

# Evaluering av Agder fengsel

*Forum for statens prosjektmodell  
21. november 2023*

*Eirik Nøren Stenersen*

oslo**economics** **SWECO** 





**BLACK WEEK** Logg deg inn for å se vårt Black week-tilbud [Se nå](#)

## Agder-fengsler hadde prisanslag på 2 mrd., kostet 1,1 mrd.

De to nye fengselsanleggene i Mandal og Froland ble planlagt for 2 milliarder kroner, men kostet 1,1 milliarder. Dette er et stort besparende tiltak for statsbudsjettet.

**FriFagbevegelse** Debatt Søk

## Agder fengsel fyller ett år. Det markeres med kraftige innsparinger

Nye Agder fengsel, med nybygg i milliardklassen, åpnet for et år siden. Nå kommer kuttene.

### Justisministeren åpnet nye Agder fengsel: - Dette er et enormt fremsteg og løft for kriminalomsorgen

Mandag åpnet justisminister Monica Mæland nye Agder fengsel. Det vil bli landets største fengsel med høyt sikkerhetsnivå for menn med totalt 300 plasser i Mandal og Froland.

## Norges mest moderne fengsler mangler penger til drift

De nye fengslene i Mandal og Froland omtales som fremtidsrettede og blant verdens mest moderne. Men store kutt i budsjettene fører til at de ikke kan driftes som planlagt.



Benedicte Goa Ludvigsen Journalist

## Agder fengsel: Fra suksess til katastrofe

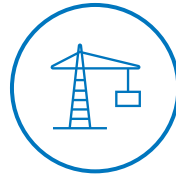


## Innhold

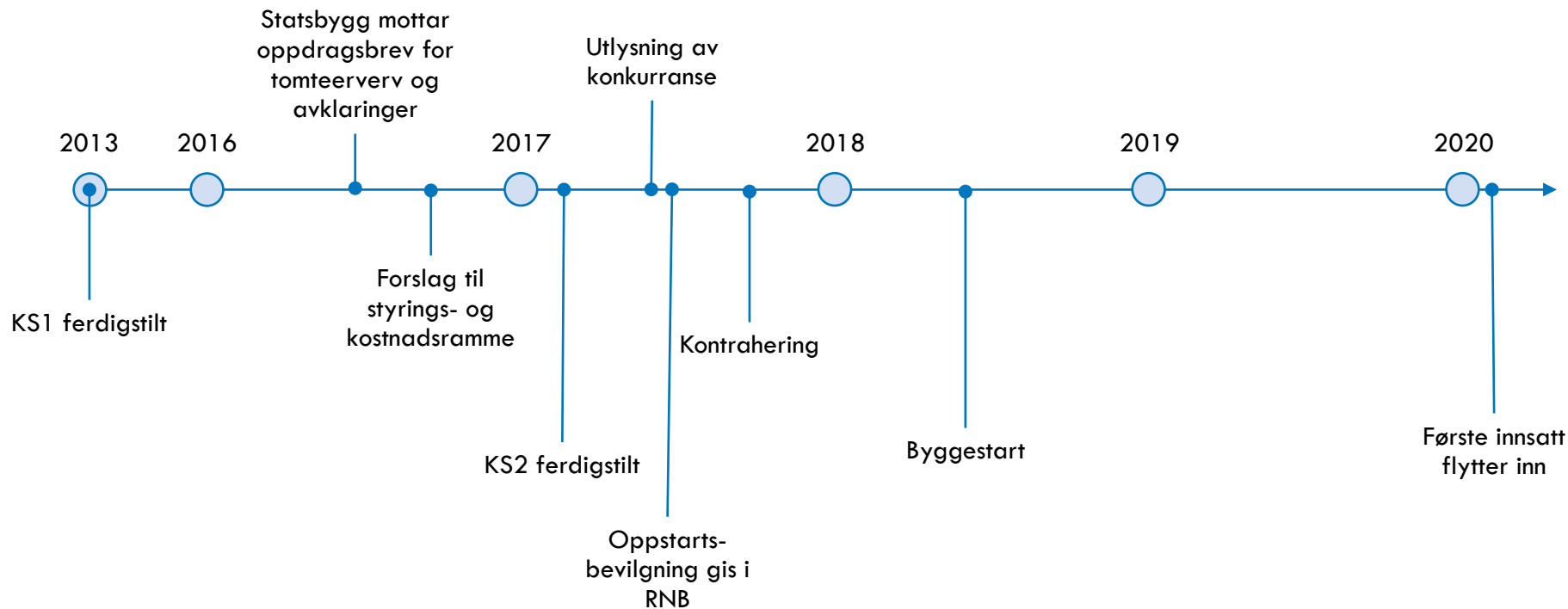
- Om prosjektet Agder fengsel
- Hvorfor ble byggekostnadene lave og kvaliteten god?
- Hvorfor ble driften kostbar?
- Læringspunkter

## Om prosjektet «Agder fengsel»

---

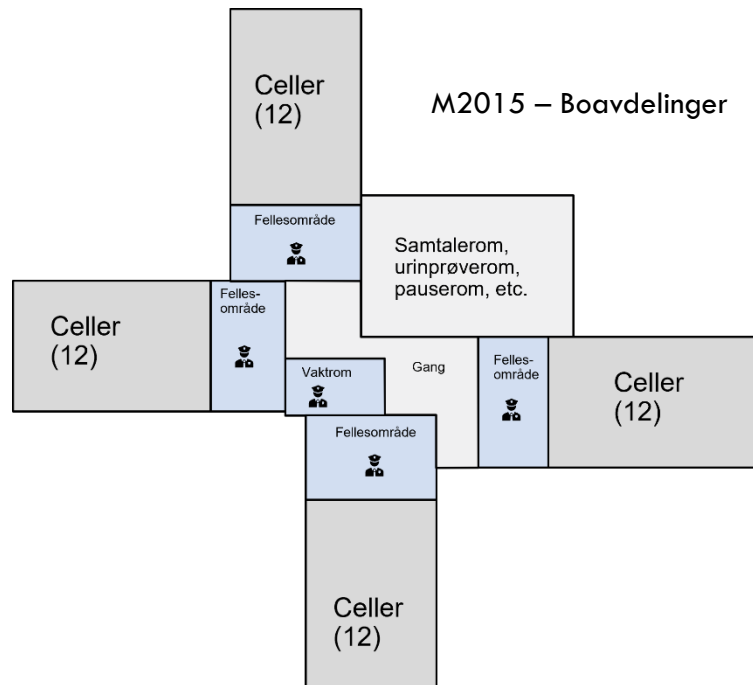


# Prosjektets tidslinje



## Fengslenes utforming

- Agder fengsel, avdeling Mandal og Froland er de første fengslene som i sin helhet er bygget i tråd med funksjons- og arealveilederen for fengselsbygg.
- Veilederen er utarbeidet av KDI og Statsbygg, og er et resultat av ambisjoner uttrykt i stortingsmeldingen *Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen* fra 2014.
- En utvikling av ensartede løsninger for fengselsbygg som kunne gjenbrukes ved planlegging av nye fengsel skulle bidra til mer tids- og kostnadseffektive planleggingsprosesser og mer kostnadseffektiv drift av byggene.



## Kjekt å vite

- Opprettelsen av Agder fengsel, avdeling Mandal og Froland, ledet til nedleggelsen av fengslene i Arendal og Kristiansand
- Agder fengsel består i dag av fire avdelinger:
  - Froland, med 200 høysikkerhetsplasser for menn
  - Mandal, med 100 høysikkerhetsplasser for menn
  - Evje, med 10 høysikkerhetsplasser og 20 lavsikkerhetsplasser for kvinner
  - Avdeling Solholmen, en overgangsbolig med 15 plasser.
- Totalentrepriser ble brukt ved byggingen av både Mandal og Froland
  - En entreprise for M2015-bygget inkludert 1 meter omkrets rundt bygget som teknisk grensesnitt (Vunnet av Kruse Smith på begge lokasjoner)
  - En entreprise for øvrige bygg/tilleggsfunksjoner inkludert utearealer (Vunnet av Skanska på begge lokasjoner)

## Hvorfor ble byggekostnadene lave og kvaliteten god?

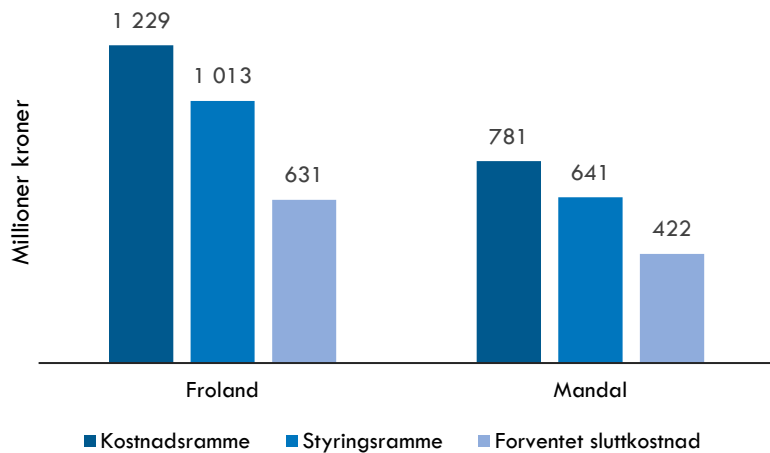
---





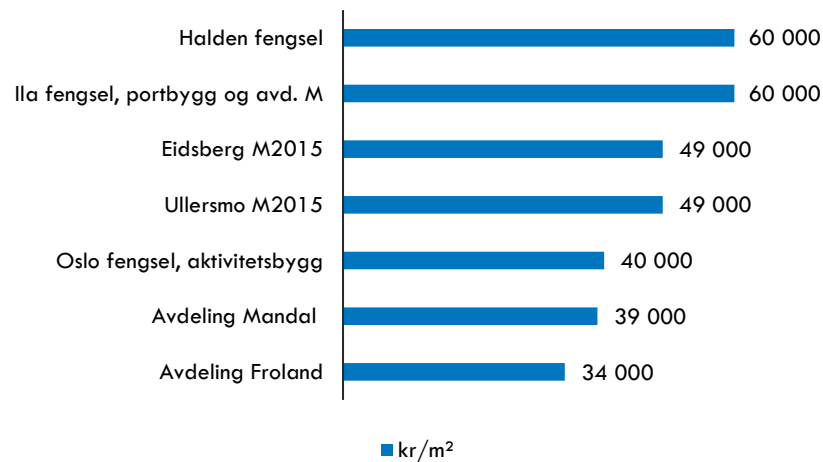
# Hva kostet Agder fengsel?

Kostnadsrammer versus forventet sluttkostnad, prisnivå april 2020, inkl. mva., eks. tomtekostnader (millioner kroner)



Kilde: Statsbygg

Sammenligning kr/m<sup>2</sup> pris for flere fengsler, prisnivå Q4 2019 fra Statsbyggs erfaringsmodul



Kilde: Statsbygg

## Hvorfor ble byggekostnadene lave og kvaliteten god?

- Konservativ kostnadsestimering
- Eksterne faktorer utenfor prosjektets kontroll
- Forhold ved selve prosjektgjennomføringen
  - Bruk av funksjons- og arealveilederen
  - Kontrakts- og gjennomføringsstrategi
  - Prosjektorganisasjon og ledelse

## Hvorfor ble byggekostnadene lave og kvaliteten god?

- **Konservativ kostnadsestimering**
- Eksterne faktorer utenfor prosjektets kontroll
- Forhold ved selve prosjektgjennomføringen
  - Bruk av funksjons- og arealveilederen
  - Kontrakts- og gjennomføringsstrategi
  - Prosjektorganisasjon og ledelse

- Erfaringstall fra Ullersmo og Eidsberg, men manglende justering for det faktum at Agder ble bygget på jomfruelig mark der en ikke måtte ta hensyn til eksisterende bebyggelse, fengsel i drift, naboforhold med mer.
- Heller ingen justering for at teknisk brukerutstyr ble tatt ut og ivaretatt av KDIs brukerutstyrprosjekt

## Hvorfor ble byggekostnadene lave og kvaliteten god?

- Konservativ kostnadsestimering
  - **Eksterne faktorer utenfor prosjektets kontroll**
  - Forhold ved selve prosjektgjennomføringen
    - Bruk av funksjons- og arealveilederen
    - Kontrakts- og gjennomføringsstrategi
    - Prosjektorganisasjon og ledelse
- Både Statsbygg og den eksterne kvalitetssikringen (KS2) vurderte markedsusikkerheten som stor, og da markedet viste seg å være gunstig for prosjektet har dette hatt en stor positiv effekt på kostnadene.

## Hvorfor ble byggekostnadene lave og kvaliteten god?

- Konservativ kostnadsestimering
  - Eksterne faktorer utenfor prosjektets kontroll
  - Forhold ved selve prosjektgjennomføringen
    - **Bruk av funksjons- og arealveilederen**
    - Kontrakts- og gjennomføringsstrategi
    - Prosjektorganisasjon og ledelse
- Veilederen forkortet og forenklet prosjekteringsprosessen og gjorde underlaget til entreprenør mer detaljert og spesifisert
  - Risikopåslag ble trolig redusert, og det samme ble volum av endringer og tillegg
  - At veilederen er utviklet i tett samarbeid mellom Statsbygg og KDI sikrer sterk forankring av standarden hos brukeren av fengselsbyggene
  - Erfaringer fra Ullersmo og Eidsberg har gjort veilederen bedre

## Hvorfor ble byggekostnadene lave og kvaliteten god?

- Konservativ kostnadsestimering
  - Eksterne faktorer utenfor prosjektets kontroll
  - Forhold ved selve prosjektgjennomføringen
    - Bruk av funksjons- og arealveilederen
    - **Kontrakts- og gjennomføringsstrategi**
    - Prosjektorganisasjon og ledelse
- Sondering av markedet
  - To totalentrepriser per fengsel
  - Bygging parallelt, men med noen måneders forskyvning
  - Opparbeiding av tomter holdt utenfor
  - Ingen krav til modulbygg

## Hvorfor ble byggekostnadene lave og kvaliteten god?

- Konservativ kostnadsestimering
- Eksterne faktorer utenfor prosjektets kontroll
- Forhold ved selve prosjektgjennomføringen
  - Bruk av funksjons- og arealveilederen
  - Kontraks- og gjennomføringsstrategi
  - **Prosjektorganisasjon og ledelse**

Etablering av følgende roller, bekledd av dyktige medarbeidere:

- Felles prosjektsjef/eier
- Separate prosjektledere for de to lokasjonene
- To prosjekteringsledere, en for K201 -kontraktene og en for K202-kontraktene.
- Felles fremdriftsordinator
- En felles ITB-ordinator
- Byggherreombud som både fulgte opp tekniske avklaringer på «egen» byggeplass og deltok i møter på begge lokasjonene

I tillegg har involvering av KDI, involvering av driftsleder, jevnlig temaloggmøter og bruk av systematisk ferdigstillelse vært suksessfaktorer

## Hvorfor ble driften kostbar?

---





## Hvorfor ble driften kostbar?

- Merkostnader ved delte lokasjoner
- Lite helhetlig vurdering
- Krevende turnusplan
- Uforutsette endringer i behov

## Merkostnader ved delte lokasjoner

Regnskapsførte kostnader per plass, ekskludert husleie (1 000 kroner)

	2020	2021	2022
<b>Mandal</b>	<b>3 278</b>	<b>1 175</b>	<b>1 213</b>
<b>Froland</b>	<b>1 770</b>	<b>975</b>	<b>935</b>
Evje	2 851	1 320	1 283
Solholmen	1 648	1 023	993
Ringerike	907	842	929
Halden	959	1 034	996
Eidsberg	893	937	970

Kilde: KDI

- KS1: Et fengsel med to lokasjoner har en merkostnad på 53 millioner kroner, målt i netto nåverdi over 40 år.
- Vår vurdering: Et fengsel med to lokasjoner har en merkostnad på 638 millioner kroner, målt i netto nåverdi over 40 år.

## Lite helhetlig vurdering

Regnskapsførte kostnader per plass, ekskludert husleie (1 000 kroner)

	2020	2021	2022
<b>Mandal</b>	<b>3 278</b>	<b>1 175</b>	<b>1 213</b>
<b>Froland</b>	<b>1 770</b>	<b>975</b>	<b>935</b>
<b>Evje</b>	<b>2 851</b>	<b>1 320</b>	<b>1 283</b>
<b>Solholmen</b>	<b>1 648</b>	<b>1 023</b>	<b>993</b>
Ringerike	907	842	929
Halden	959	1 034	996
Eidsberg	893	937	970

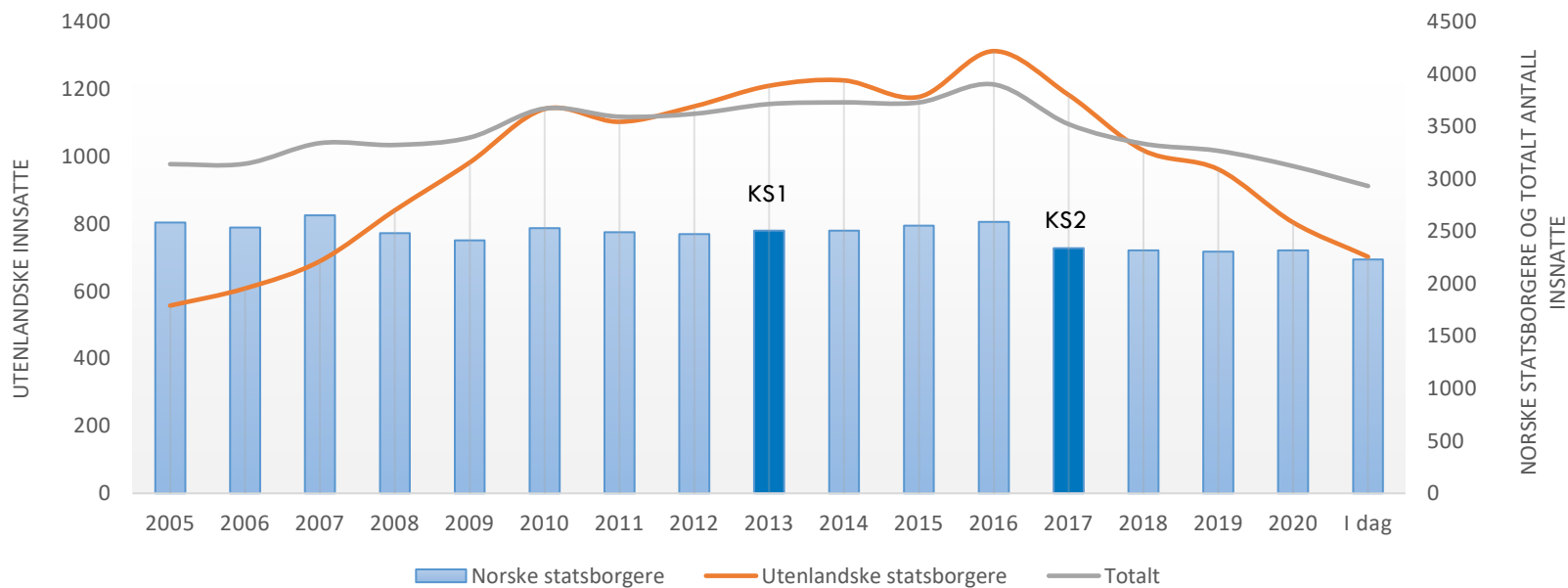
Kilde: KDI

- I tillegg til avdeling Mandal og Froland består Agder fengsel av avdeling Evje og Solholmen.
- Særlig avdeling Evje er kostnadskrevende å drifte, og tynger økonomien til hele Agder fengsel.
- Kunne Mandal blitt et rent kvinnefengsel, uten behov for Evje eller Skien?

## Krevende turnusplan

- Turnusen det ble lagt opp til i fengslene var for kostbar, selv uten å regne inn merkostnadene som følge av to lokasjoner og videre drift av avdeling Evje.
- Bemanningsplaner/turnuser fastsettes lokalt, og prosessene for å fastsette bemanning gjør at man kan observere dels betydelige forskjeller i bemanning ulike fengsel imellom.

## Uforutsette endringer i behov



Kilde: KDI

## Læringspunkter

---



# Læringspunkter

## Kostnader i byggefasen

- Bruk funksjons- og arealveilederen
- Gjør sonderinger i markedet
- Etabler en robust og moden prosjektorganisasjon
- Sett av tid innledningsvis til å gå gjennom kompleksiteten til prosjektet med entreprenør

## Kvalitet

- Bruk funksjons- og arealveilederen, men sørg for at den oppdateres med erfaringer fra Agder
  - Greit å ikke aktivisere alle?
  - Egnet til små fengsel?
- Tett oppfølging fra bruker er viktig

## Kostnader i driftsfasen

- Eksterne kvalitetssikringsmiljøer må sørge for at det også i en tidligfase er mulig å gjøre gode vurderinger av forskjeller i driftskonsepter
- JD må sørge for at strukturen kriminalomsorgen har å arbeide med legger til rette for effektiv drift
- KDI må ta et større ansvar for planleggingen av fengslenes driftsmodeller

Takk for oppmerksomheten!