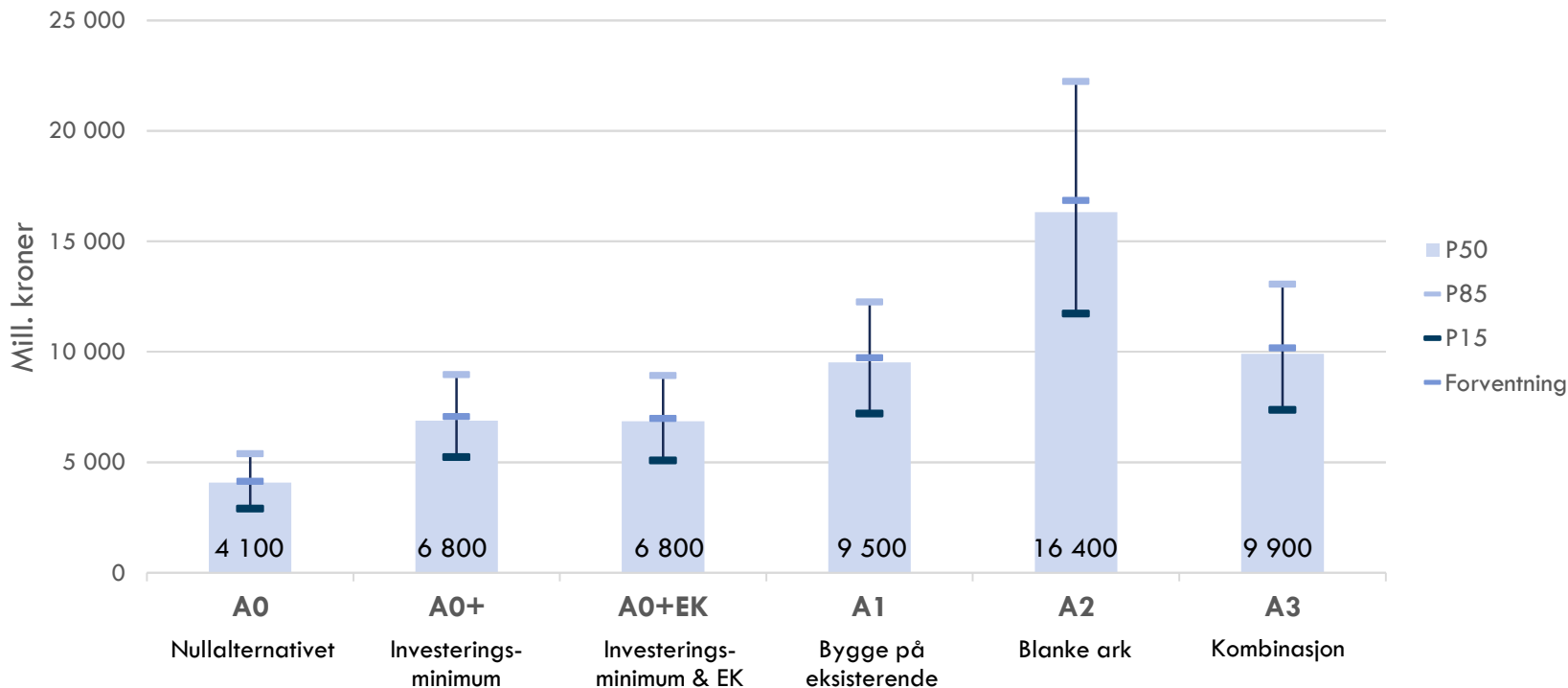
V

S

H

FH

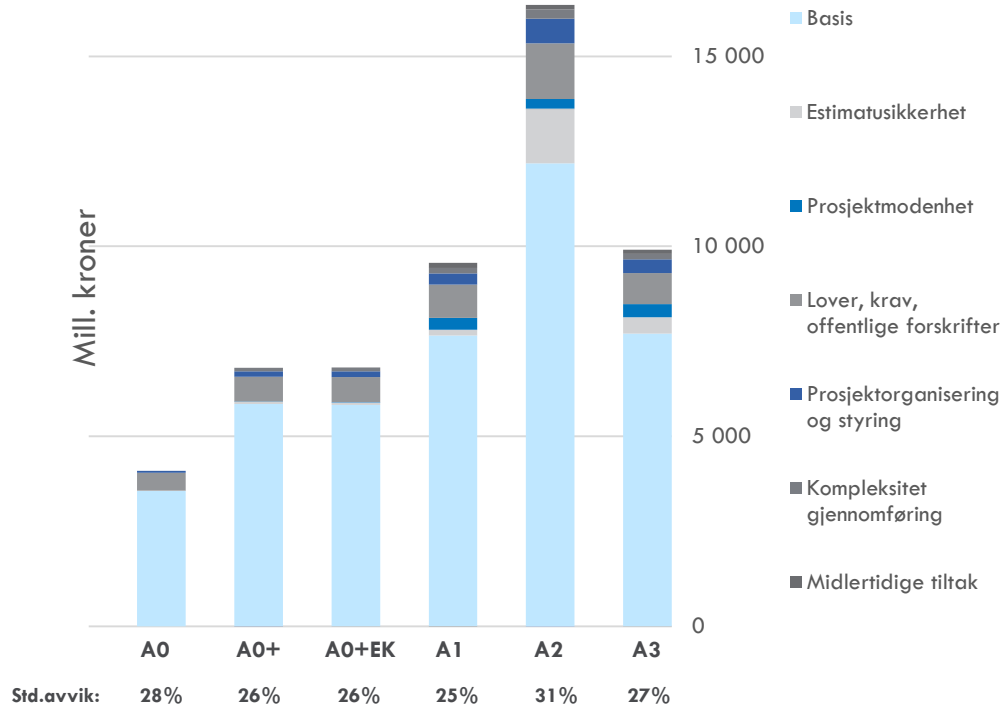
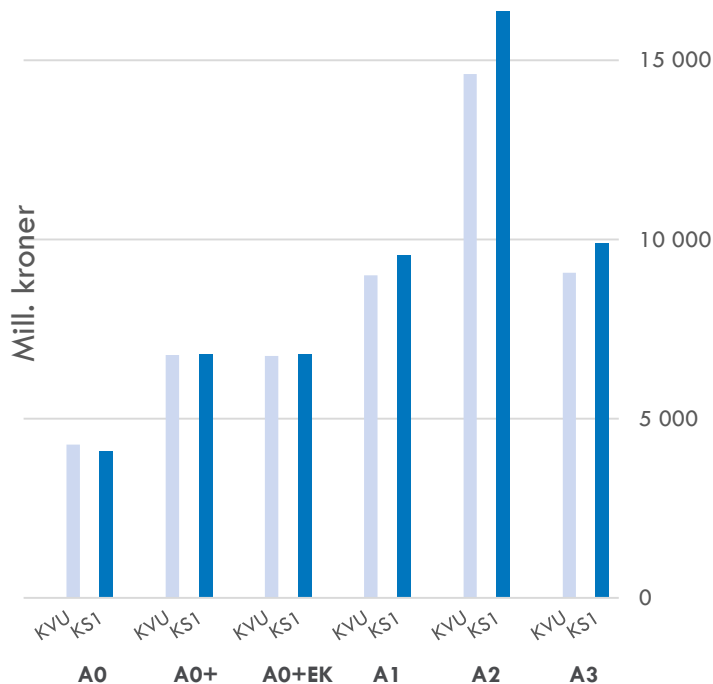
Hovedresultater fra usikkerhetsanalyse investeringskostnader



Hovedresultater fra usikkerhetsanalyse investeringskostnader

Hovedresultater (P50) KVU og KS1

KS1 Usikkerhetsbidrag fra basiskostnad til p50

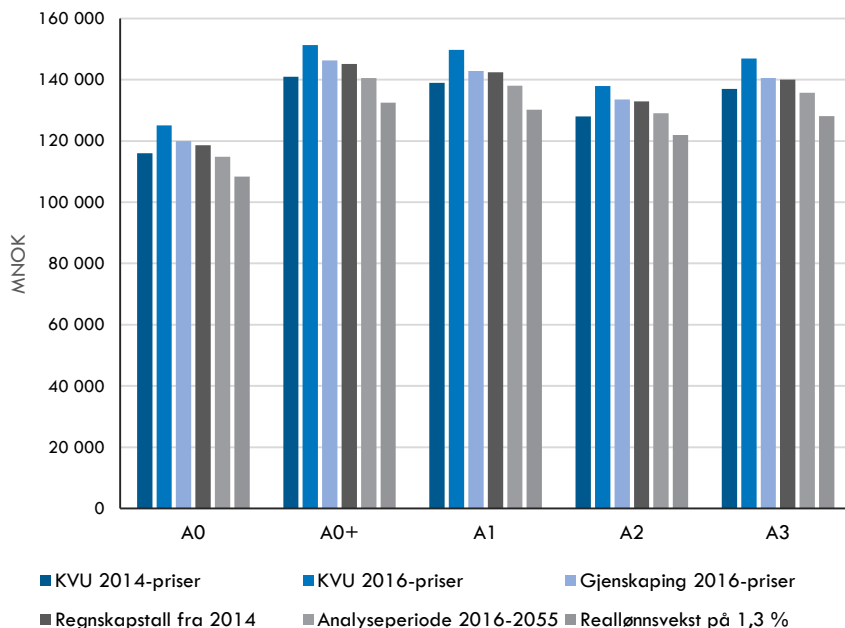


Usikkerhetsanalyse av driftskostnader



Våre anslag på driftskostnadene er lavere enn i KVV

Kostnadsestimat for driftskostnader, hele analyseperioden, MNOK



KVV 2014-priser: KVV-ens kostnadsestimat gjengitt i tabell 26

KVV 2016-priser: KVV estimatet for 2014 oppjustert til 2016 priser

Gjenskaping 2016-priser: Vi har forsøkt å gjenskape tallene fra KVV, men får et noe lavere estimat. Inkluderes fromsorgskontorene blir tallene om lag de samme, men vi har fått oppgitt at fromsorg ikke er inkludert i KVV-tallene

Regnskapstall fra 2013: KVV-ens beregninger er basert på beregninger ved bruk av regnskapstall fra 2013. Vi har benyttet regnskapstall fra 2014.

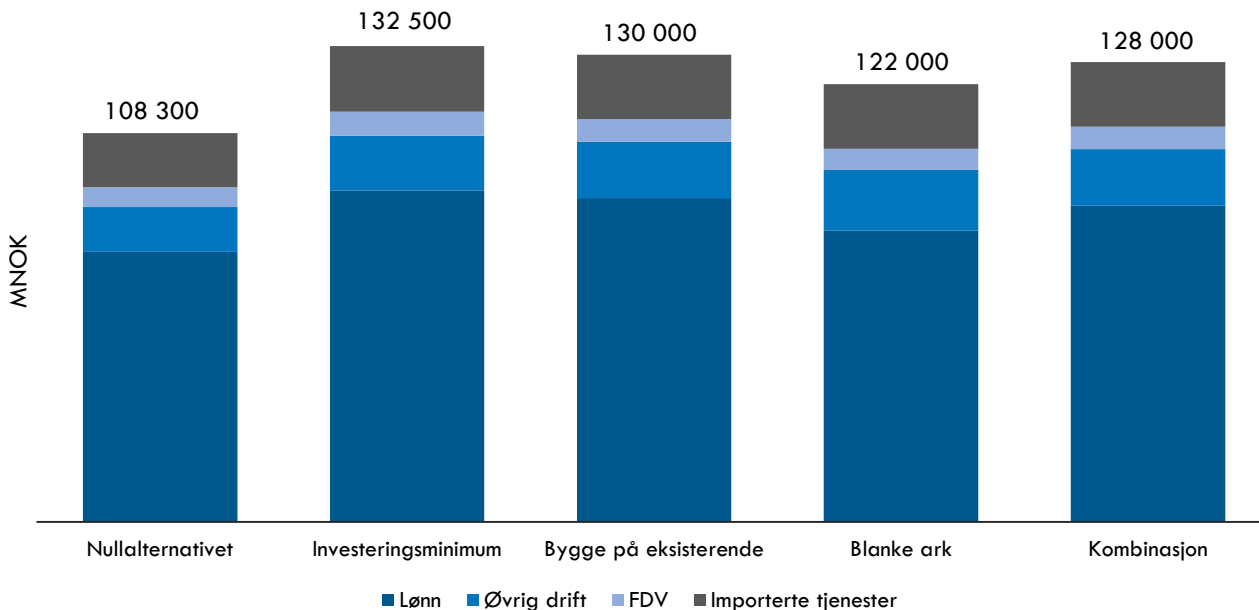
Analyseperiode 2016-2055: KVV-en har en analyseperiode på 41 år (2015-2055). Vi har justert den ned til 40 år, og ser på perioden 2016-2055

Reallønnsvekst på 1,3%: KVV-en har lagt til grunn en reallønnsvekst på 1,6 %. Vi bruker 1,3 %, den antatte veksten i BNP per innbygger fra Perspektivmeldingen 2013.

Vårt **basisestimert** er den siste søylen hvor vi tilslutt justerer ned reallønnsveksten

Lønnskostnadene utgjør den største andel av driftskostnadene

Vårt basisestimat for driftskostnader i perioden 2016-2055, MNOK



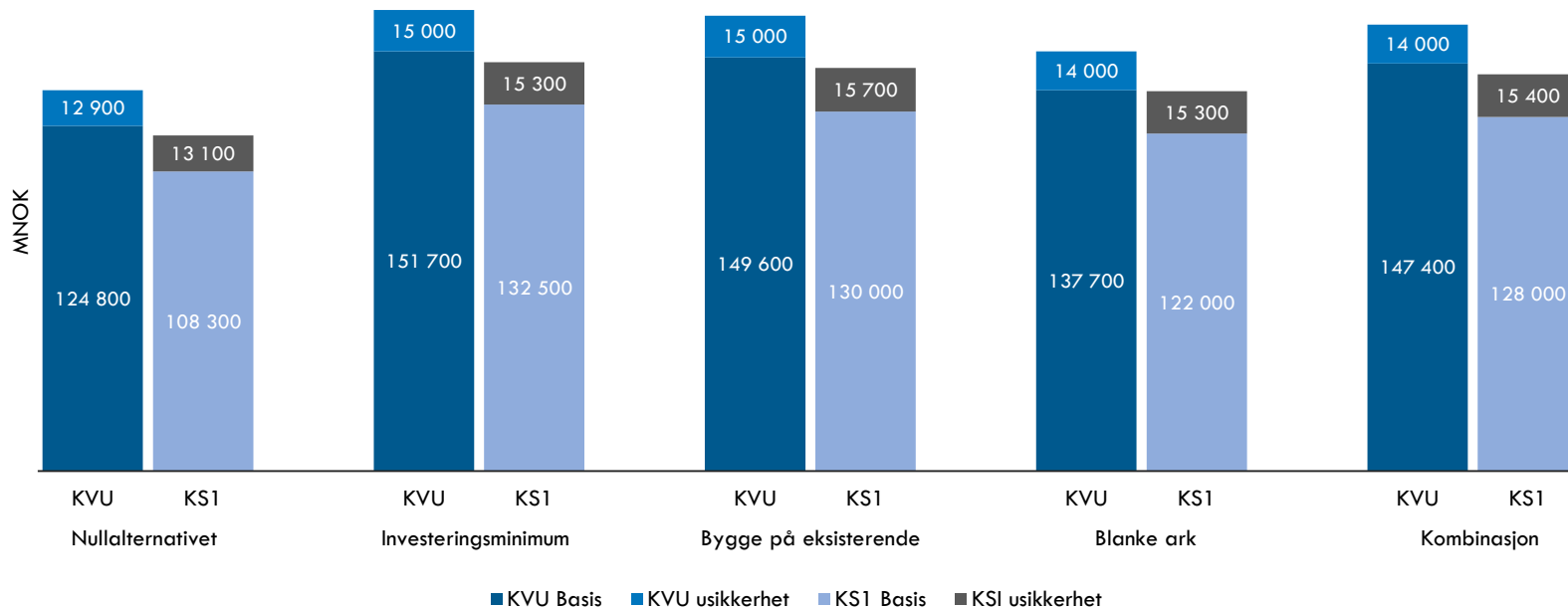
Lønnskostnadenes andel i konseptene varierer fra 67 prosent i «Blanke ark» til 70 prosent i «Investeringsminimum»

For hvert konsept er følgende usikkerhetsdrivere vurdert

Estimatusikkerhet	Usikkerhet i mengder og enhetspriser
Bemanningsnivå	Kan dagens arbeidsoppgaver gjøres med flere/færre ansatte?
Arbeidsoppgaver	Kan bemanningen påvirkes av at kriminalomsorgen får flere/færre arbeidsoppgaver over tid?
Kompetansekrav	Kan kompetansekravene og derigjennom lønnskostnadene endre seg over tid?
Support og utskifting av utstyr	Kan brukernes forventning til funksjonalitet og alder på utstyret reduseres eller øke over tid?
Endringer i bygningstekniske krav	Kan hva som anses å være et hensiktsmessig nivå på vedlikehold endre seg over tid?
Omstilling, innkjøring og optimalisering	Hvor tilpasningsdyktig er kriminalomsorgen om det kommer en ny fengselstruktur?

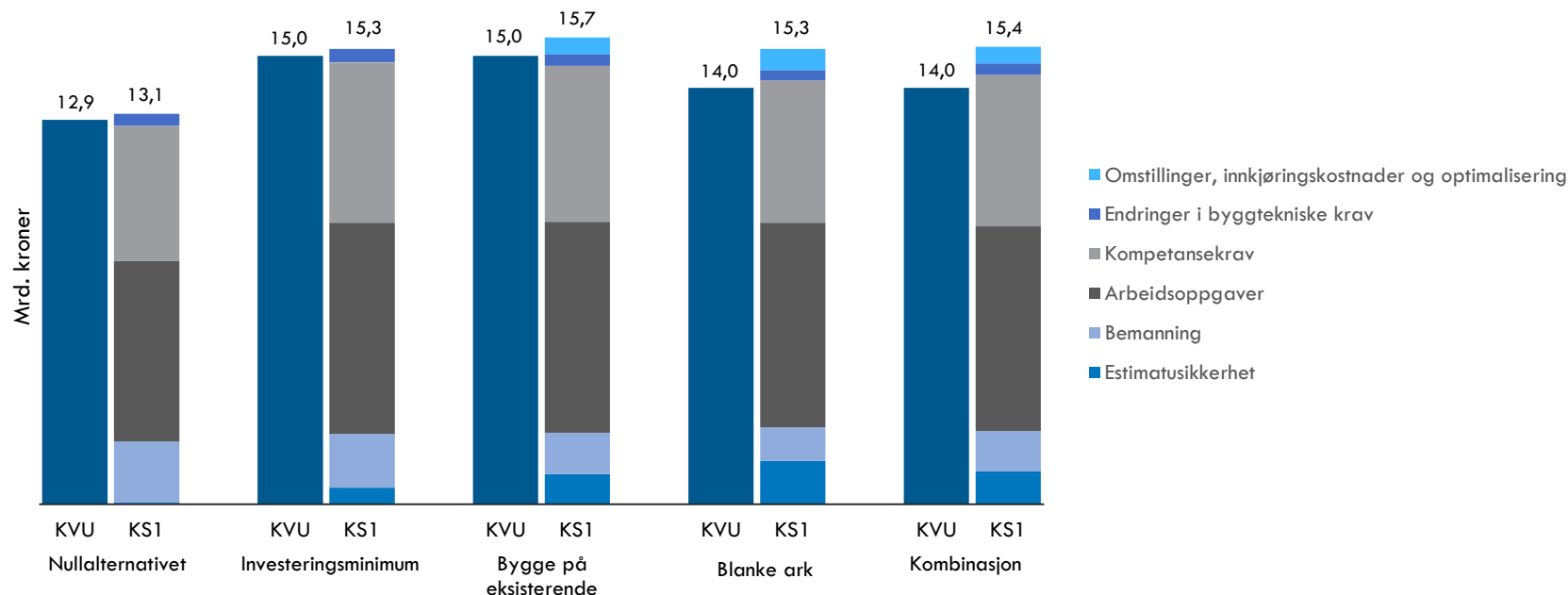
Hovedresultater fra usikkerhetsanalyse av driftskostnader

Driftskostnader, P50, hele analyseperioden, MNOK



Forventet tillegg som følge av usikkerhet er høyere i KS1

Driftskostnader, usikkerhetsbidrag fra basis til P50, hele analyseperiode, mrd. kroner



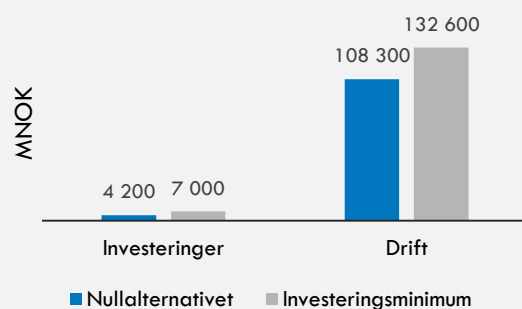
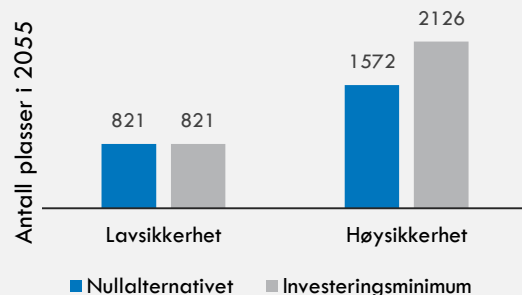
Samfunnsøkonomisk analyse



Valg av referansealternativ

- KVVU-en har to referansealternativ:
 - «Nullalternativet» - en videreføring av kapasiteten i 2013
 - «Investeringsminimum» - kapasiteten økes i henhold til prognosen for vekst i etterspørsel
- I Finansdepartementets veileder for nullalternativet heter det blant annet at «nullalternativet skal ta utgangspunkt i dagens konsept/løsning – fremtidig behovstilfredsstillelse skal ikke bli dårligere enn på beslutningstidspunktet»

- «Nullalternativet» vil på sikt føre til en dårligere behovstilfredsstillelse enn i dag. Det er per i dag mangel på soningsplasser i Norge, og uten tiltak vil underskuddet øke i årene fremover. Verken fengselsplasser i utlandet, eller utbygging på Ullersmo og Eidsberg, som er vedtatt og igangsatt, er med i «nullalternativet»
- «Investeringsminimum» kan føre til en bedre behovstilfredsstillelse enn i dag, og har betydelige kostnader sammenlignet med nullalternativet



Investeringer inkluderer ekstraordinært vedlikehold
Drift er beregnet for perioden 2016-2055

Prissatte virkninger

Overordnede forutsetninger i KVU og KS1 avviker på flere områder

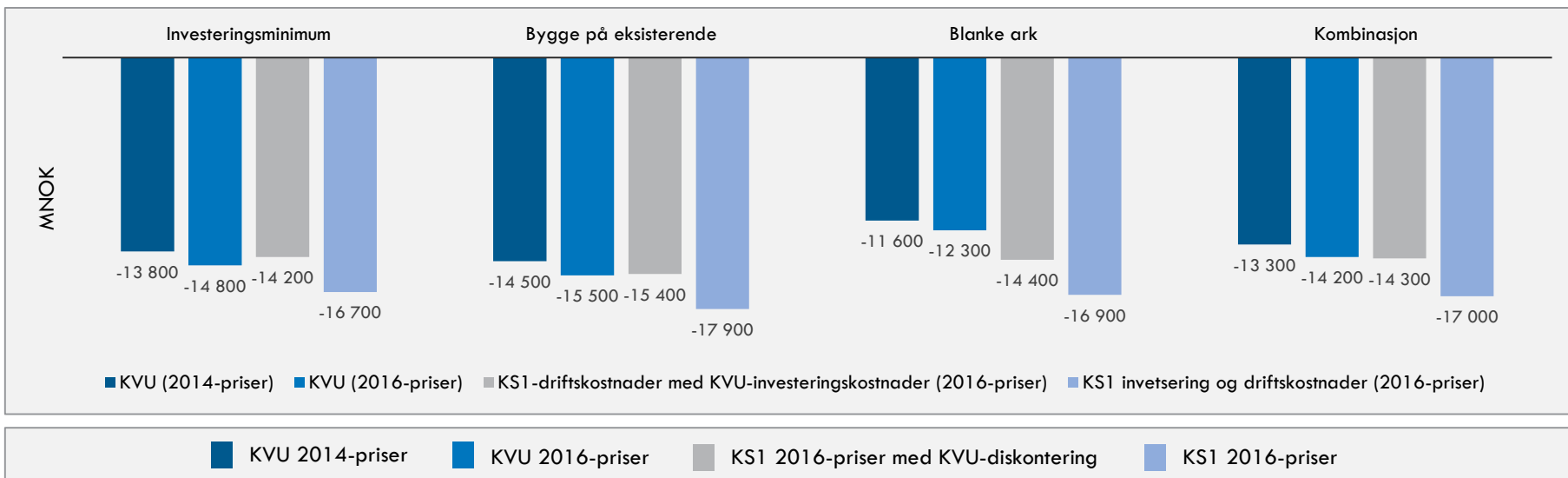
	KS1	KVU
Diskonteringsrente	4 %	4 %
Realprisjustering	1,3 %	1,6 %
Analyseperiode	40 år	41 år
Neddiskontert til	2016	2015
Prisnivå	2016	2014
Investeringsperiode	2-5 år*	2-5 år*
Restverdi	Inkludert	Inkludert

* Avhenger av størrelse samt hvorvidt det er utvidelse eller nybygg



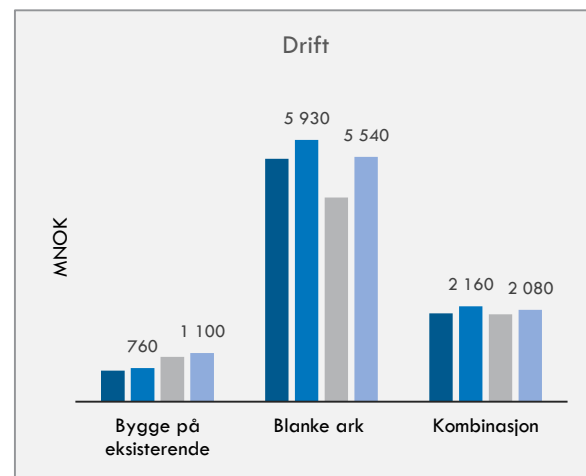
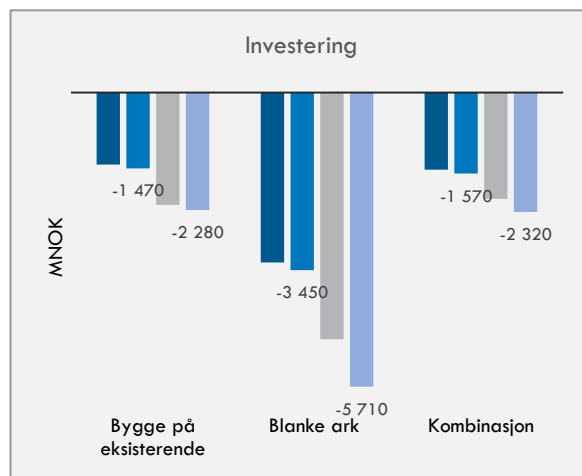
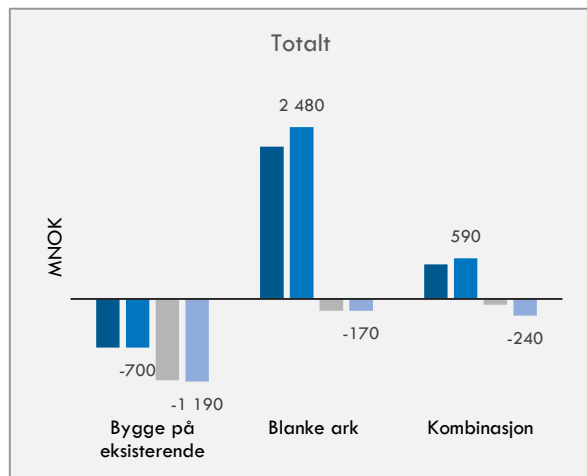
Prissatte virkninger – «Nullalternativet» som referanse

Netto nytte, mill. 2016-kroner (A0 «Nullalternativet» som referansealternativ)



Prissatte virkninger – «Investeringsminimum» som referanse

Netto nytte, mill. 2016-kroner (A0+ Investeringsminimum som referansealternativ)

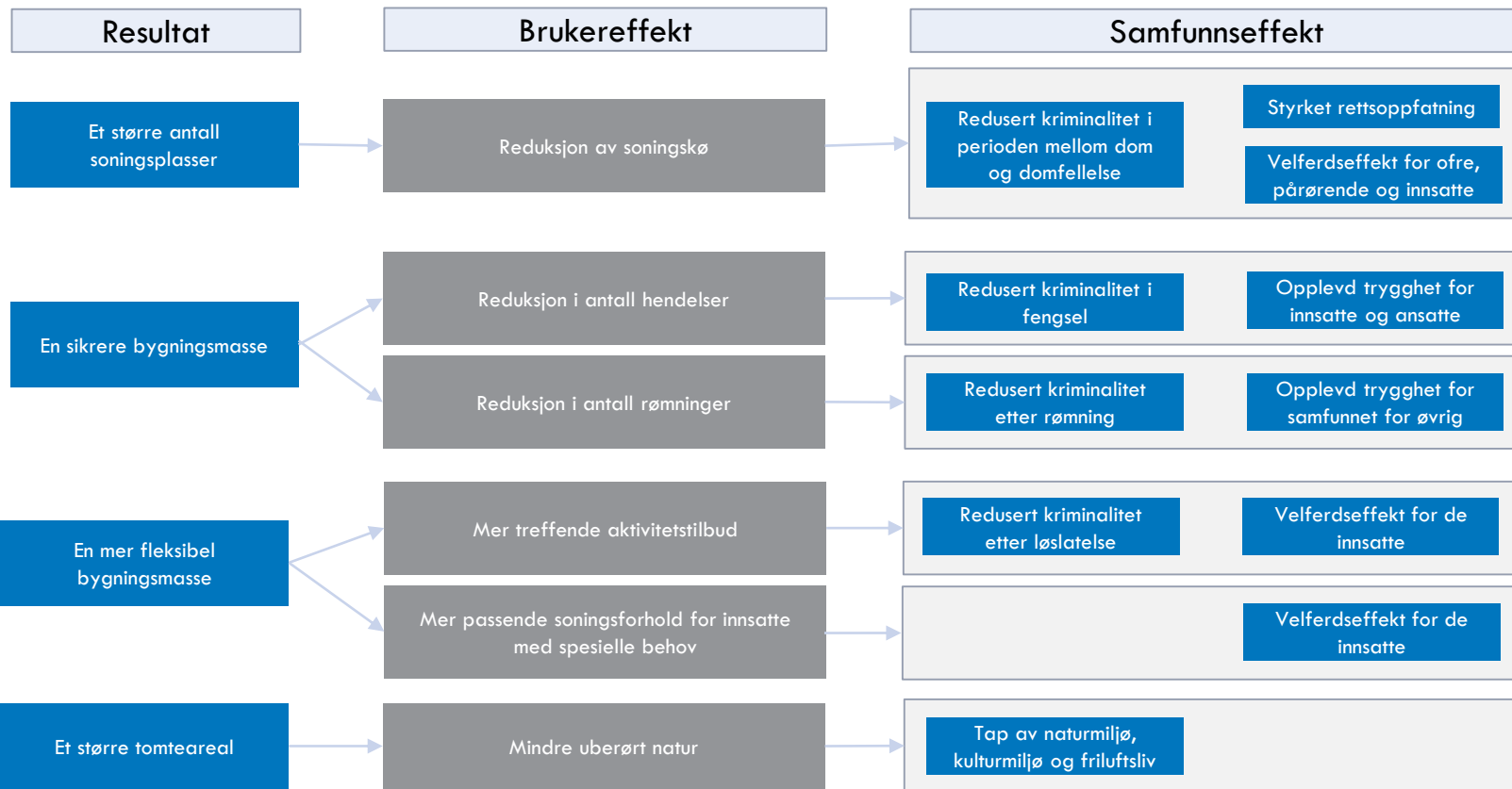


■ KVV 2014-priser ■ KVV 2016-priser ■ KS1 2016-priser med KVV-diskontering ■ KS1 2016-priser

Ikke-prissatte virkninger

KVU	
Virkning	Vurderingsmetode
Robusthet og levedyktighet	Alternativene er vurdert opp mot hverandre på en ni-delt ordinal måleskala
Sikkerhet	
Rask reduksjon av soningskø	
Riktig aktivisering	
Forhold for kvinner	
Innvirkning på miljø	

KS1	
Virkning	Vurderingsmetode
Reduksjon av soningskø	Vurderes ved bruk av pluss-minusmetoden
Reduksjon i antall hendelser	
Reduksjon i antall rømninger	
Mer passende sonings-tilbud for innsatte med spesielle behov	
Mindre uberørt natur	Konsekvensen er forsøkt synliggjort gjennom prissetting
Mer treffende aktivitetstilbud	



Ikke-prissatte virkninger

Nullalternativet som referanse

Virkning

A0+

Reduksjon av soningskø

++++

Begrunnelse:

- Fortsetter soningskøen å vokse vil det påvirke den allmenne rettsoppfatning negativt. Å unngå dette potensielt store gevinster

Investeringsminimum (A0+) som referanse

Virkning

K1

K2

K3

Reduksjon i antall hendelser

+

+

+

Reduksjon i antall rømninger

0

+

0

Mer treffende aktivitetstilbud

+

+++

++

Bedre soningsforhold for spesielle typer innsatte

0

++

+

Mindre uberørt natur

-

--

-

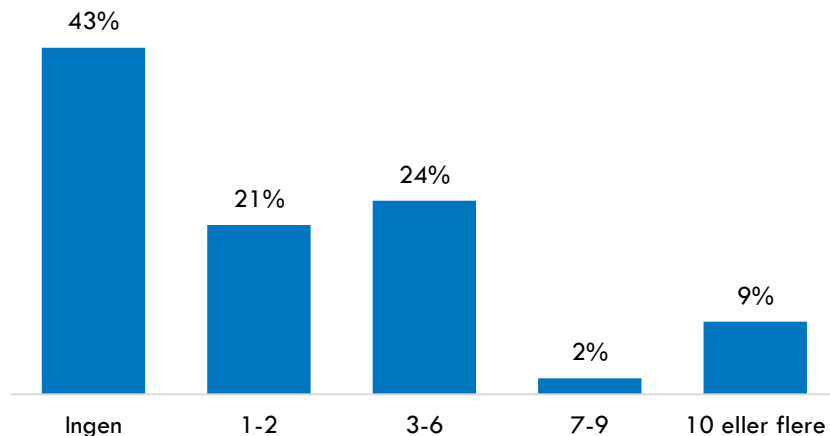
Begrunnelse:

- Virkningen en reduksjon i antall hendelse og antall rømninger vil gi antas å være liten. Ingen av delene er et stort problem i dag
- Muligheten til å gi et mer treffende aktivitetstilbud er den viktigste virkningen
- Bedre soningsforhold for spesielle typer ansatte kommer av at det med større enheter blir enklere å skjerme, eventuelt omplassere innsatte ved behov
- Virkningen på miljø følger av størrelsen på nybygg

Samfunnsøkonomisk gevinst av lavere tilbakefall

- Hvert år en person er i fengsel koster det samfunnet minst 1 mill. kroner (driftskostnad soningsplass og soningsplass og tappt verdiskaping)
- Betydelig andel av dagens innsatte har også tidligere sonet i fengsel.
- Ved å bygge et fengsel som bidrar til å redusere tilbakefallet til kriminalitet etter endt soning kan man oppnå samfunnsøkonomiske gevinster.
- Vi har estimert den samfunnsøkonomiske gevinsten av et fengsel med lavere tilbakefall ved hjelp av en modell som simulerer livsløpet til ulike kategorier løslatte basert på reelle tilbakefallsrater.

Andel av innsatte i norske fengsel med tidligere fengslinger

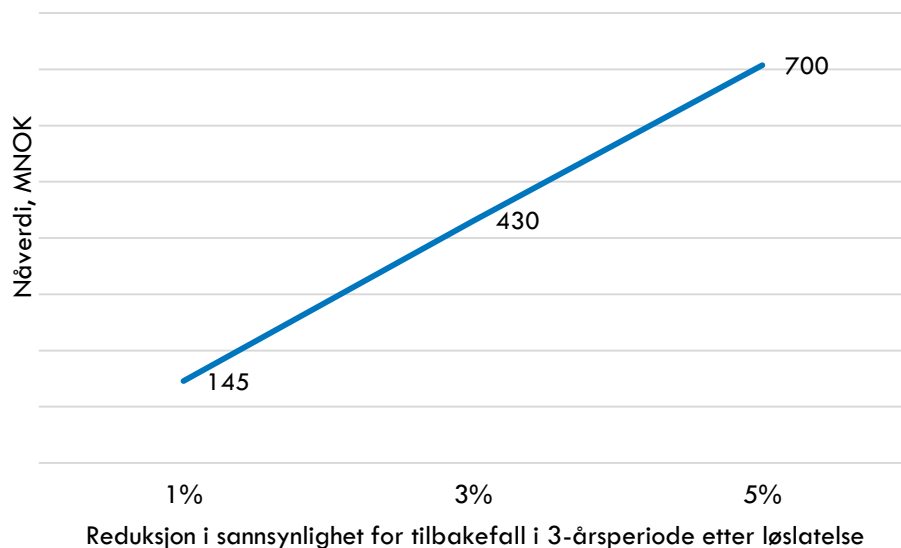


Kilde: Levekårsundersøkelsen blant innsatte 2014

60 prosent av de innsatte har sittet i fengsel minst én gang tidligere

Samfunnsøkonomisk gevinst av lavere tilbakefall

Samfunnsøkonomisk gevinst over 40 år for fengsel med 500 plasser



Regneeksempel

- Reduseres sannsynligheten for tilbakefall etter løslatelse med 1 prosentpoeng i et fengsel med 500 plasser, og hvor de innsatte i snitt soner i 1 år, så innebærer det en årlig reduksjon på 6 soningsår
- Reduksjonen på 6 soningsår gir en årlig gevinst på 6 mill. kroner, og en nåverdi på 145 mill. kroner over 40 år
- Den beregnede gevinsten inkluderer ikke inkluderer kostnaden knyttet til selve kriminaliteten. som unngås ved at tilbakefallet reduseres

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Vurderinger med «Nullalternativet» som referanse

- I «Nullalternativet» investeres det ikke i kapasitet, men samfunnet påføres store kostnader gjennom manglende muligheter til å iverksette straffereaksjoner
- Vår vurdering av ikke-prissatte virkninger er at samfunnskostnadene ved «Nullalternativet» forsvarer en investering i økt kapasitet

Vurderinger med «Investeringsminimum» som referanse

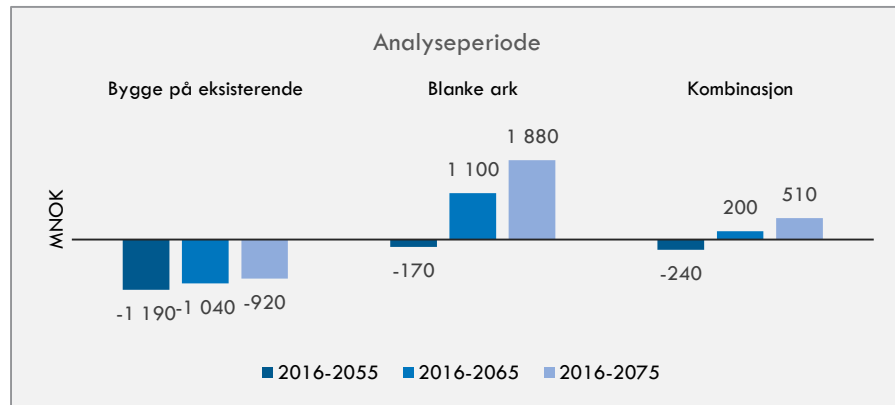
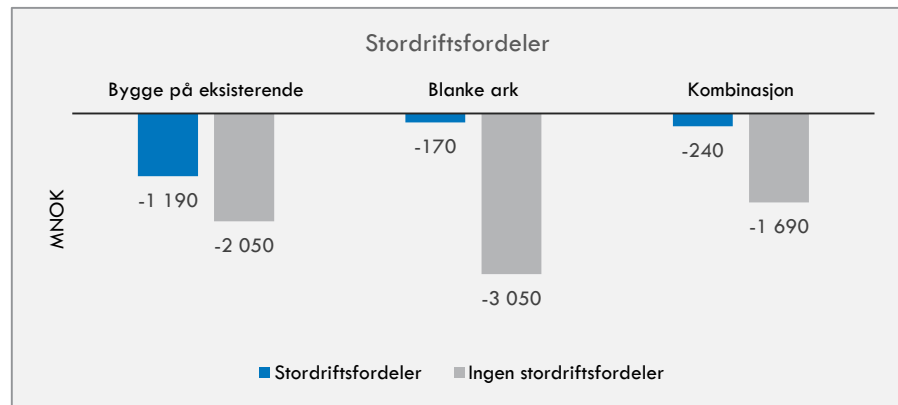
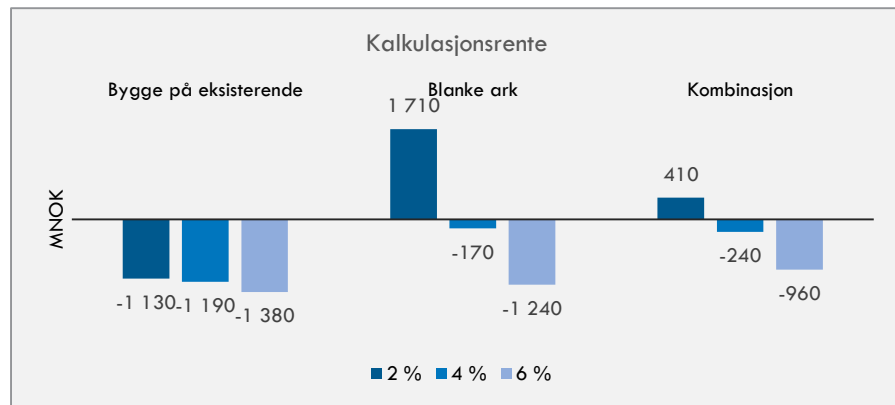
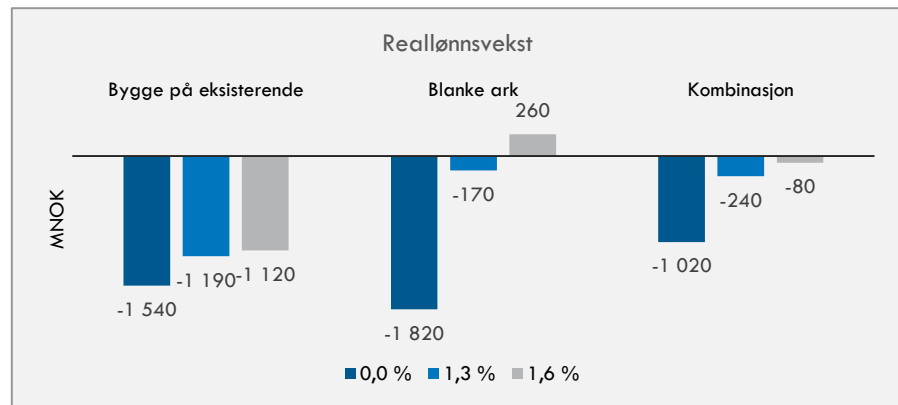
- Netto nytte av tiltaksalternativene er negativ. Kostnadene ved å erstatte deler av kapasiteten i «Investeringsminimum» med ny kapasitet er større enn besparelsene man henter gjennom mer effektiv drift over en 40-års periode
- Analysen av ikke-prissatte virkninger viser at det å bygge ny kapasitet gir samfunnsøkonomiske gevinster
- Nye fengsler gir eksempelvis muligheter for bedre aktivisering. Dersom dette gir redusert tilbakefall vil både «Blanke ark» og «Kombinasjon» være lønnsomme konsepter



Følsomhetsberegninger

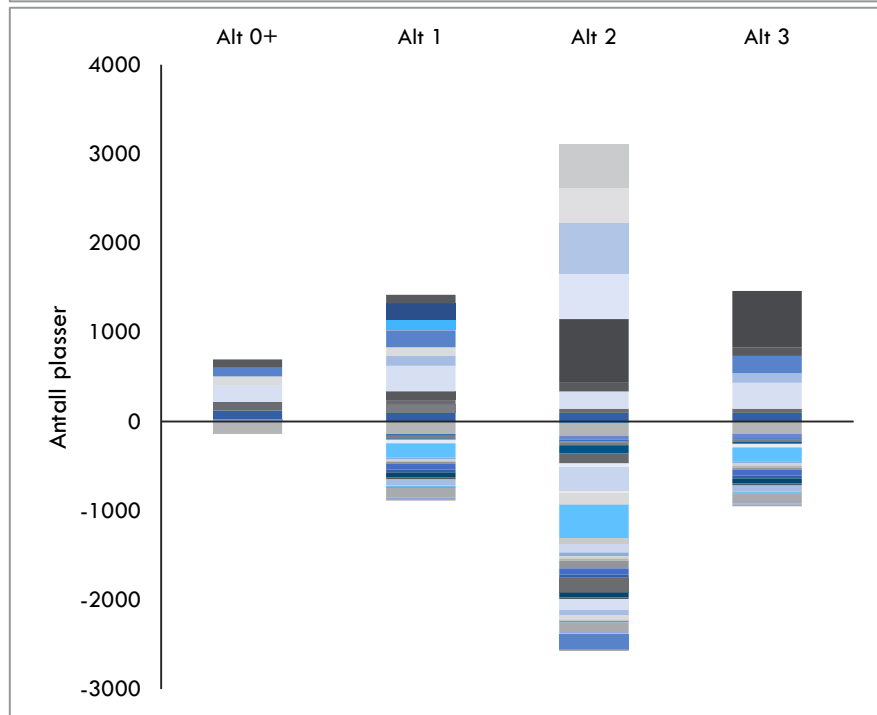


Resultatene er sensitive for endringer i forutsetninger

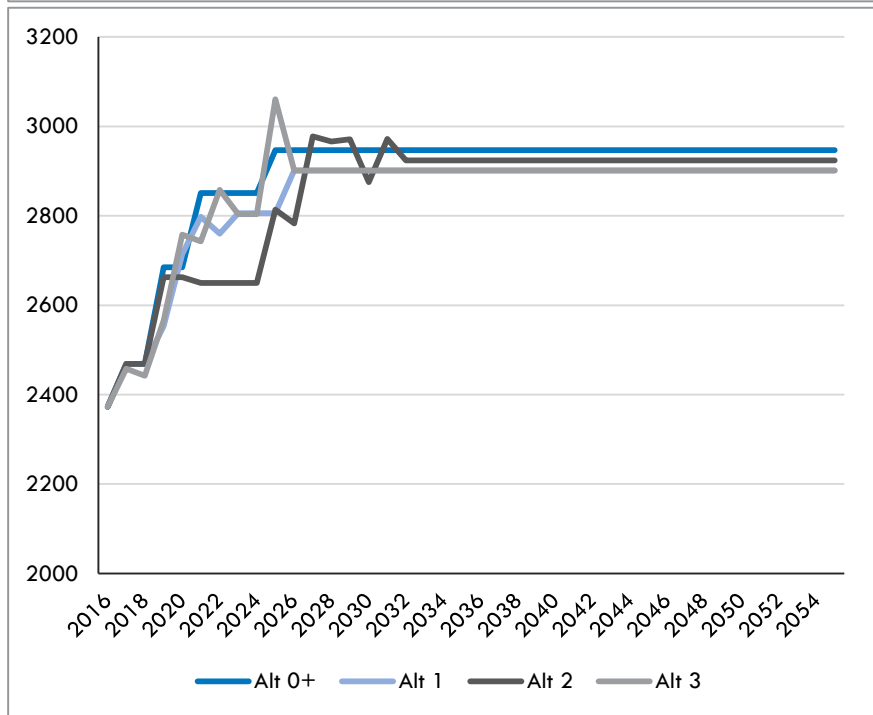


Alternativene er satt sammen av en serie investeringsbeslutninger

Antall plasser som fases inn og ut



Utvikling i antall plasser over tid



Sammensetningen av investeringene har betydning for lønnsomheten

Tabell: Samlet kapasitet i 2055

	A0+	A1	A2	A3
Lavsikkerhet	821	754	754	753
Høysikkerhet	2126	2148	2170	2148
Total	2947	2902	2924	2901

Tabell: Nåverdi av lønnsutgifter, 2016-2055, A0+ som referanse (mill. 2016-kroner)

	A0+	A1	A2	A3
Lavsikkerhet	0	440	330	430
Høysikkerhet	0	-120	150	-260
Total	0	320	480	170

Er det sammensetningen av investeringene, mer enn det konseptuelle spørsmålet om det lønner seg å bygge nytt som driver resultatene?

Det er to typer investeringsbeslutninger som implisitt gjøres i de ulike konseptene

1. Å bygge nytt for å erstatte gammel kapasitet

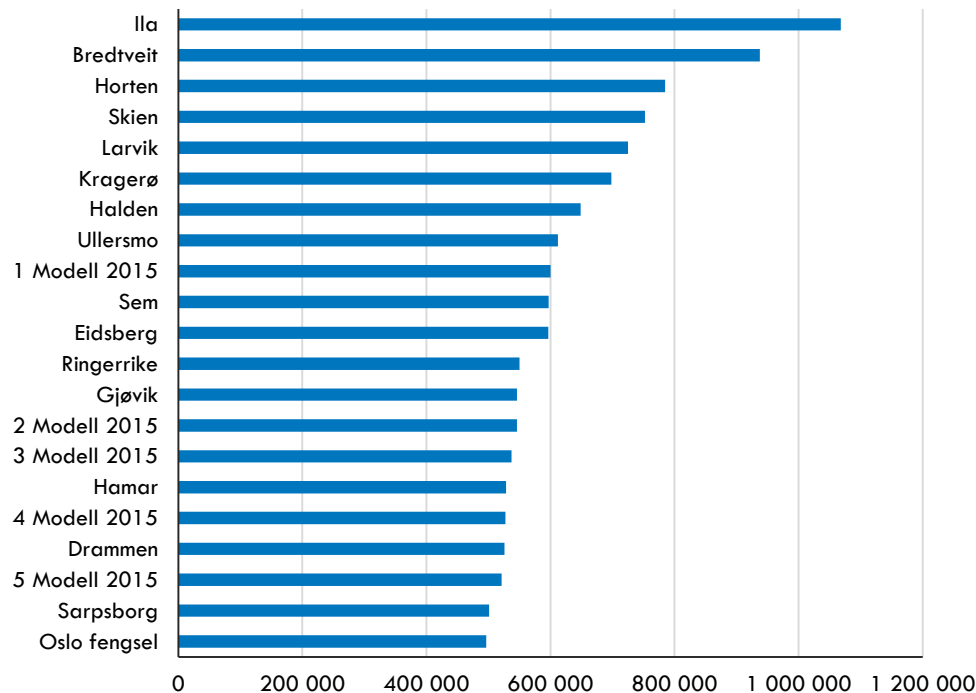
Finnes det lønnsomme investeringer, uten økning i kapasitet?

2. Å bygge nytt for å øke straffegjennomføringskapasiteten

Finnes det lønnsomme måter å kombinere nybygg og påbygg?

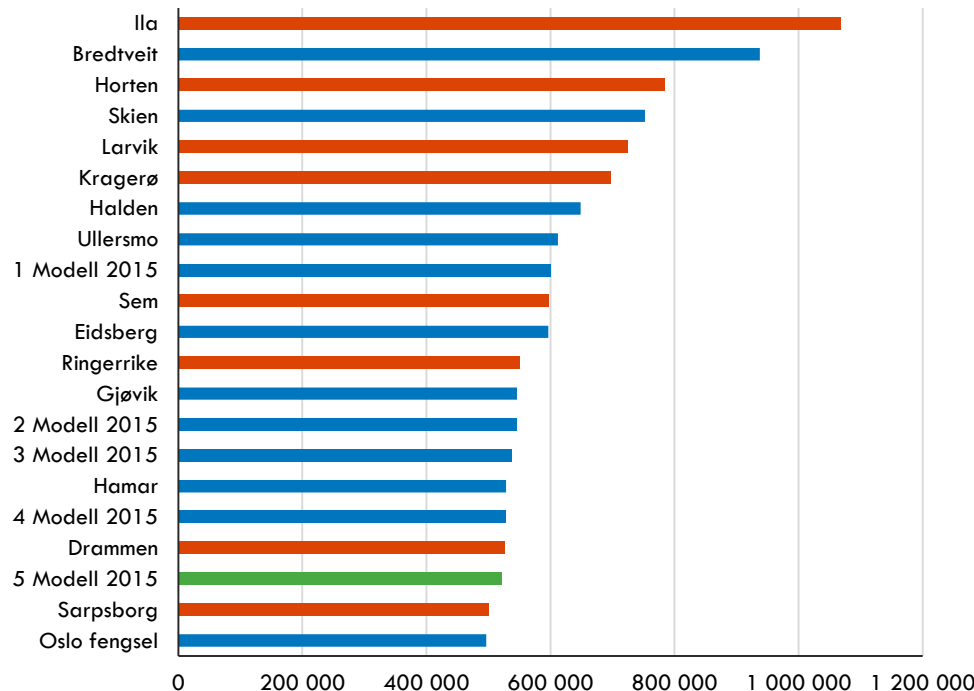
Finnes det lønnsomme investeringer, uten økning i kapasitet?

Lønnskostnader per plass, 2014



Finnes det lønnsomme investeringer, uten økning i kapasitet?

Lønnskostnader per plass, 2014



Regneeksempel: Bygge et storfengsel med 5 modell 2015 for å erstatte gammel kapasitet

Modell 2015

Forventet investeringskostnad: 2,6 mrd. kroner

Ekstraordinært vedlikehold: 190 mill. kroner

Plasser: 480

Lønnskostnader: 270 mill. kroner

(Gjennomsnitt for høysikkerhet * estimerte årsverk)

Driftskostnader: 69 mill. kroner

(Kostnader Halden fengsel * antall kvm)

Ila, Horten, Larvik, Kragerø, Sem, Ringerike, Drammen og Sarpsborg

Forventet investeringskostnad: 0

Ekstraordinært vedlikehold: 633 mill. kroner

Plasser: 480

Lønnskostnader: 365 mill. kroner

(Regnskap 2014)

Driftskostnader: 68 mill. kroner

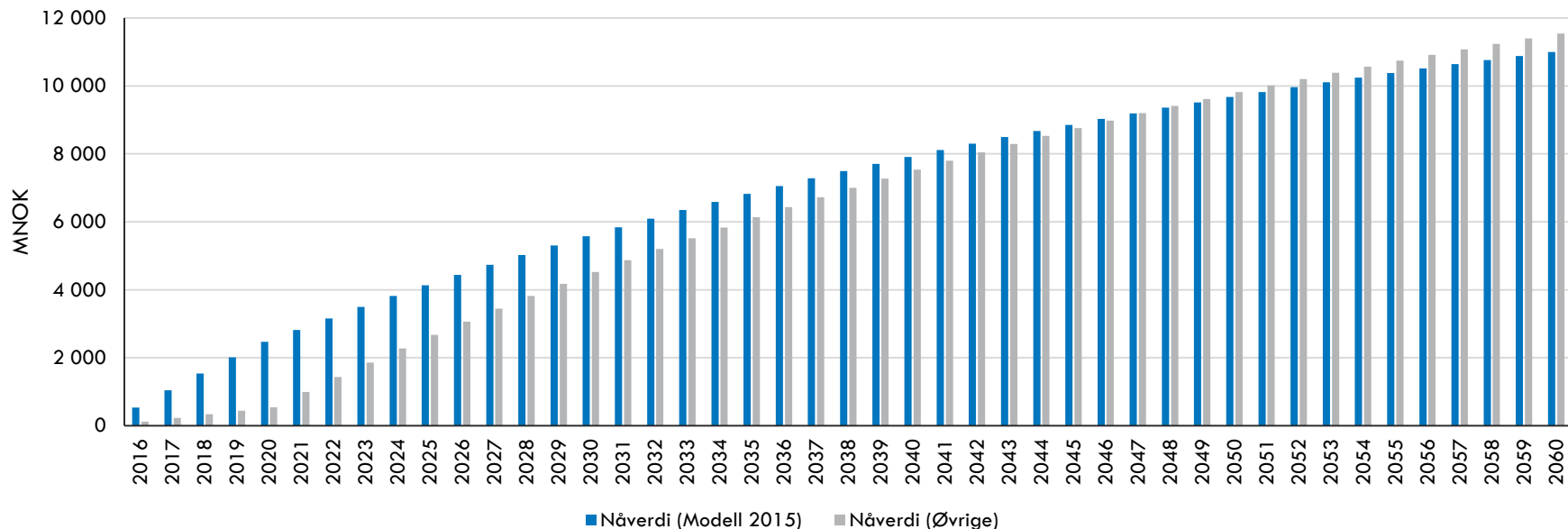
(Regnskap 2014)

Det finnes lønnsomme investeringer uten å øke kapasiteten

Akkumulert nåverdi 2016-2060, mill. kroner

Investering og vedlikehold: 2016-2020
Driftsperiode: 2020-2060

Nåverdi 2016-2060
Modell 2015: 11 000
Øvrige: 11 500



Finnes det lønnsomme måter å kombinere nybygg og påbygg

	A0+	A1	A2	A3
Bredtveit	24			
Eidsberg	96	96	96	96
Ravneberget		96		
Halden	96	48	48	48
Ila		96		
Ullersmo	192	288	192	288
Kroksrud		110		110
Kongsvinger	96	96		
Ilseeng	96	192		192
Berg		110		
Hof		192		
Skien	96	96	96	96
SUM eksisterende	696	1 420	432	830
Storfengsel A3				634
Storfengsel A2-1			716	
Storfengsel A2-2			508	
Storfengsel A2-3			574	
Storfengsel A2-4			390	
Storfengsel A2-5			486	
SUM total	696	1 420	3 109	1 464

- Når konsept A2 – Blanke ark og A3 – Kombinasjon har lavere nåverdi enn investeringsminimum, tross et eller flere effektive storfengsel, skyldes det at man i:
 - A2 investerer for mye? Gevinstene man får i form av mer effektiv drift vil være størst om de minst effektive fengsel legges ned først, deretter vil effekten avta
 - A3 investerer i for mange mindre påbygg som ikke gir den samme avkastning i form av mer effektiv drift enn de fengsel som legges ned?

Finnes det lønnsomme måter å kombinere nybygg og påbygg

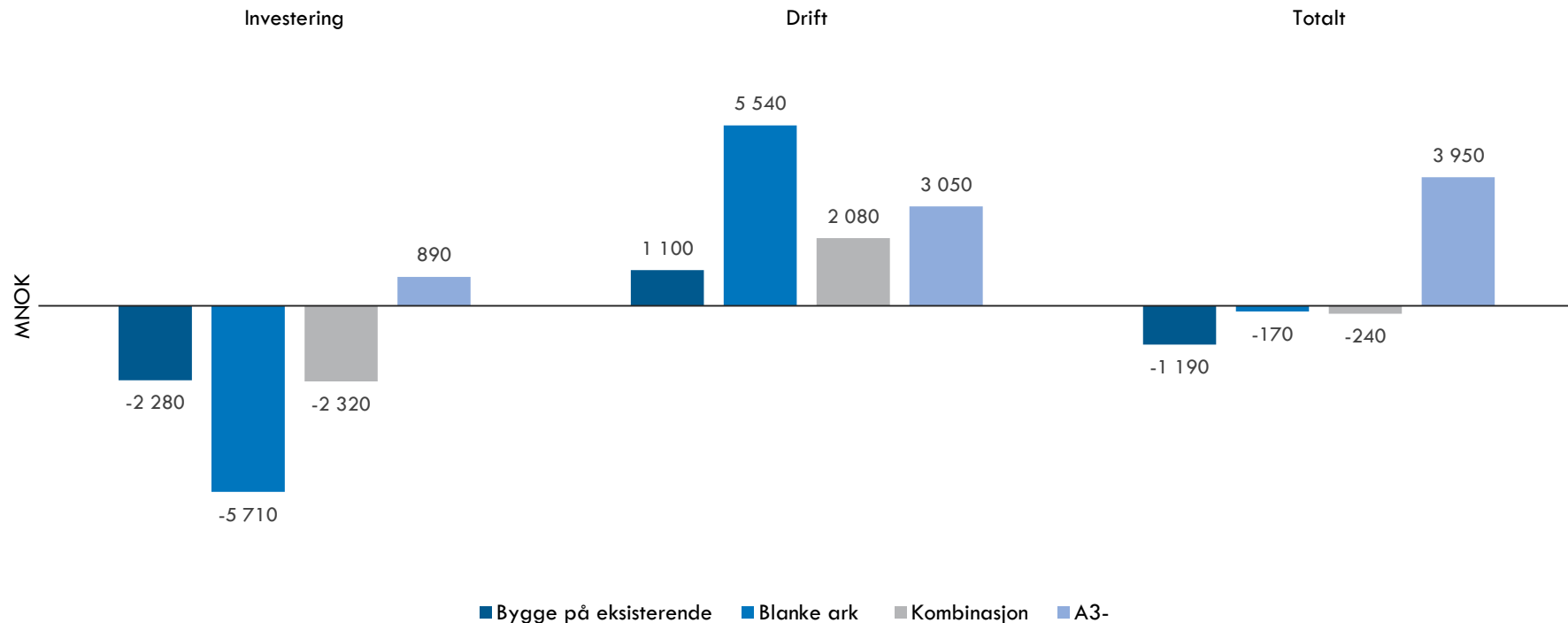
	A0+	A1	A2	A3	A3-
Bredtveit	24				
Eidsberg	96	96	96	96	96
Ravneberget		96			
Halden	96	48	48	48	48
Ila		96			
Ullersmo	192	288	192	288	192
Kroksrud		110		110	
Kongsvinger	96	96			
Ilseeng	96	192		192	
Berg		110			
Hof		192			
Skien	96	96	96	96	96
SUM eksisterende	696	1 420	432	830	432
Storfengsel A3				634	
Storfengsel A2-1			716		
Storfengsel A2-2			508		
Storfengsel A2-3			574		
Storfengsel A2-4			390		
Storfengsel A2-5			486		480
SUM total	696	1 420	3 109	1 464	912

- Når konsept A2 – Blanke ark og A3 – Kombinasjon har lavere nåverdi enn investeringsminimum, tross et eller flere effektive storfengsel, skyldes det at man i:
 - A2 investerer for mye? Gevinstene man får i form av mer effektiv drift vil være størst om de minst effektive fengsel legges ned først, deretter vil effekten avta
 - A3 investerer i for mange mindre påbygg som ikke gir den samme avkastning i form av mer effektiv drift enn de fengsel som legges ned?

Kombinasjonsalternativ A3-

- Midlertidig kapasitet i A2 blir permanent kapasitet
- I tillegg til økningen på 432 hysikkerhetsplasser bygges et nytt storfengsel med 480 plasser (5 modell 2015)
- Fengslene som legges ned er:
 - Oslo fengsel (HS) (Delvis), Sarpsborg (HS), Gjøvik (HS), Valdres (LS), Drammen (HS), Hassel (LS), Sem (HS), Larvik (LS), Sandefjord (LS), Horten (LS)
- Dette gir en samlet kapasitet på 2902 plasser

Det finnes lønnsomme måter å kombinere nybygg og påbygg



Etterspørselsdempende tiltak



Økt bruk av alternative straffegjennomføringsformer

Kriminalomsorgen har myndighet til å bestemme om hele eller deler av en ubetinget fengselsstraff skal gjennomføres utenfor fengsel. Eksempler:

- Soning med elektronisk kontroll
- Soning i institusjon (§12-soning)

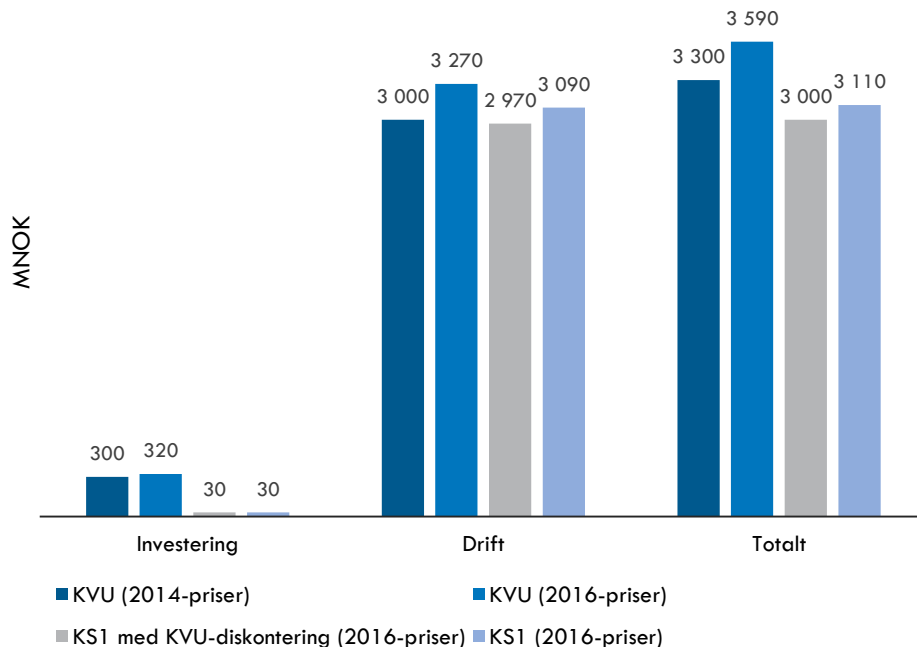
KVU-en har regnet på virkningene av å øke bruken av alternative straffegjennomføringsformer gjennom investeringer i økt kapasitet for soning med elektronisk kontroll og tilpasninger i lovverket

Det er antatt en økning i bruk av elektronisk kontroll tilsvarende 260 plasser, som motsvares med tilsvarende reduksjon i lavsikkerhetsplasser

Dette gir en samfunnsøkonomisk gevinst som er mulig å hente ut i samtlige konsepter

Alternative straffegjennomføringsformer reduserer ikke behovet for høysikkerhetsplasser

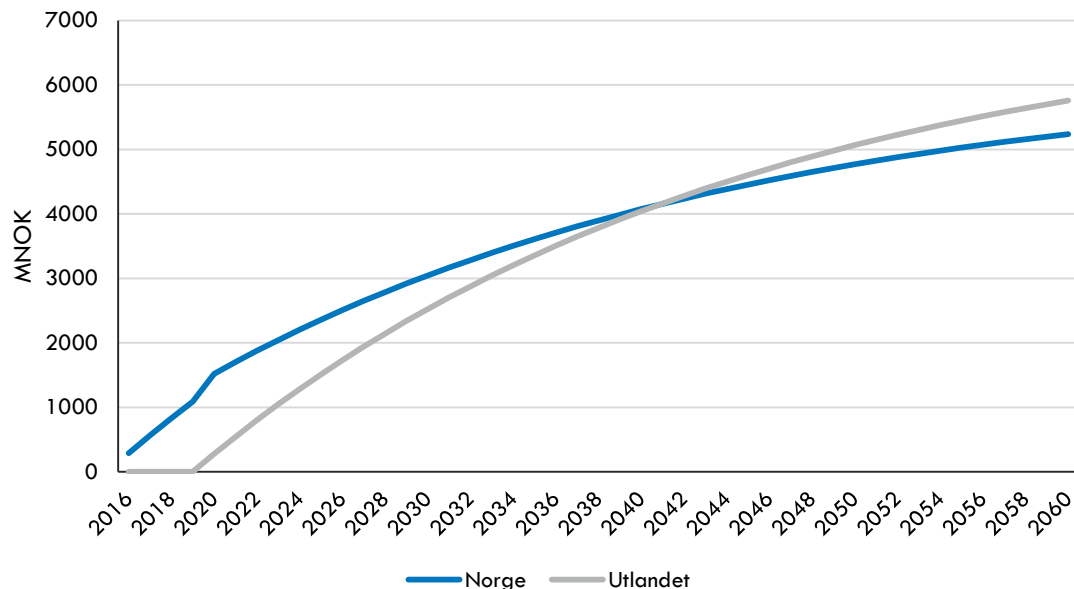
Økt bruk av soning med elektronisk kontroll, nåverdi, 2016-2055 (mill. 2016-kroner)



Kjøp av fengselsplasser i utlandet

Akkumulert nåverdi 2016-2060, mill. kroner

Investering: 2016-2020
Driftsperiode: 2020-2060



Regneeksempel: Bygge fengsel i Norge eller leie plasser i utlandet?

Fengsel i utlandet

Antall plasser: 242

Kostnader: 270 MNOK

Fengsel i Norge (3 Modell 2015)

Antall plasser: 288

Antall årsverk: 282

Driftskostnader: 60 MNOK

Lønnskostnader: 168 MNOK

Samlede driftskostnader: 218 MNOK

Justering for antall plasser: $242/288 = 0,84$

Justerte samlede driftskostnader: 183 MNOK

Investering i nytt fengsel i Norge:

1 500 MNOK, fordelt over 5 år

Netto nåverdi (2016-2060)

Norge: 5 240

Utlandet: 5 760

Oppsummering og anbefaling



Oppsummering

- En vurdering av ikke-prissatte virkninger viser at det er lønnsomt å investere i en kapasitet som møter etterspørselen etter fengselsplasser
- Konseptene i KVV-en er ikke mer lønnsomme enn «(Investeringsminimum)» basert på prissatte virkninger, men kan potensielt ha store positive ikke-prissatte virkninger
- Resultatene er følsomme for endrede forutsetninger og for måten ulike investeringer kombineres til konsepter
- Det finnes investeringer som er lønnsomme, selv uten en økning i kapasitet
- Det finnes mer lønnsomme måter å kombinere nybygg og påbygg enn de kombinasjoner som er foreslått i KVV-en
- Det er potensielt store gevinster ved bruk av soning med elektronisk kontroll, men det påvirker ikke behovet for høysikkerhetsplasser



Anbefaling

- Det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å øke straffegjennomføringskapasiteten gjennom en kombinasjon av nybygg og påbygg
- Vi anbefaler å gå videre med kombinasjonskonseptet, men med et mindre storfengsel, og med færre påbygg på eksisterende enheter enn i KVVU-ens alternativ
- Uavhengig av konseptene anbefaler vi å øke bruken av soning med elektronisk kontroll.



Føringer for forprosjektfasen



Føringer forprosjekt – vurderinger fra KVV

KVV-ens anbefaling innebærer dels videreutvikling av noen eksisterende fengsler til større enheter, dels omfattende nybygg, begge i kombinasjon med driftsmessige tiltak og ekstraordinært vedlikehold.

Gjennomføring av tiltakene er foreslått organisert som et program med et programstyre og en programledelse underlagt KDI.

Viktige forhold/ utfordringer KVV-en påpeker, er:

- mandater, sammensetning, roller og rapporteringslinjer
- tiltak for gevinstrealisering, virksomhetsutvikling, plan for nedleggelser
- kapasitet, kompetanse og gjennomføringsevne
- kontraktstrategi (grad av standardisering, entreprisformer, tilnærming til markedet ...)

Føringer forprosjekt – kvalitetssikrers vurdering

Vår anbefaling innebærer i prinsippet tilsvarende tiltak som angitt i KVU-en i form av:

A: Utbygging av eksisterende fengsler til større enheter

B: Omfattende nybygg

C: Driftsmessige tiltak og ekstraordinært vedlikehold

- Vi støtter KVU-ens anbefaling om et programstyre for overordnede beslutninger og koordinering for tiltak under C, samt en programledelse for den løpende styring og kontroll.
- Vi anbefaler en mer prosjekttrettet organisering for tiltakene under A og B, begrunnet ut fra styringsmessige forhold. Behovet for en egen styringsgruppe spesielt for tiltak under B bør sterkt vurderes.
- Eierstyringen gjennom programstyret må fokuseres særskilt, med hensyn til forankring og forpliktende deltakelse både fra KDI og Justisdepartement.
- Tilstrekkelig ledelseskapasitet vil være helt avgjørende !!

Føringer forprosjekt – aksjoner og kontraktstrategier

Tiltakskategorier

Videre aksjoner/ vurderinger

Kontraktstrategi

A
**Utvikling eksist.
fengsler til større
enheter**

- Ullersmo igangsatt 192 nye plasser, plass til 96 flere
- Eidsberg igangsatt 96 nye plasser
- Halden og Skien med mulighet til hhv. 48 og 96 plasser

**Standardiserte forlegningsbygg,
modell 2015**
totalentreprise/ generalentreprise

B
Nye fengsler

- Nytt storfengsel
- Lang planleggingshorisont (KVU/ KS1, tomtevalg, reguleringsplan, forprosjekt, KS2) innebærer behov for oppstart av planlegging raskt

**Nytt fengsel, modell 2015 på
forlegningsdelen**
totalentreprise/ generalentreprise

C
**Driftsmessige tiltak/
ekstraordinært
vedlikehold**

- Detaljert plan for utrulling av tiltak basert på KDI/ Statsbygg aug.2014 "Plan for lukking av vdl.etterslep"

**Ulike typer av enkelt tiltak både
mht. innhold og omfang**
delte entrepriser/ hovedentreprise

D
Plasser i utlandet

- Avtalen med Norgehaven/ Nederland er tidsbegrenset.
- Vurderes som fortsatt mulig midlertidig tiltak dersom A og B ikke klarer å ta inn kapasitetsunderskuddet på kort sikt.

Takk for oppmerksomheten!

ATKINS

www.atkinsglobal.no

oslo**economics**

www.osloeconomics.no