

Statens prosjektmodell
Rapport nummer D099a



RAPPORT
KVALITETSSIKRING (KS1) AV KVU FOR VARETEKT- OG
STRAFFEGJENNOMFØRINGSKAPASITET PÅ VESTLANDET





På oppdrag for Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet har Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia gjennomført kvalitetssikring (KS1) av Konseptvalgutredning (KVU) for «Varetekt- og straffegjennomføringskapasitet på Vestlandet».¹ Hensikten med KS1 er å støtte oppdragsgivers kontrollbehov med den faglige kvaliteten på de underliggende dokumentene i beslutningsgrunnlaget, før forslag til forprosjekt forelegges Regjeringen. Arbeidet er gjennomført i henhold til rammeavtalen med Finansdepartementet av september 2015², tilhørende veiledningsmateriale og avrop på rammeavtalen av 5. september³. Se vedlegg B for informasjon om hva som inngår i KS1-arbeidet.

Kvalitetssikringen har vært ledet av Heidi Ulstein (Menon), med Aase R. Seeberg, Peter Aalen, Kristoffer Midttømme, Øyvind Vennerød, Magnus U. Gulbrandsen (Menon), Fredrik Einerkjær, Dilly Soemantri (DNV GL), samt Olaf Melbø (ÅF Advansia) som prosjektmedarbeidere. Vi har i tillegg fått bistand av Knut Eirik Balke i Bygganalyse til å vurdere FDVU-kostnader.

Som en del av kvalitetssikringen har vi gjennomført befarings i Bergen fengsel, Bjørgvin fengsel, Stavanger fengsel, Åna fengsel og Mandal fengsel. Vi har gjennomført en rekke arbeidsmøter og fortløpende avklaringer med prosjektgruppen fra KVUen, gått gjennom og vurdert dokumentasjon for analysene i KVUen og innhentet supplerende informasjon.

Notat 1 for oppdraget ble levert i september. Kvalitetssikrer hadde identifisert følgende mangler i grunnlagsmaterialet: Kostnadene i nullalternativet og nullplussalternativet framstod som overvurdert, prognosene for framtidig behov for kapasitet framstod for overordnet og unyansert og det måtte hentes inn estimat på FDVU-kostnader. Etter avtale med departementene, er dette mangler som vi har rettet opp i kvalitetssikringsarbeidet. Resultatene fra kvalitetssikringen ble presentert for departementene, Kriminalomsorgsdirektoratet og Dovre Consulting 9. desember 2019. Siden kvalitetssikrer avdekket vesentlige feil i KVUen og konklusjonen i kvalitetssikringen ble en helt annen enn i KVUen, ble det gjennomført et nytt møte med alle aktører 28. januar 2020. Kvalitetssikrers resultater er dokumentert i denne rapporten, og er uendret siden presentasjonen 9. desember 2019.

Vi takker Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet for et interessant oppdrag. Vi takker også Kriminalomsorgsdirektoratet og Dovre Group Consulting som har utarbeidet KVUen for velvillig å svare på våre spørsmål. Videre vil vi takke Statsbygg, Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund, ansatte og innsatte i fengslene som vi har besøkt og andre som har bidratt med utfyllende informasjon underveis i prosessen.

Februar 2020

Heidi Ulstein
Oppdragsleder
Menon Economics

¹ Kriminalomsorgsdirektoratet (2019a).

² Finansdepartementet (2015).

³ Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (2019).

Innhold

FORORD	1
INNHold	2
SAMMENDRAG OG SUPERSIDE	4
1 INNLEDNING, MANDAT OG RAMMER	9
1.1 KUVens problemstilling og mandat	9
1.2 Viktige grensesnitt	9
2 BEHOVSANALYSEN	11
2.1 KUVens prosess og metode	11
2.2 Dagens situasjon	11
2.3 Kartlegging av samfunnsmessige behov	15
2.4 Prosjektutløsende behov	20
3 STRATEGIKAPITTELET	21
3.1 Målhierarkiet i KUVen	21
4 OVERORDNEDE KRAV	23
4.1 Krav fra KUVen	23
5 MULIGHETSSTUDIEN OG ETABLERING AV KONSEPTER	24
5.1 Prosess og metode i KUV	24
5.2 Dimensjoner for kartlegging av mulighetsrommet	24
5.3 Forkastede alternativer	25
5.4 KUVens alternativer for videre analyse	27
5.5 Beskrivelse av kvalitetssikrers justerte alternativer	29
6 INVESTERINGSKOSTNADER OG USIKKERHETSANALYSE	35
6.1 Investeringskostnad (basiskostnad)	35
6.2 Usikkerhetsanalyse	42
6.3 Kvalitetssikrers beregninger over usikkerhet i andre kostnader og inntekter	47
7 ALTERNATIVANALYSE	48
7.1 Grunnleggende forutsetninger	49
7.2 Prissatte virkninger	50
7.3 Ikke-prissatte virkninger	55
7.4 Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	69
7.5 Følsomhetsanalyser	71
7.6 Fordelingsvirkninger	73
7.7 Sammenligning med KUVens alternativanalyse	74
8 SAMLET VURDERING OG ANBEFALING	84
8.1 Kvalitetssikrers anbefaling	84
8.2 Forventede budsjettbelastninger	85
8.3 Prioritering av resultatmål	86
8.4 Forskjell i tilrådning fra KUV	86
9 FØRINGER FOR FORPROSJEKTFASEN	87
9.1 Overordnet styring, organisering og prosjektteam	87
9.2 Omfang og ambisjonsnivå	89
9.3 Organisering av prosjekter og gjennomføringsstrategi	89
9.4 Kontraktstrategi	90

VEDLEGG A: REFERANSER	91
VEDLEGG B: KVALITETSSIKRERS MANDAT	93
VEDLEGG C: MØTEOVERSIKT	98
VEDLEGG D: NÆRMERE OM KVALITETSSIKRERS USIKKERHETSANALYSE	99
VEDLEGG E: NÆRMERE OM KVALITETSSIKRERS ALTERNATIVANALYSE	119
VEDLEGG F: NÆRMERE OM PROGNOSENE OG PROGNOSENE'S USIKKERHET	126

Sammendrag og superside

Utredningen av ny straffegjennomføringskapasitet på Vestlandet er fortsatt i en tidlig fase. Prosjektet er ikke klar for forprosjektfase, det må inn i en program-fase først. Vår anbefaling er at man bygger ny kapasitet for å dekke økt etterspørsel, men som hovedregel beholder og rehabiliterer dagens fengsler. Det skyldes at det framstår uforsvarlig å erstatte *alle* dagens fengsler med nybygg – til det er kostnadene for høye og nyttegevinstene for usikre. I det videre arbeidet må det for hvert fengsel utredes hvilke rehabiliteringsgrep som gir den beste kvalitetshevingen sett opp mot kostnadene. De oppdaterte analysene må ikke bare benyttes til å prioritere tiltakene innad i hvert enkelt fengsel, men også til å avdekke om plasser bør legges ned for å høste stordriftsfordeler ved bygging av nye plasser. Det er også nødvendig å forstå bedre hvordan behovene varierer mellom ulike grupper av innsatte og hvordan porteføljen av fengselsbygg best kan benyttes til å dekke disse behovene.

Grunnleggende forutsetninger

Fengselsstrukturen på Vestlandet er i dag preget av å være svært differensiert både når det kommer til geografisk plassering, kapasitet, teknisk tilstand og egnethet. Dagens fengselskapasitet er i dag på 822 fengselsplasser fordelt på overgangsboliger, høy- og lavsikkerhetsplasser.

Kvalitetssikrer er enig med KVUen i at det sannsynligvis er behov for økt fengselskapasitet de neste ti årene, men de langsiktige prognosene i KVUen er for høye. Den informasjonen vi sitter med i dag, tilsier ikke at det vil være behov for vesentlig kapasitetsøkning hvert tiende år i 40 år framover, slik KVUen legger til grunn. En del av dagens fengselsbygg har behov for rehabilitering, men dette behovet framstår generelt sett ikke så prekært som det framgår av KVUen. Kvalitetssikrer er enig med KVUen i at det er behov for å tilpasse noen bygg/fengsler, blant annet for å redusere problemet med isolasjon. Kvinnenens soningsforhold framstår som et problem som bør løses også på kort sikt.

Mulighetsstudien

Kvalitetssikrer har funnet det nødvendig å justere konseptene fra KVUen. Dette skyldes for det første at behovet for økt kapasitet framstår langt mindre enn i KVUen. Videre har vi identifisert muligheter for å utnytte stordriftsfordeler ved utvidelser av eksisterende fengsler, som KVUen i liten grad har utforsket. Tilstanden på eksisterende fengsler framstår heller ikke så kritisk som det KVUen har lagt til grunn. I tillegg framstår KVUens null- og nullplussalternativer som lite realistiske, med kort levetid og svært høye kostnader. Kvalitetssikrers «nye» konsepter er basert på KVUens alternativer, men der vi blant annet har tatt hensyn til justerte anslag på kostnadseffektivitet i utformingen av alternativene. Konseptene er på et overordnet nivå og må ikke tolkes som konkrete føringer på hva som bør gjøres i hvert enkelt fengsel.

Nullalternativet i kvalitetssikrers analyse innebærer en forsvarlig videreføring av dagens situasjon uten å øke kapasiteten regionalt. I og med at kapasitetsbehovet forventes å stige framover vil det kunne føre til at det etter hvert oppstår vesentlige soningskøer på Vestlandet. Ettersom nullalternativet ikke møter behovet for framtidig fengselskapasitet, har vi utarbeidet et nullplussalternativ der man gjennomfører et minimum av vedlikehold og rehabilitering av eksisterende enheter på samme måte som nullalternativet, men der man også øker kapasiteten for å møte forventet framtidig behov. Konseptutformingen er basert på at kapasitetsøkningen gjøres der kostnadene (inkludert blant annet virksomhetsdrift) er lavest. Basert på kvalitetssikres informasjonsgrunnlag er dette ved Åna fengsel, men usikkerheten er stor. Konsept K1 Geografisk spredt skiller seg kun fra nullplussalternativet ved at man foretar mer omfattende rehabilitering og vedlikehold av de eksisterende

enhetene for å heve kvaliteten. Både kvalitetssikrers og KUVens konsept K2 Konsentrert er like i den forstand at man legger ned dagens fengsler, og investerer i tre nye større enheter. I Konsept K3 Kostnadseffektivt legger man ned de dyreste enhetene og erstatter disse med nybygg. I vår analyse legges Stavanger fengsel ned i dette konseptet, og kapasiteten erstattes ved Åna og Bergen fengsel.

Alternativanalysen

I kvalitetssikrers analyse er følgende virkninger prissatt: byggekostnader for nybygg og rehabilitering av eksisterende fengsel, kostnader til brukerutstyr og inventar, FDVU-kostnader, kostnader til virksomhetsdrift for Kriminalomsorgen, øvrige driftskostnader, kjøp av tomter, salg av eksisterende fengsel, restverdier og skattefinansieringskostnader. Tabellen under viser de prissatte virkningene av de analyserte alternativene.

Tabell 1-1: Prissatte virkninger i kvalitetssikrers alternativanalyse. Oppgitt i millioner august 2019-kroner eks. mva., neddiskontert til 2019. Negative tall indikerer en kostnadsvirkning.

Virkning	Null-alternativet	Nullpluss-alternativet	Konsept K1: Geografisk spredt	Konsept K2: Konsentrert	Konsept K3: Kostnads-effektivt
Byggekostnader og brukerutstyr	-239	-618	-1 981	-3 361	-2 194
Salg og kjøp av tomt	357	357	357	597	360
Driftskostnader	-11 485	-13 305	-13 209	-12 840	-12 954
Skattefinansieringskostnader	-2 273	-2 713	-2 967	-3 121	-2 958
Netto nytte	-13 640	-16 293	-17 814	-18 861	-17 775

Noen samfunnsøkonomiske virkninger har vi ikke godt nok grunnlag for å prissette. Det gjelder kostnader for samfunnet og innsatte ved soningskø, rehabilitering og soningsopplevelse i ulike fengselsarealer, trivsel og trygghet for de ansatte, og transportkostnader. Tabellen under viser en grov oversikt over de ikke-prissatte virkningene av de analyserte alternativene.

Tabell 1-2: Ikke-prissatte virkninger i kvalitetssikrers alternativanalyse.

	Nullplussalternativet	Konsept K1	Konsept K2	Konsept K3
Redusert soningskø:	Stor	Stor	Stor	Stor
Personlige og samfunnsmessige gevinster	Vesentlig reduksjon i soningskø reduserer usikkerhet for dømte og gir bedre tillit til rettsvesenet.	Likt som i nullplussalternativet	Likt som i nullplussalternativet	Likt som i nullplussalternativet
Svært viktig effekt.				
Tilbakefall og trivsel for innsatte	Likt som i nullalternativet	Stor	Stor	Stor
Rehabilitering anses som en svært viktig effekt		790 innsatte per år får økt trivsel og sannsynligvis noe bedre rehabilitering til samfunnet.	790 innsatte per år får økt trivsel og bedre rehabilitering til samfunnet, selv om det sannsynligvis også er noe ulemper ved større fengsel med få ansatte.	790 innsatte per år får økt trivsel og sannsynligvis noe bedre rehabilitering til samfunnet.

Bedre og tryggere arbeidsforhold for de ansatte Viktig effekt	Likt som i nullalternativet	Middels 700 årsverk per år får bedre fysiske arbeidsforhold og noe bedre muligheter for sikkerhetstiltak.	Middels 670 årsverk per år får bedre fysiske arbeidsforhold og vesentlig bedre muligheter for sikkerhetstiltak, men de mister sannsynligvis også noe i arbeidsmiljøet som følge av størrelsen.	Middels 670 årsverk per år får bedre fysiske arbeidsforhold og noe bedre muligheter for sikkerhetstiltak.
Transportkostnader	Minus 50 MNOK	Minus 50 MNOK	Minus 200 MNOK	Minus 50 MNOK
Samlet rangering ikke-prissatte	4	2	1	2

Alle andre alternativer enn nullalternativet tar unna soningskøen. Dagens fengsler er tidvis gamle og slitte. Vi finner det sannsynlig at trivselen for innsatte og arbeidsmiljøet for ansatte bedres ved rehabilitering av dagens fengsler. Rehabiliteringen gir også muligheter for bedre tilbud til de innsatte, og bedre sikringstiltak i fengslene. Transportkostnadene endres ikke mellom nullplussalternativet og konseptene K1 og K3, da dagens struktur i stor grad består. I konsept K2 avvikles alle dagens fengsler, og det opprettes tre nye, store fengsler. Det er svært krevende å vurdere hvor mye bedre de ikke-prissatte nyttevirkningene er i konsept K2 enn i K1 og K3. Helt nye bygg gir bedre fasiliteter, og det vil sannsynligvis bli flere felles- og aktiviseringsarealer. Dette gir en gevinst for de innsatte og de ansatte. Samtidig er de nye fengslene også vesentlig større enn de eksisterende, og trivselsundersøkelser, forskning og tilbakemeldinger fra de ansatte tyder alle på at det ikke er en fordel. På tross av ulempen ved større enheter, har vi vurdert at konsept K2 gir de beste ikke-prissatte virkningene, foran konseptene K1 og K3, som igjen ligger foran nullplussalternativet.

Nullplussalternativet er om lag 2,6 milliarder kroner dyrere enn nullalternativet, fordi det her føres opp nybygg på Åna, og perimetersikring rundt dette nybygget og eksisterende fengsel. Virkninger av unngått soningskø er derfor den eneste forskjellen mellom null- og nullplussalternativet. Det er dokumentert betydelige personlige ulemper ved å stå i soningskø, og det antas at soningskøer svekker tilliten til rettsvesenet. Vi finner det derfor sannsynliggjort at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å investere i kapasitet for å unngå soningskøer. Nullalternativet er derfor dominert av de andre konseptene. Spørsmålet om rangering av konseptene på ikke-prissatte virkninger dreier seg derfor om skillet mellom nullplussalternativet og investeringsalternativene. Siden de ikke-prissatte virkningene sannsynligvis er store og trekker i helt motsatt retning enn de prissatte, finner vi ikke grunnlag for å rangere investeringskonseptene etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette er i tråd med anbefalingene i DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

Anbefaling

Vurderingen av de ulike konseptene vil i stor grad avhenge av hvilke tilbud man skal gi til de innsatte. Vi har ikke funnet grunnlag for å legge inn krav om opp mot 100 prosent aktivisering og minstestandarder på arealer til felleskap. Vår vurdering er derfor at mernytten ved K2 ikke veier opp for merkostnadene på en milliard kroner, sammenlignet med rehabiliteringskonseptene K1 og K3. Nullplussalternativet innebærer å videreføre dagens tekniske og funksjonsmessige stand på fengslene, og vurderes å gi for dårlige forhold for ansatte og innsatte. Vår anbefaling er dermed at man som hovedregel beholder dagens fengsler, og gjennomfører de rehabiliteringstiltak som er nødvendige for å sette fengslene i god teknisk og funksjonsmessig stand.

Både KVUens og kvalitetssikrers prognoser viser at det innen kort tid vil være behov for økt kapasitet. Dette må møtes. Kvalitetssikrers hovedprognose tilsier et behov for 150 ekstra plasser for domfelte fra Vestlandet de neste 40 årene. Både KVVU og kvalitetssikrer viser at det er store stordriftsfordeler å høste når man først bygger nye fengsler. Kvalitetssikrers anbefaling er derfor at man, når man fører opp nybygg, fører opp tilstrekkelig store nybygg til at disse stordriftsfordelene høstes fullt ut. Dersom kapasitetsøkningen i sin helhet skal komme på Vestlandet, og alle dagens fengselsplasser skal beholdes, tyder våre analyser på at man best klarer å hente ut stordriftsfordelene ved å legge utbyggingen til Åna fengsel. Det kan også være gevinster å hente ved å bygge ut i Bergen. Når det er sagt, er det ingenting i det grunnlaget kvalitetssikrer har vurdert, som tilsier at kapasitetsutvidelsen *må* komme på Vestlandet. Her har beslutningstaker frihet til å se behovet på Vestlandet i sammenheng med det nasjonale behovet.

Utredningen av ny straffegjennomføringskapasitet på Vestlandet er fortsatt i en tidlig fase. Når vår anbefaling er at man som hovedregel beholder og rehabiliterer dagens fengsler, skyldes det at det framstår uforsvarlig å erstatte *alle* dagens fengsler med nybygg – til det er kostnadene for høye og nyttegevinstene for usikre. Vi utelukker imidlertid ikke at noen fengsler bør vurderes nedlagt.

Prosjektet er ikke klart for forprosjektfase, det må inn i en programfase først. Grunnlaget og tilstandsrapportene for vurdering av nødvendig rehabilitering og ombygging må bringes opp til et høyere modenhetsnivå. Disse må så legges til grunn for oppdaterte kostnads/nytteanalyser, som inkluderer kostnadene til virksomhetsdrift og alle andre samfunnsøkonomiske kostnader. De oppdaterte analysene må ikke bare benyttes til å prioritere tiltakene innad i hvert enkelt fengsel, men også avdekke om kost-/nytteverdien er bedre ved nybygg enn ved rehabilitering, eventuelt ombygging. Det også nødvendig å forstå bedre hvordan behovene varierer mellom ulike grupper av innsatte og hvordan porteføljen av fengselsbygg best kan benyttes til å dekke disse behovene. Dersom det fra autorisert hold blir stilt krav til mer aktivisering og felleskapsarealer, kan det innebære at kostnadene ved å realisere dette i flere av dagens fengsler blir for høy. Dette er et spørsmål autorisert kravstiller bør ta stilling til før man går videre i arbeidet med fengslene på Vestlandet.

KVUen anbefalte å legge ned alle dagens fengsler og erstatte de med tre store nye fengsler. KVUens alternativanalyse viste at det ville gi stor prissatt nettonytte. Etter vår vurdering er ikke KVUen god nok som beslutningsunderlag, blant annet som følge av vesentlige feil i beregningene.

Konseptvalget					
Kvalitetssikrer:	Menon Economics, DNV GL, ÅF Advansia			KVU Versjon/dato	Varetekt- og straffegjennomføringskapasitet på Vestlandet (KVU), datert 12.04.2019
Prosjektutløsende behov					
Kvalitetssikrer foreslår en omformulering av det prosjektutløsende behovet: «Det er behov for økt fengselskapasitet de neste ti årene»					
Samfunnsmål					
Kvalitetssikrer anbefaler en mindre justering i samfunnsmålet: «Prosjektet fører til effektiv straffegjennomføring som er betryggende for samfunnet og at flere domfelte får et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff»					
Effektmål					
Kvalitetssikrer anbefaler mindre justeringer av effektmålene:					
- Kapasitet: Tilstrekkelig kapasitet til å dekke etterspørselen etter varetekt og straffegjennomføring på høy og lavere sikkerhet for domfelte på Vestlandet. - Kvalitet: Høy grad av relevant aktivisering. Individuell tilpasning og tilfredsstillende tilbud til grupper med spesielle behov. - Effektivitet: Effektiv straffegjennomføring for domfelte på Vestlandet.					
Finansieringsform					
KVUen har ikke tatt stilling til finansieringsform. Analysen av prissatte effekter forutsetter 100 % bevilgninger over statsbudsjettet.					
Samfunnsøkonomisk analyse					
KVU			KS1		
Prissatte virkninger: Alternativ 0 Netto nåverdi: -32 911 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 0 mill. kr. inkl. mva. Alternativ 0+ Netto nåverdi: -33 473 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 2 058 mill. kr. inkl. mva. Alternativ K1 Geografisk spredt Netto nåverdi: -36 756 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 7 495 mill. kr. inkl. mva. Alternativ K2 Konsentrert Netto nåverdi: -32 412 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 7 406 mill. kr. inkl. mva. Alternativ K3 Middels spredt Netto nåverdi: -35 556 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 7 605 mill. kr. inkl. mva.			Prissatte virkninger: Alternativ 0 videreføring dagens situasjon Netto nåverdi: -13 640 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 232 mill. kr. inkl. mva. Alternativ 0+ videreføring dagens situasjon + dekke kapasitetsbehov Netto nåverdi: -16 293 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 808 mill. kr. inkl. mva. Alternativ K1 Geografisk spredt Netto nåverdi: -17 814 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 2 602 mill. kr. inkl. mva. Alternativ K2 Konsentrert Netto nåverdi: -18 861 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 5 009 mill. kr. inkl. mva. Alternativ K3 Kostnadseffektivt Netto nåverdi: -17 775 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 2 988 mill. kr. inkl. mva.		
Investering forventningsverdi inkl. mva. Prisnivå mars 2019-priser og analyseperiode 47 år (2018-2064)			Avviket mellom KVUens og Kvalitetssikrers netto nåverdi skyldes en rekke metodiske feil i KVUens analyse i tillegg til andre vurderinger. De viktigste forskjellene er knyttet til null- og nullplussalternativet, bruk av husleie som anslag på drift og virksomhetsdrift for kriminalomsorgen. I tillegg påvirker byggekostnader for nybygg og rehabilitering, brukerutstyr og inventar og eiendomsverdier. KVUen har også lagt inn kostnader fra og med 2018, mens kvalitetssikrer starter analyseperioden i 2023 når første investering foretas. Dette skal ikke påvirke rangeringen av konsepter. Konseptene i de to utredningene er også noe forskjellig, og er derfor ikke direkte sammenlignbare. Dette kommer blant annet av ulike prognoser om behov for fengselskapasitet.		
Investering er forventningsverdi, inkl. mva. Prisnivå august 2019-priser og analyseperiode 42 år (2023-2064)					
Ikke-prissatte virkninger			Ikke-prissatte virkninger		
	Null	Null+	K1	K2	K3
Robusthet og levedyktighet	0	+	+++	++++	++++
Sikkerhet	0	+	++	++++	++++
Kvalitet i innhold for de innsatte	0	+	++	++++	++++
Fysisk arbeidsmiljø	0	+	++	++++	++++
Transportbehov for politiet og kriminalomsorgen	0	0	+	++	+++
Tilgjengelighet og nærhet	0	0	0	+++	++++
	Null	Null+	K1	K2	K3
Redusert soningskø:					Stor
Personlige og samfunnsmessige gevinster	0				Vesentlig reduksjon i soningskø reduserer usikkerhet for dømte og gir bedre tillit til rettsvesenet
					Stor
Tilbakefall og trivsel for innsatte	0	0			790 innsatte per år får økt trivsel og bedre rehabilitering til samfunnet
					Middels
Bedre og tryggere arbeidsforhold for de ansatte	0	0			670-700 ansatte får bedre fysiske arbeidsforhold og bedre mulighet for sikkerhetstiltak
Transport-kostnader	0	-50mill	-50mill	-200mill	-50mill

1 Innledning, mandat og rammer

De overordnede føringene i KVUen synes forankret i vedtatt politikk. Den geografiske avgrensningen for utredningen må ikke tolkes for snevert, for da begrenses muligheten til å finne de beste løsningene. Tilgrensende usikkerheter om endring i domstolstruktur, utvidelse av ordningen for elektronisk kontroll og nye krav med hensyn til isolasjonsproblematikk, kan også påvirke konkretiseringen av beste løsning. Siden utredningen gjennomføres på et overordnet porteføljnivå, må dette og en rekke andre detaljer løses i neste fase, før en eventuelt går inn i en forprosjektfase.

1.1 KVUens problemstilling og mandat

Mandatet til Kriminalomsorgsdirektoratet fra Justis- og beredskapsdepartementet var å utarbeide en konseptvalgutredning for varetekt- og gjennomføringskapasitet på Vestlandet.⁴ Vestlandet i denne sammenheng inkluderer fylkene Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Utredningen er ikke avgrenset til å vurdere behovet for fengselsplasser, men skal også dekke andre straffegjennomføringsformer og straffarter.

Kvalitetssikrers vurdering

Det er etter kvalitetssikrers vurdering viktig å ikke tolke mandatet fra departementet for snevert geografisk. Selv om det er straffegjennomføringskapasiteten på Vestlandet som er i fokus i denne analysen, kan resten av landet for eksempel være en del av løsningen.

Bakgrunnen for KVU Vestlandet er *Meld. St. 12 (2014-2015) Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen*, som viste behov for flere fengselsplasser nasjonalt, blant annet på grunn av økt behov for varetekt og lengre soning.⁵ Meldingen viste også til at antallet ubetingede fengselsdommer som gjennomføres med elektronisk kontroll har økt, og at det er behov for å justere fordelingen mellom høysikkerhetsplasser og plasser med lavere sikkerhetsnivå. Stortingsmeldingen viste til at dette har medført en strukturell ubalanse nasjonalt, mellom plasser på høysikkerhet og på lavere sikkerhetsnivå. I ettertid har Stortinget besluttet å legge ned om lag 250 plasser på lavere sikkerhetsnivå, hvorav 31 plasser på Vestlandet.

1.2 Viktige grensesnitt

KVUen trekker fram at behovet for varetekt- og straffegjennomføringskapasitet på Vestlandet også må vurderes opp mot situasjonen i tilgrensende fylker og regioner. De trekker særlig fram at situasjonen i Agder-fylkene i sør og Trøndelag i nord er interessant.

Kvalitetssikrers vurdering

Etter kvalitetssikrers vurdering er det viktig å se varetekt- og straffegjennomføringskapasitet på Vestlandet i sammenheng med kapasitetssituasjonen i resten av landet, ikke bare de tilgrensende fylkene.

Tilgrensende usikkerheter som endring i domstolstruktur, utvidelse av ordningen for elektronisk kontroll og nye krav med hensyn til isolasjonsproblematikk, kan påvirke konkretiseringen av beste løsning. Siden utredningen

⁴ Justis- og beredskapsdepartementet (2017).

⁵ Justis- og beredskapsdepartementet (2014).

gjennomføres på et overordnet porteføljnivå, må dette og en rekke andre detaljer løses i neste fase, før en eventuelt går inn i en forprosjektfase.

Behovet for flere fengselsplasser ble i Meld. St. 12 (2014-2015), vurdert til å være størst i Agder-fylkene, på Østlandet og på Vestlandet. Det er gjennomført konseptvalgutredninger for både Agder og for Østlandet. To nybygde fengsler i Agder (Mandal og Froland) er ventet å være i full drift i løpet 2. halvår 2020, med en samlet kapasitet på om lag 300 plasser. Dette er ikke nok til å øke den samlede kapasiteten nasjonalt, dersom utfasing av andre fengselsplasser går som planlagt.⁶ For Østlandet er nytt Oslo fengsel under planlegging. Det er uklart om det blir en samlet kapasitetsøkning nasjonalt dersom dette fengselet blir vedtatt. Det ligger blant annet inne i planene at det skal erstatte dagens Oslo fengsel og potensielt også andre fengselsplasser på Østlandet.⁷

^{6,7} Planlagte plasser i henhold til Kriminalomsorgsdirektoratets plassregnskap fra 2014-2022/25 oversendt fra Kriminalomsorgsdirektoratet per e-post til Øyvind Vennerød i Menon Economics den 23. oktober 2019.

2 Behovsanalysen

Kvalitetssikrer er enig med KVUen i at det sannsynligvis er behov for økt fengselskapasitet de neste ti årene, men de langsiktige prognosene i KVUen er for høye. Den informasjonen vi sitter med i dag, tilsier ikke at det vil være behov for vesentlig kapasitetsøkning hvert tiende år i 40 år framover. En del av dagens fengselsbygg har behov for rehabilitering, men dette behovet framstår generelt sett ikke så prekært som det framgår av KVUen. Kvalitetssikrer er enig med KVUen i at det er behov for å tilrettelegge bedre i noen bygg/fengsler, blant annet for å redusere problemet med isolasjon. Kvinnenes soningsforhold framstår som et problem som bør løses også på kort sikt.

2.1 KVUens prosess og metode

I konseptvalgutredningen har man benyttet alle de tre anbefalte metodene (normativ, interessentgruppebasert og etterspørselsbasert) for å kartlegge hvilke av samfunnets behov som potensielt kan løses i konseptvalgutredningen.

Kvalitetssikrers vurdering

Etter kvalitetssikrers vurdering har en i hovedsak benyttet en hensiktsmessig prosess og metode for å identifisere behov. De normative behovene er en gjennomgang av de mest sentrale lovene og forskriftene på området. Interessentanalysen dekker de viktigste primær- og sekundærinteressentene. Etterspørselsbasert metode innebærer en vurdering av framtidig etterspørsel etter kapasitet.

Kvalitetssikrer har avdekket vesentlige svakheter i KVUens prognoser for framtidig etterspørsel etter kapasitet, og har etter avtale med departementene utarbeidet nye prognoser.⁸

2.2 Dagens situasjon

Straffegjennomføringskapasiteten på Vestlandet består av ni fengselsenheter samt en ungdomsenhet, to overgangsboliger og ti friomsorgskontorer med fire hovedkontorer.

Friomsorgskontorene har ansvar for gjennomføringen av straff utenfor fengsel. En betydelig andel av dommene på Vestlandet gjennomføres ved friomsorgskontorene, som iverksetter omkring 1 500 saker i året. Av dette står gjennomføring med elektronisk kontroll, samfunnsstraff og prøveløslatelse for størstedelen. Friomsorgskontorene leier lokaler i det ordinære leiemarkedet.

Fengselskapasiteten på Vestlandet består i dag av totalt av 822 plasser:

- Ungdomsenheten har 4 plasser som benyttes av både kvinner og menn, og plassene tilfredsstillende kravene til høyt sikkerhetsnivå.
- Overgangsboligene kan også benyttes av både kvinner og menn, og har 29 plasser med lavere sikkerhetsnivå. Overgangsboliger er et ledd i den gradvise tilbakeføringen til samfunnet og bygningsteknisk framstår de som vanlige boliger.
- Av de resterende 789 plassene er 512 høysikkerhetsplasser og 277 lavsikkerhetsplasser.

⁸ Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia (2019) og E-post sendt fra Heidi Ulstein i Menon Economics til Justis- og beredskapsdepartementet den 11. september 2019.

- Av disse 789 plassene er 25 høysikkerhetsplasser og 8 lavsikkerhetsplasser for kvinner. De 25 høysikkerhetsplassene for kvinner er fordelt på to avdelinger, en i Bergen fengsel og en i Stavanger fengsel. De 8 lavsikkerhetsplassene for kvinner er planlagt overført til en separat kvinneavdeling ved Arendal fengsel, avdeling Evje. Dagens lavsikkerhetsplasser for kvinner på Vestlandet vil da disponeres av menn.
- Den samlede fengselkapasiteten på Vestlandet er 63 prosent høysikkerhetsplasser og 37 prosent plasser på lavere sikkerhet.

KVUen legger til grunn et gjennomsnittsbelegg på 90 prosent, for å få optimal balanse mellom driftsøkonomi og kvalitet i soningstilbudet. Å ha noe ledig kapasitet anses å gi fleksibilitet til å gjennomføre soningen godt, samt håndtere perioder med høyt behov for fengselsplasser. Beleggsprosenten var på over 90 prosent ved samtlige fengselsenheter i perioden fra 2013 til 2017. I følge KVUen har enheter med høyt sikkerhetsnivå hatt høyere beleggsprosent enn enheter med lavere sikkerhetsnivå. I første halvår 2018 var kapasitetsutnyttelsen vesentlig lavere for de fleste fengslene, og varierer fra 80 prosent i Bergen fengsel til 97 prosent i Åna fengsel.

I KVUen er dagens fengsler på Vestlandet vurdert ut fra bygningsmessig tilstand og egnethet for moderne kriminalomsorg. I teknisk tilstand inngår framtidig vedlikeholdsbehov og muligheter for bygningsmessige tilpasninger. I egnethet inngår sikkerhet for innsatte, ansatte og samfunnet for øvrig, areal for innhold og aktivitet i straffegjennomføringen samt mulighet for effektiv drift. Det er kun det mest prekære behovet for hver virksomhet som bestemmer kritikaliteten til virksomheten. Oppsummert beskriver KVUen Åna, Haugesund, Bjørgvin, Vik og Ålesund fengsel som lite egnet for moderne kriminalomsorg. I tillegg er den bygningsmessige tilstanden vurdert som kritisk ved Bjørgvin fengsel. De andre fengslene anses å være i OK eller bedre tilstand.

I følge KVUen er det, basert på beskrivelsen av situasjonen i 2018, behov for tiltak ved Bjørgvin fengsel. Det er behov for å rette opp en strukturell ubalanse mellom antall soningsplasser for høy og lavere sikkerhet på Vestlandet, og det er behov for plasser med egen adskilt soning for kvinner. Dette er en del av det prosjektutløsende behovet i KVUen.

Kvalitetssikrers vurdering

Overordnet om de kritiske behovene i dagens situasjon som er beskrevet i KVUen

Kvalitetssikrer er enig med KVUen i at alle fengslenes bygningstekniske tilstand og egnethet ikke er optimal, og at det er behov for tiltak. Basert på beskrivelsen av bygningsmessig tilstand i 2018 og fengslenes egnethet, samt de befaringer som er gjennomført, framstår det likevel ikke som et så prekært behov for ombygging og rehabilitering på kort sikt som det KVUen beskriver. Flere av de mest bygningsmessig prekære manglene ved dagens bygg er løst, og en del andre mangler kan løses ved mindre tiltak. Ulikheten i vurderingene av tilstand og egnethet fra kvalitetssikrer og KVVU dreier seg i hovedsak om hvor prekært behov det er for tiltak nå, og hva som er et minimum av tiltak for at fengslene fortsatt kan benyttes til fengselsdrift som i dag. Det er ikke uenighet om at det er behov for tiltak, og for eksempel framstår kvinnesoningsforhold som et problem som bør løses også på kort sikt.

Kvalitetssikrer finner ikke at det i beskrivelsen av dagens situasjon er dokumentert at man på Vestlandet har for få høysikkerhetsplasser og for mange plasser på lavere sikkerhet.

Nærmere om vår vurdering av tilstand og egnethet

Kvalitetssikrer har gjennomført befarings ved fire eksisterende fengsel og gjort «stikkprøvevurderinger» av om fengslenes tilstand og egnethet er som beskrevet i KVUen. Befaringene er gjort ved Bergen, Bjørgvin, Åna og Stavanger fengsel. Bjørgvin fengsel ble valgt fordi det i KVUen ble vurdert til kritisk bygningsmessig tilstand og lite egnet for moderne kriminalomsorg. Bergen fengsel ble valgt fordi det er det klart største fengselet, med 235 plasser, og at det ble stilt spørsmål ved levetiden til et fengselsbygg som var nytt i 2005. Åna ble valgt fordi det er relativt stort, 164 plasser, og det i KVUen ble vurdert som lite egnet. Stavanger ble valgt fordi det av Kriminalomsorgsdirektoratet er vurdert til å være godt tilrettelagt til å kunne gi et faglig tilfredsstillende tilbud og effektiv drift, men det er i KVUen likevel anbefalt erstattet med nytt fengsel.

Kvalitetssikrer er ikke helt enig med beskrivelsene i KVUen:

- Bjørgvin fengsel: Etter vår vurdering er ikke den gjennomgående bygningsmessige tilstanden i dette fengselet så prekær som beskrevet i KVUen. Tre av byggene har behov for rehabilitering, men noen av de mest prekære problemene er løst. Blant annet er J-bygget revet og erstattet av et nytt brakkebygg. Dette bygget inkluderer skolekjøkken og besøksrom, men ikke gymsal og svømmehall som var inkludert i J-bygget. Det legges nå til rette for utendørs fotballbane. D-bygget inkluderer bibliotek, skole og helserom. Der er det byttet ut en del vinduer, taket er utbedret og deler av bygget har gjennomgått overflateoppussing. Bygget har behov for bedre himling, ventilasjon, ny drenering og bytte av tak. K-bygget inkluderer hovedvakt, kjøkken, møterom og boenheter. Der er noen av badene oppgradert. L-bygget er et rent beboelsesbygg, med treningsrom og verksted i kjelleren. Her er situasjonen som i K-bygget, med noen av badene oppgradert. E-bygget huser ungdomsenheten, som ble totalrenovert i 2015. Det er ifølge ledelsen ved Bjørgvin fengsel vedtatt og bevilget midler til et nytt bygg for rusmestring, inkludert driftsmidler.⁹
- Bergen fengsel: Brakkebygget som ble oppført i 2005 er av dårlig kvalitet og etter kvalitetssikrers vurdering vil det måtte tas ut av bruk om ca 10 år. Resten av bygningsmassen framstår i god stand, som beskrevet i KVUen. Fengselet har boenheter i noen bygg og aktiviteter i andre bygg. Det fører, som KVUen beskriver, til en del følgning av innsatte mellom byggene.
- Stavanger fengsel: Bygningsteknisk er vi enig i vurderingene i KVUen. Når det gjelder egnethet er det noe uenighet. Forholdene for kvinnene framstår som mangelfulle. En årsak til dette er at fellesarealet per person er svært lite og at alle høysikkerhetsinnsatte sitter i samme avdeling. Det innebærer for eksempel at de kvinnelige innsatte med store adferdsproblemer deler fellesarealer med de andre kvinnene. For menn er disse gruppene av innsatte plassert i egne avdelinger, og etter kvalitetssikrers vurdering framstår løsningen for kvinnene som belastende. Det er også uheldig at fengselets isolasjonsceller ligger rett ved besøksrommene. Mottaket for innsatte var under utbedring da kvalitetssikrer var på befarings.
- Åna: Det er 71 bygg som tilhører Åna fengsel, derav en rekke tidligere gårdsbygninger som ikke er nødvendige for fengselsdriften. D-fløyen i hovedbygget er, som KVUen beskriver, i dårligere teknisk tilstand enn resten av boenhetene. I hovedsak dreier dette seg om at det mangler toalett og vask på cellene, og ventilasjonen er dårlig. Bygningsteknisk er bygget dårlig egnet for oppgradering, men det er i bruk per i dag. KVUen vurderer egnetheten til Åna som fengsel til delvis kritisk, i hovedsak som følge av manglende perimetersikring og utilfredsstillende mulighet for aktivisering på grunn av manglende

⁹ Informasjon fra fengselsledelsen i Bjørgvin fengsel i forbindelse med befarings i Bjørgvin fengsel 15. oktober 2019.

perimetersikring. Etter kvalitetssikrers vurdering framstår dette ikke som kritisk, selv om det burde hatt perimetersikring. Åna er i full drift i dag, og der er omfattende muligheter for aktivisering.

Ulikheten i vurderingene fra kvalitetssikrer og KVVU dreier seg i hovedsak om hvor prekært behov det er for tiltak nå og hva som er et minimum av tiltak for at fengslene fortsatt kan benyttes til fengselsdrift som i dag. En av årsakene til de ulike vurderingene, er bygningsmessige endringer som er gjennomført siden tilstandsrapportene som lå til grunn for KVVU-arbeidet ble utarbeidet. Dette gjelder for eksempel det ene bygget i Bjørgvin fengsel som er sanert, og det er bygget opp et nytt bygg med skolekjøkken og besøksrom. Kvalitetssikrer har hatt en noe annerledes tilnærming til vurdering av tilstand på byggene enn KVVU. Stikkprøvevurderinger kvalitetssikrer har gjort av byggenes tilstand samsvarer i stor grad med grunnlagsdokumentasjonen til KVVUen, Statsbyggs MultiMap. Kvalitetssikrer har derfor i hovedsak basert seg på disse opplysningene, mens KVVUen brukte egne vurderinger i tillegg for å angi hvorvidt det var behov for enkel, middels eller kompleks rehabilitering. Kvalitetssikrer har også lagt til grunn lavere kostnad per kvadratmeter enn KVVU, basert på nøkkeltallsanalyse. Summen av egen vurdering av tilstand og noe lavere kvadratmeterpriser gjør at rehabiliteringskostnadene i KS1 er lavere enn i KVVUen. Etter vurderinger gjort i usikkerhetsanalyse er differansen mellom KVVU og KS1 redusert som følge av større usikkerhet for kostnadsøkninger i KS1s analyse.

En annen årsak til ulike vurderinger er metoden som benyttes for å vurdere kritikalitet for en virksomhet. I KVVUen bestemmes kritikalitet for en virksomhet av det mest prekære behovet for den virksomheten, uavhengig av hvor vesentlig dette behovet er for hele fengselets videre drift. Kvalitetssikrer har vurdert KVVUens begrunnelser for kritikalitet i fengslene der vi har foretatt befarings, og tatt hensyn til hvorvidt problemet er vesentlig for hele fengselets videre drift og om det er mindre avbøtende tiltak som kan endre vurderingene. For de virksomhetene der vi ikke har gjennomført befarings, har vi gått inn i KVVUens beskrivelser av kritikalitet og vurdert om begrunnelsen er god nok til å tilfredsstille at behovet er prekært.

Nærmere om vår vurdering av strukturell ubalanse

KVVUen har etter kvalitetssikrers vurdering ikke dokumentert en strukturell ubalanse mellom antall soningsplasser på høy- og lavere sikkerhetsnivå på Vestlandet per i dag. KVVUen viser til historiske data på nasjonalt nivå, der andelen av kapasitetsbehovet for plasser med lavere sikkerhet har variert mellom 30 og 40 prosent. På Vestlandet er fordelingen per i dag 63 prosent høysikkerhetsplasser og 37 prosent med lavere sikkerhet. Det inkluderer overgangsboligene. KDI opplyser at Bergen fengsel ikke drifter sine lavsikkerhetsplasser i dag.¹⁰ Tar vi disse ut av grunnlaget, utgjør lavsikkerhetsplassene 35 prosent av totalkapasiteten på Vestlandet. Tar vi også ut overgangsboligene er andelen plasser med lavere sikkerhet på 31 pst. Kvalitetssikrer har oppdatert KVVUens tall for kapasitetsutnyttelse per fengsel på Vestlandet med siste halvår 2018 og første halvår 2019, jf. tabellen under.

¹⁰ E-post fra Kriminalomsorgsdirektoratet sendt til Aase Rangnes Seeberg i Menon Economics 5.11.2019.

Tabell 2-1: Oversikt over kapasitet per fengsel, fordeling høy og lavsikkerhet, menn og kvinner, samt kapasitetsutnyttelse. Overgangsboliger og ungdomsenheten er ikke inkludert i tabellen. Kilde: KDI (2019).¹¹

Fengsel	Totalt antall	Menn HS	Menn LS	Kvinner HS	Kvinner LS	Belegg 2013-2017	Belegg 2017	Belegg 2018	Belegg første halvår 2019
Haugesund	18	18	0	0	0	96 %	92 %	89 %	91 %
Sandeid	88	0	80	0	8	90 %	82 %	78 %	77 %
Stavanger	68	55	0	13	0	96 %	92 %	86 %	87 %
Åna	164	140	24	0	0	100 %	102 %	96 %	98 %
Bergen	235	191	32	12	0	98 %	96 %	80 %	85 %
Bjørgvin	90	0	90	0	0	92 %	88 %	92 %	95 %
Hustad	60	28	32	0	0	94 %	86 %	94 %	98 %
Vik	39	28	11	0	0	95 %	92 %	92 %	97 %
Ålesund	27	27	0	0	0	93 %	81 %	78 %	90 %
Totalt	789	487	269	25	8	95 %	93 %	87 %	91 %

Som tabellen over viser, har både 2018 og første halvår 2019 noe lavere kapasitetsutnyttelse enn perioden fra 2013 til 2017. Første halvår 2019 var også tilbudt kapasitet redusert med 31 lavsikkerhetsplasser i Bergen fengsel avdeling Osterøy. Vi har også fått oppgitt fra KDI at det i praksis ikke var soningskøer i 2018 og første halvår 2019. Det er dermed vanskelig å begrunne feildimensjonering av fengselskapasitet på Vestlandet, basert på denne statistikken.

2.3 Kartlegging av samfunnsmessige behov

KVUen trekker fram en rekke normative behov. De mest sentrale for investeringsbeslutningen er at varetekt- og straffegjennomføring er sikkerhetsmessig forsvarlig og at det er mulighet for tiltak som motvirker nye straffbare handlinger, samt avhjelper negative virkninger av isolasjon. Det skal være tilstrekkelig kapasitet på riktig type fengselsplass og straffen skal iverksettes innen 60 dager etter at kriminalomsorgen har mottatt fullbyrdingsordre. I tillegg skal kriminalomsorgen stille fengselsplass til disposisjon for varetektsinnsatte og personer som politiet har pågrepet, innen to døgn etter pågrepelsen, med mindre dette av praktiske grunner ikke er mulig. Normalitetsprinsippet, nærhetsprinsippet, prinsippet om progresjon i soningen og rettighetsprinsippet bidrar til å redusere skadevirkningene av straffegjennomføringen, legger til rette for god rehabilitering og gir gode muligheter for tilbakeføring i samfunnet.

Interessentene har sammenfallende interesser i form av at straffegjennomføringen skal oppfylle krav fra lovverket, at kapasiteten er tilgjengelig innen gitte tidsfrister og at sikkerheten skal være best mulig ivaretatt på alle områder, både for innsatte, ansatte og samfunnet. Kriminalomsorgen er spesielt opptatt av at lokalene skal muliggjøre effektiv og fleksibel drift og være egnet for rehabiliterende tiltak og aktivitetstilbud. Det pekes også på behovet for adskilt varetekt og straffegjennomføring for menn og kvinner, som gir begge kjønn likeverdige

¹¹ Planlagte plasser i henhold til Kriminalomsorgsdirektoratets plassregnskap fra 2014-2022/25 oversendt fra Kriminalomsorgsdirektoratet per e-post til Øyvind Vennerød i Menon Economics den 23. oktober 2019.

soningsforhold. Pårørende trekkes fram som viktige ressurser for de innsatte og det er behov for tilfredsstillende besøksforhold. Både kriminalomsorgen og politiet er opptatt av at det ikke må være for store avstander mellom arrest, tingrett og fengsel. Dette er særlig relevant for varetektsfengsling. Det er stor interesse ved de enkelte fengselsenheter for å bevare de fengselsenheterne som eksisterer i dag. Det trekkes fram en potensiell interessekonflikt mellom distriktspolitikk for lokalisering av statlige arbeidsplasser og effektivitet i kriminalomsorgen. Det trekkes også fram en potensiell interessekonflikt mellom tilrettelegging for enkelte grupper som krever at skreddersydde tilbud er lokalisert ved et fåtall konsentrerte enheter og nærhetsprinsippet.

KVUens prognose for etterspørselen etter fengselskapasitet viser et behov for å øke fengselskapasiteten på Vestlandet med 100-130 plasser hvert tiende år framover. De estimerer et behov i 2020 på i underkant av 1000 plasser, i 2030 på i overkant av 1100 plasser og i 2060 på i underkant av 1500 plasser, men peker på at estimatene er usikre. De viser til den nye kapasiteten som bygges i Agder og noe lavere etterspørsel etter fengselsplasser på Vestlandet de siste årene, og at det dermed framstår som mindre prekært å etablere ny kapasitet nå. Av fengselsplassene anses det at behovet for høysikkerhet vil utgjøre 70 prosent av det totale behovet framover. Andelen kvinneplasser har ligget stabilt rundt 6 prosent de siste 15 årene, og KVUen anslår at dette fortsetter framover.

Kvalitetssikrers vurdering

Overordnet om behovene som er beskrevet i KVUen

Etter vår vurdering framstår KVUens prognoser for framtidig behov for fengselskapasitet på Vestlandet altfor høye, og vi har identifisert forutsetninger om veksten i behov som ikke framstår sannsynlige. Kvalitetssikrer har, etter avtale med departementene, utarbeidet nye prognoser. Vår hovedprognose viser et behov for økning i fengselskapasitet det nærmeste tiåret på rundt 100 plasser og et behov for økning i kapasitet fram mot 2060 på rundt 50 plasser til. Da har vi, som i KVUen, lagt inn en ønsket kapasitetsutnyttelse på 90 prosent i årlig gjennomsnitt. Selv om også våre prognoser for framtidig behov er beheftet med usikkerhet, framstår det sannsynliggjort at det vil være et økt behov for fengselskapasitet det nærmeste tiåret og at behovet deretter vokser vesentlig saktere.

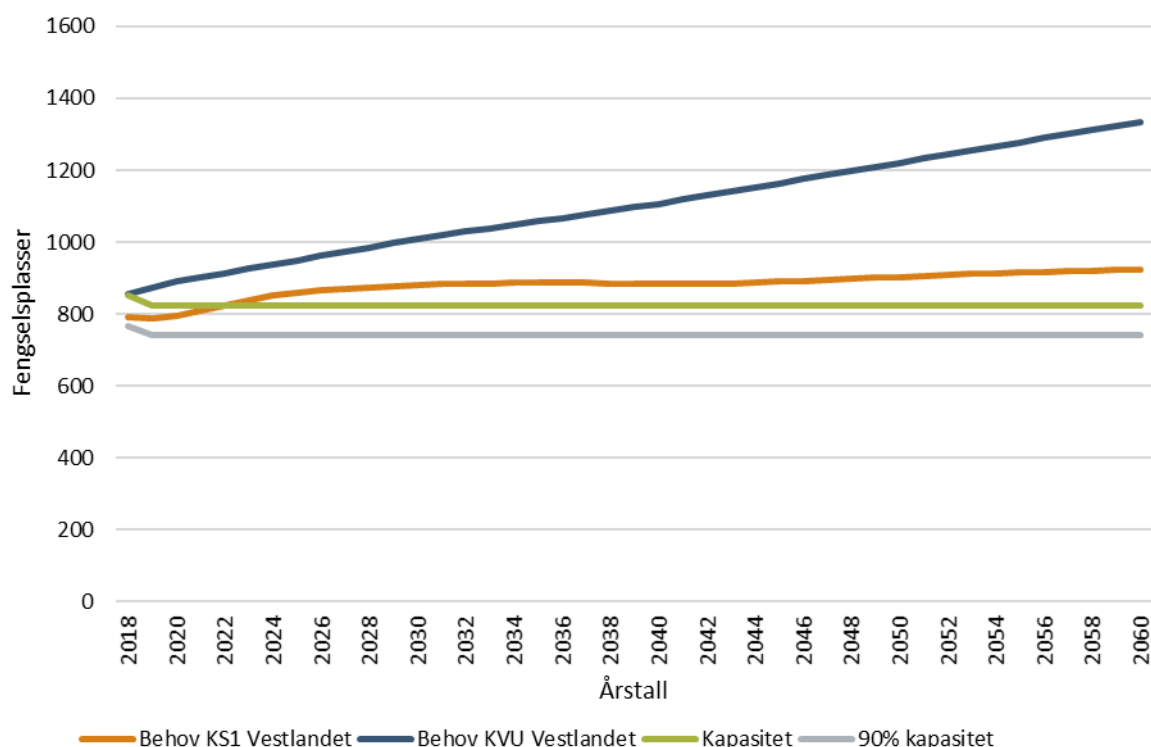
Kvalitetssikrer har ikke kommentarer til de andre behovene som framkommer i KVUen. I en eventuell programfase bør behovene for ulike grupper nyanseres ytterligere. For eksempel ved at prognosene nyanseres til å også gi estimat på antallet varetektsplasser det vil være behov for, antallet innsatte som ikke har tilhørighet i regionen, etc.

Nærmere om vår vurdering av behovet for økt fengselskapasitet på Vestlandet

I KVUen framskrives en lineær vekst i antall innsatte per 100 000 menn i aldersgruppen 16-66 år, tilsvarende det en har sett på nasjonalt nivå siden 1980. Denne lineære veksten framskrives over hele analyseperioden. Det innebærer en forventning om at i de neste 40 årene sitter en stadig økende andel menn i denne aldersgruppen i fengsel.

Kvalitetssikrer har utarbeidet oppdaterte prognoser. Figuren under viser KVUens hovedprognose, kvalitetssikrers hovedprognose, fengselskapasitet i dag og forventet framover, samt fengselskapasitet gitt 90 prosent kapasitetsutnyttelse.

Figur 2-1: Prognoser for etterspørsel etter fengselkapasitet for domfelte fra Vestlandet. Kilde: Menon Economics, KDI og KVVU Vestlandet.¹²



Som figuren viser, avviker prognosen i KVVU Vestlandet vesentlig fra kvalitetssikrers prognose. Det er tre problemer med KVVUens prognoser: 1) de er ikke konsistente med de antagelsene de oppgir å legge til grunn, 2) prognosemodellen er unyansert og fanger ikke opp om man er på vei inn i en ny likevekt, 3) antakelsen som driver den framtidige veksten er ikke sannsynliggjort.

Som nevnt i KVVUen skyldes ikke veksten i antall innsatte per innbygger de siste 40 årene at det blir flere nyinnsettelse per innbygger. Antallet nyinnsettelse i fengsel per innbygger har vært i en nedadgående trend over 50 år.¹³ Grunnen til den historiske veksten er at de som har blitt fengslet, over tid har fått en høyere domslengde. KVVUen framskriver denne historiske trenden med økende domslengde, også de neste 40 årene. De oppgir at mye av veksten man har sett historisk, særlig de siste årene, skyldes straffeskjerpelse. Med andre ord økt strafferamme for samme forbrytelse. Når KVVUen framskriver denne trenden lineært, legger de implisitt til grunn at utviklingen vil fortsette i samme takt framover. Samtidig oppgis det i KVVUen at det ikke forventes ytterligere straffeskjerpelse framover, men at straffelengden nå er på det nivået det skal være. Dette begrunnes med avklaringer fra Riksadvokaten. Det innebærer at prognosene ikke er konsistente med antakelsene de oppgir å legge til grunn.

For å lage en god prognose er det nødvendig at modellen tar inn over seg at det ikke forventes ytterligere straffeskjerpelse framover og at effekten av den historiske straffeskjerpelsen slår inn over tid. Det er derfor nødvendig å modellere antall innsatte som en beholdning, og antall domfelte og domslengdene som flyt inn og

¹² I figuren har vi skalert ned KVVUens prognose, siden de la inn 90 prosent kapasitetsutnyttelse i etterspørselskurven. I vår figur har vi estimert etterspørselen, lagt inn forventet kapasitet uten tiltak og tilbudt kapasitet dersom man sikter inn mot 90 prosent kapasitetsutnyttelse. KVVUen estimerte opprinnelig et behov på i underkant av 1500 plasser i 2060.

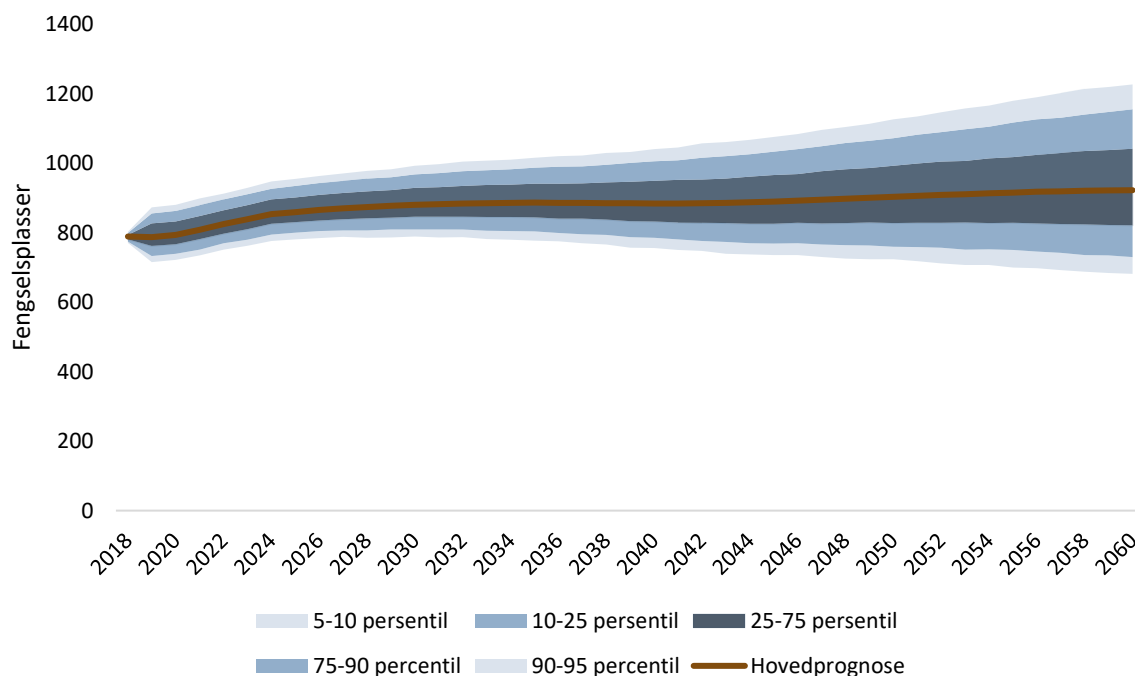
¹³ Statistisk sentralbyrå (2019).

ut av denne beholdningen. Kvalitetssikrer modellerer antall nyinnsettelse hver dag fra 2002 til 2060, samt hvor lenge de kommer til å sitte inne, og får så en beholdning av innsatte på ethvert tidspunkt i perioden. Modellen predikerer godt den historiske utviklingen. Over tid vil effekten av de historiske straffeskjerpelsene være fullt ut tatt hensyn til i nivået på antall innsatte, i kvalitetssikrers prognosemodell. KVUens modell med en lineær framskrivning av historisk trend vil ikke klare å identifisere om man er i en omstillingsperiode og for enkelte parameter vil nå en ny likevekt. Med KVUens modell vil det også være vanskelig å vurdere når ny informasjon tilsier at man må oppdatere prognosene, ettersom det er uklart om prognosene for eksempel allerede inkluderer videre straffeskjerpelser.

Når prognosene har tatt ut effekten av de historiske straffeskjerpelsene, vil en eventuell videre vekst i antall innsatte måtte tilskrives befolkningsvekst, økning i forbrytelsenes alvorlighetsgrad og/eller andre sjokk i sektoren. Det er mulig vi fortsatt vil se en økning i forbrytelsenes alvorlighetsgrad, som KVUen har lagt til grunn. For eksempel gjennom endringer i hvilke lovbrudd som blir begått eller gjennom endringer i hvilke lovbrudd som blir etterforsket og pådømt. Kvalitetssikrer finner ikke dette godt begrunnet. KVUen nevner også at omstillinger i politiet mot å øke ressursinnsats på mer alvorlige forbrytelser vil kunne føre til økt antall innsatte framover. Kvalitetssikrer finner heller ikke dette godt begrunnet. Kvalitetssikrers prognose for behovet for fengselsplasser framover i tid, endres dermed bare med befolkningsutviklingen når en har tatt ut effekten av de historiske straffeskjerpelsene.

Prognoser for behov langt fram i tid er selvsagt veldig usikkert. I figuren under viser vi vår prognose med usikkerhet i trend og tilfeldighet i flyten hvert år.

Figur 2-2: Kvalitetssikrers vurdering av usikkerhet i prognose for etterspørsel etter fengelskapasitet for domfelte på Vestlandet. Kilde: Menon Economics

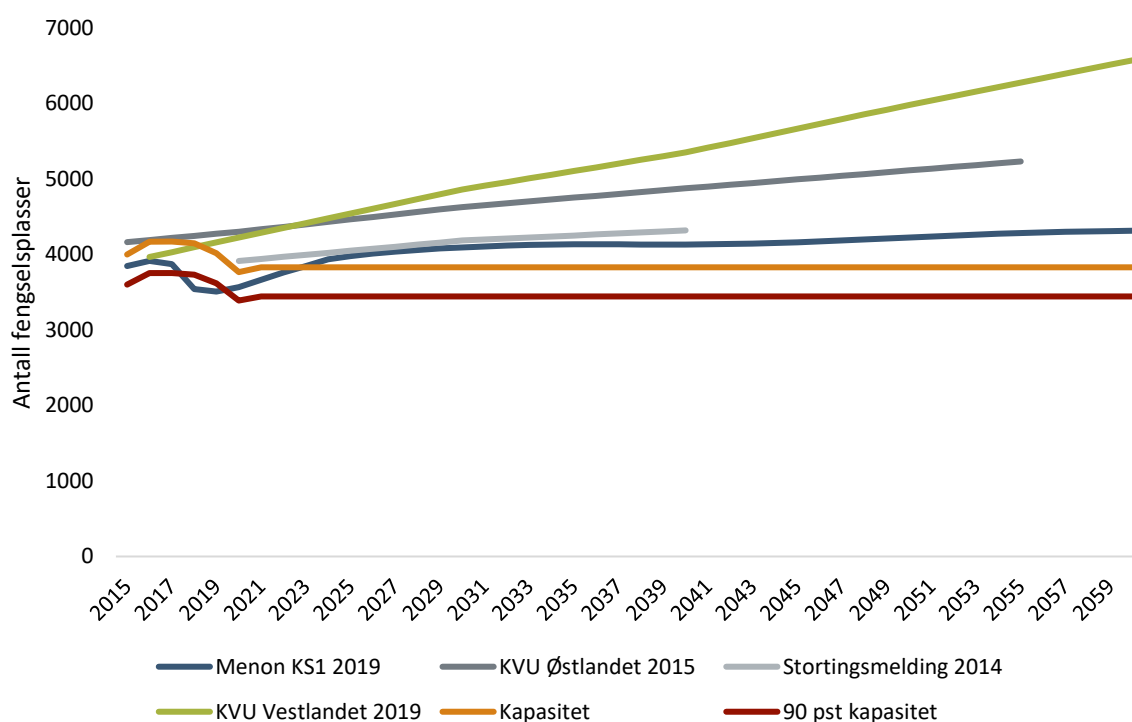


Som figuren over viser, er usikkerheten i prognosen relativt stor allerede de nærmeste årene. Årsaken til dette er at det er en del tilfeldige variasjoner fra år til år, blant annet i antall dommer per person, lengden på dommene og antall døgn i varetekt. På lang sikt er det i tillegg betydelig usikkerhet i hvordan trenden vil utvikle seg, med hensyn til antall dommer per person, lengde på dommene og befolkningsutvikling. Figuren viser også at KVUens

hovedprognose ligger godt utenfor kvalitetssikrers usikkerhetsvurdering. Vedlegg F viser en oversikt over de mest sentrale forutsetningene våre, hva som ligger inne i vår hovedprognose og hva vi har lagt inn i vår usikkerhetsvurdering.

Vi har undersøkt om det økte behovet for fengselsplasser for domfelte på Vestlandet kan dekkes inn med overskuddskapasitet i andre deler av landet. Figuren under viser kvalitetssikrers hovedprognose, prognose fra Meld. St. 12 (2014-2015), prognose fra KVV Østlandet og prognose fra KVV Vestlandet¹⁴. Vi har også lagt inn 90 prosent av forventet tilgjengelig kapasitet framover, der vi har tatt hensyn til det som er vedtatt fasett inn og ut.¹⁵

Figur 2-3: Oversikt over prognoser for etterspørsel etter fengelskapasitet nasjonalt og 90 prosent av forventet tilgjengelig kapasitet p.t. Kilde: Menon, KDI, KVV Østlandet, KVV Vestlandet og Stortingsmelding 12 (2014-2015).¹⁶



Som figuren viser, avviker prognosene i KVV Vestlandet vesentlig fra kvalitetssikrers prognose, prognosen i Meld. St. 12 (2014-2015) og prognosen i KVV Østlandet. Figuren viser også at på nasjonalt nivå så dekkes den estimerte etterspørselen av tilbudt kapasitet per i dag, men selv etter åpning av de nybygde fengslene i Agder våren 2020, er det i hovedprognosen forventet behov for økt fengselskapasitet nasjonalt. Det er dermed per i dag ikke vedtatt utvidelser som tilsier at det vil være ledig kapasitet nasjonalt som kan ta unna økningen i behovet på Vestlandet. Nytt Oslo fengsel er under planlegging, men eventuelt økt kapasitet fra en slik utbygging er ikke inkludert i figuren.

¹⁴ Rekonstruert av kvalitetssikrer på bakgrunn av informasjonen i KVVUen og grunnlagsmaterialet til KVVUen.

¹⁵ Kriminalomsorgsdirektoratets plassregnskap fra 2014-2022/25 oversendt fra Kriminalomsorgsdirektoratet per e-post til Øyvind Vennerød i Menon Economics den 23. oktober 2019.

¹⁶ KVVUens nasjonale prognose vises ikke fram i selve rapporten. Kvalitetssikrer har hentet prognosen fra beregningene av prognosen for Vestlandet, og begge prognosene er beregnet med samme logikk. Fra KVV Østlandet har vi brukt P50 og for Stortingsmeldingen har vi brukt middels anslag i middels nasjonal vekst.

KVUen viser en oversikt over hvordan behovet for høy- og lavsikkerhetsplasser har utviklet seg fra 2007 til 2018. I denne perioden har andelen lavsikkerhetsplasser variert mellom 30 og 40 prosent. KVUen legger til grunn en fallende trend i denne perioden og at det vil stabilisere seg på 30 prosent. De framskriver et nasjonalt behov for 70 prosent høysikkerhetsplasser og 30 prosent plasser med lavere sikkerhet framover. Som kvalitetssikrer har vist i våre prognoser, så anser vi det som sannsynlig at behovet for fengselskapasitet vil nå en ny likevekt etter en periode med straffeskjerpelser og at veksten i behov på lang sikt vil følge befolkningsutviklingen. Dette kan innebære at statistikken i en mellomperiode vil vise behov for høyere andel høysikkerhetsplasser enn det man har behov for på lang sikt. Rasjonalet bak dette er at høysikkerhetsplasser brukes mest intensivt i den første soningsfasen, mens man gradvis trapper ned sikkerhetsnivået etter hvert som man nærmer seg løslatelse. Den langsiktige fordelingen av høy- og lavsikkerhetsplasser bør være basert på behovet i den langsiktige likevekten.

2.4 Prosjektutløsende behov

Det prosjektutløsende behovet er i KVUen definert som:

- Kritiske mangler knyttet til tilstand og egnethet for enkelte fengsler og strukturell ubalanse i kapasitet på Vestlandet.

Oppsummert kategoriserer KVUen de prosjektutløsende behovene i kapasitet, kvalitet og effektivitet.

- Kapasitet: underkapasitet høy sikkerhet, overkapasitet lavere sikkerhet, manglende robusthet og fleksibilitet.
- Kvalitet: Kritisk teknisk tilstand på flere enheter, flere enheter er ikke egnede (ikke nok og egnede lokaler, for grupper med særlige behov, knyttet til sikkerhet i straffegjennomføringen, for adskilt soning for kvinner).
- Effektivitet: Lite kostnadseffektiv straffegjennomføring, ugunstig lokalisering av enkelte enheter.

Kvalitetssikrer vurdering

Det prosjektutløsende behovet er etter kvalitetssikrers vurdering et behov for økt fengselskapasitet de neste ti årene. Etter ti år vil også fengselsplassene i brakkebygget i Bergen fengsel måtte erstattes. På lengre sikt er det sannsynlig at behovet for fengselsplasser fortsetter å øke omtrent i takt med befolkningsutviklingen. Prognosene er beheftet med usikkerhet.

Kvalitetssikrer deler KVUens vurdering om at soningsforholdene for kvinner framstår som et problem som må løses på kort sikt. Dette dreier seg om relativt få innsatte, og det finnes en rekke andre mulige løsninger på problemet enn en stor statlig investering. Tilpassede plasser for andre grupper med særlige behov, for eksempel ungdommer, kan det også bli økt behov for framover.

Behovet for større rehabiliteringer av eksisterende bygningsmasse er varierende og ikke så gjennomgående preker som man kan få inntrykk av i KVUen.

Kvalitetssikrer finner det ikke dokumentert i behovsanalysen at:

- Det i dag er en strukturell ubalanse mellom høysikkerhetsplasser og plasser med lavere sikkerhet på Vestlandet.
- Dagens fengsler på Vestlandet gir en lite kostnadseffektiv straffegjennomføring for samfunnet.
- Enkelte av fengselsenheterne har ugunstig lokalisering for samfunnet.

3 Strategikapittelet

Etter kvalitetssikrers vurdering er samfunnsmålet i KVUen i hovedsak definert på en hensiktsmessig måte, men vi anbefaler en mindre justering. Kvalitetssikrer anbefaler justeringer i effektmål for å sikre konsistens mellom behovsanalysen og målene.

3.1 Målhierarkiet i KVUen

KVUen har definert følgende samfunnsmål og effektmål for tiltaket:

Figur 3-1: KVUens samfunnsmål

Prosjektet fører til riktig dimensjonert kapasitet og en straffegjennomføring som er betryggende for samfunnet og at flere domfelte får et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff

Figur 3-2: KVUens effektmål og resultatindikatorer.

	Effektmål	Resultatindikator
E1 - Kapasitet	Kriminalomsorgen på Vestlandet har tilstrekkelig kapasitet til å dekke behovet for varetekt og straffegjennomføring med høy og lavere sikkerhet fra 2030	Beleggsprosent (90 prosent) Riktig sikkerhetsnivå benyttes Oversitting i arrest på grunn av manglende kapasitet (48 timer) Soningskø
E2 - Kvalitet	Høy grad av relevant aktivisering. Individuell tilpasning og tilfredsstillende tilbud til grupper med spesielle behov	Aktiviseringsgrad (100 prosent) BRIK-kartlegging Egen adskilt soning for kvinner ved en eller flere lokasjoner Tilgang til fellesskapsarealer
E3 - Effektivitet	Bygningsmasse, lokalisering og straffegjennomføringsformer som effektiviserer kriminalomsorgen på Vestlandet	Transportkostnader Driftskostnader per plass og kostnader per sak

Kvalitetssikrers vurdering

Etter kvalitetssikrers vurdering er samfunns målet i KVUen i og for seg er greit. Spesifiseringen av at prosjektet skal føre til «riktig dimensjonert kapasitet» framstår imidlertid unødvendig ettersom det dekkes av målet om en «effektiv straffegjennomføring». I tillegg kan formuleringen medføre en viss risiko for at det videre arbeidet i for stor grad blir fokusert på problemstillinger rundt kapasitet på bekostning av øvrige behov.

I det videre arbeidet med prosjektet anbefaler kvalitetssikrer at samfunns målet justeres til:

- Prosjektet fører til effektiv straffegjennomføring som er betryggende for samfunnet og at flere domfelte får et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff

Det er to deler av effektmålet for kapasitet (E1) som er problematisk i forhold til behovsanalysen. For det første presiseres det i målet at det er Kriminalomsorgen på Vestlandet som skal ha tilstrekkelig kapasitet til å dekke behovet som oppstår der. En har dermed lagt inn en forutsetning om at kapasiteten skal lokaliseres på Vestlandet som Kvalitetssikrer ikke finner tilstrekkelig belegg for i mandatet. For det andre er det uklart hvorfor 2030 trekkes fram som det tidspunktet det skal være nok kapasitet.

For effektmålet om kvalitet (E2) framstår resultatindikatoren om 100 prosent aktiviseringsgrad som lite realistisk. De innsatte kan i stor grad selv velge å benytte seg av aktiviseringstilbudet som er tilgjengelig. Prosent satsen i resultatindikatoren bør derfor reduseres til et nivå som kan være oppnåelig.

Effektmålet for effektivitet (E3) er koblet til bygningsmasse og lokalisering, og dermed til potensiell løsning. Dette målet bør omformuleres.

Kvalitetssikrer anbefaler følgende effektmål:

- Kapasitet: Tilstrekkelig kapasitet til å dekke etterspørselen etter varetekt og straffegjennomføring på høy og lavere sikkerhet for domfelte på Vestlandet.
- Kvalitet: Høy grad av relevant aktivisering. Individuell tilpasning og tilfredsstillende tilbud til grupper med spesielle behov.
- Effektivitet: Effektiv straffegjennomføring for domfelte på Vestlandet.

4 Overordnede krav

Kravene som er spesifisert i KVUen framstår som hensiktsmessige og ikke mer begrensende enn nødvendig. Kvalitetssikrer savner en tydeliggjøring og operasjonalisering av sentrale føringer en løsning bør møte. Kvalitetssikrer savner også en eksplisitt vurdering av krav i forhold til isolasjonsproblematikken.

4.1 Krav fra KVUen

KVUen har ikke definert noen absolutte krav, bortsett fra gjeldende lover og forskrifter. KVUen har følgende bør-krav utledet fra effektmålene:

- Med hensyn til målet om kapasitet bør løsningen ha:
 - Tilstrekkelig kapasitet til å håndtere kortvarige økninger i antall varetektsfengslinger.
 - Tilstrekkelig antall plasser på de ulike sikkerhetsnivå.
 - Tilstrekkelig kapasitet for straffegjennomføring i samfunnet (friomsorgskontor).
 - Tilstrekkelig buffer for å håndtere variasjon i etterspørsel.
- Men hensyn til målet om kvalitet bør løsningen medføre at:
 - Hvert fengsel har arealer for en kvalitativ god aktivisering og felleskap for innsatte.
 - Det kan tilrettelegges for individuelt tilpasset straffegjennomføring herunder tilrettelagt opplegg for grupper av innsatte med særlige behov.
 - Kravene knyttet til det enkelte fengsels sikkerhetsnivå ivaretas.
- Men hensyn til målet om effektivitet bør:
 - Konseptet legge til rette for kostnadseffektiv straffegjennomføring.
 - Konseptet tilrettelegge for digitalisering både i fengsel og ved straffegjennomføring i samfunnet.
 - Konseptet minimalisere negative konsekvenser av eventuelle omstillinger.
 - Fengselskapasiteten være lokalisert i nærhet til politi, domstol (ved varetekt), og forvaltningssamarbeidspartnere, samt i rimelig nærhet til kollektivtrafikk.

KVUen har også definert ikke-prosjektspesifikke krav:

- Ikke prosjekt-spesifikke krav:
 - Nye bygg og større ombygginger bør tilfredsstille funksjons- og arealveileder for fengselsbygg.
 - Krav til nye bygg, ombygginger og omfattende rehabilitering bør begrenses til å tilfredsstille gjeldende tekniske standard.

Kvalitetssikrers vurdering

Kvalitetssikrer deler KVUens vurdering om at det ikke bør stilles absolutte krav til løsningen, utover det som inngår i gjeldende lover og forskrifter. Kvalitetssikrer savner likevel en eksplisitt vurdering av krav i forhold til isolasjonsproblematikken. Videre savner Kvalitetssikrer en tydeliggjøring og operasjonalisering av sentrale føringer en løsning bør møte. Det gjelder for eksempel spørsmål knyttet til behovet for å imøtekomme nærhetsprinsippet og hvilke føringer det har for geografisk plassering av kapasitet.

5 Mulighetsstudien og etablering av konsepter

Kvalitetssikrer har funnet det nødvendig å justere konseptene fra KVUen. Dette skyldes for det første at behovet for økt kapasitet framstår langt mindre enn i KVUen. KVUens null- og nullplussalternativer er også lite realistiske alternativer, med kort levetid og høye kostnader. Videre har vi identifisert muligheter for å utnytte stordriftsfordeler ved utvidelser av eksisterende fengsler, som KVUen i liten grad har utforsket. Tilstanden på eksisterende fengsler framstår heller ikke så kritisk som det KVUen har lagt til grunn. Kvalitetssikrers «nye» konsepter er basert på KVUens alternativer, men der vi blant annet har tatt hensyn til kostnadseffektivitet. Konseptene er på et overordnet nivå og må ikke tolkes som konkrete føringer på hva som bør gjøres i hvert enkelt fengsel.

5.1 Prosess og metode i KVU

KVUen viser til at de har benyttet en firetrinnsmetodikk for å avspeile hele mulighetsrommet. Metodikken er tilsvarende det som er skissert i Statens vegvesens Håndbok V712 og PRINSIX (Forvaret).¹⁷ De fire trinnene er: 1) Tiltak som påvirker behovet, 2) Tiltak som gir en mer effektiv utnyttelse av dagens kapasitet, 3) Begrensede utbyggingstiltak og 4) Større ombygginger eller nyinvesteringer. Deretter benytter de en silingsprosess til å avgrense mulige løsninger som tas videre til alternativanalysen. Videre vurderer KVUen mulige generelle tiltak på et overordnet nivå, før de går inn på mulige tiltak for hver enkelt fengselsenhet.

Kvalitetssikrers vurdering

Etter kvalitetssikrers vurdering har KVUen i utgangspunktet en hensiktsmessig metodisk og prosessmessig tilnærming til mulighetsstudien. Det er imidlertid en del svakheter ved hvordan mulighetsstudien er gjennomført i praksis. KVUen vurderer et bredt spekter av løsninger innledningsvis, men mulighetsrommet for relevante tiltak snevres veldig inn tidlig i prosessen. Det er blant annet ingen tiltak fra de første to trinnene i firetrinnsmetodikken som tas med videre. I praksis innebærer det at KVUen utelukkende går videre med to typer tiltak; rehabilitering og nybygg.

5.2 Dimensjoner for kartlegging av mulighetsrommet

KVUen skisserer ikke eksplisitt opp de mest sentrale dimensjonene i mulighetsrommet, men spesifiserer istedenfor en rekke ulike løsninger innunder hvert av de fire trinnene i firetrinnsmetodikken. Tiltak rettet mot å påvirke behovet og tiltak rettet mot mer effektiv utnyttelse av eksisterende kapasitet blir utelukket innledningsvis i kapittelet. Videre er det lagt til grunn at alle konsepter skal ha samme kapasitet (90 prosent kapasitetsutnyttelse). De konseptuelle parameterne KVUen ender opp med å benytte til utforming av konsepter er følgende:

- Størrelse på enheter
- Geografisk plassering
- Nybygg og Ut- og ombygging

¹⁷ Statens vegvesen (2018) og Forvarsdepartementet (2019).

I tillegg trekker de fram soning med særlig tilrettelegging som en tilleggsparemeter, men påpeker at dette kan løses innenfor alle konseptene.

Kvalitetssikrers vurdering

Selv om KVUen trekker fram et bredt utvalg av mulige tiltak benytter de i praksis bare tre konseptuelle parametere for utforming av konseptene. Alle disse parameterne retter seg direkte inn mot kun ett av de tre effektmålene: E3 - *Effektivitet: Bygningsmasse, lokalisering og straffegjennomføringsformer som effektiviserer kriminalomsorgen på Vestlandet*. Effektmål E1 – kapasitet, og E2 – kvalitet (knyttet til tilbudet for de innsatte) er i liten grad direkte reflektert i de konseptuelle parameterne, men påvirkes indirekte av struktur og bygningsmasse i de ulike konseptene.

Videre kan det stilles spørsmålstegn ved hvorvidt de tre konseptuelle parameterne er tilstrekkelig uavhengige til å gi nødvendig bredde i konseptene. Enhetenes størrelse gir for eksempel implisitte føringer på både geografisk plassering og grad av nybygging/utvidelser (og til en viss grad vise versa). Store enheter gir liten geografisk spredning, og gjør det nødvendig å plassere fengslene rundt de store befolkningssentrene. I og med at de eksisterende fengslene i stor grad er små, vil en overgang til større enheter nødvendigvis medføre utvidelser eller nybygg. Dette innebærer at det som legges til grunn for en parameter legger sterke føringer på de øvrige to parameterne. Det begrenser de konseptuelle forskjellene mellom alternativene, og kan gjøre det mer utfordrende å vurdere om det er grad av nybygg/ ut- og ombygging, geografisk plassering eller enhetenes størrelse som driver resultatene i alternativanalysen. Det kan føre til at de utvalgte alternativene ikke dekker det relevante mulighetsrommet i tilstrekkelig grad slik at det blir krevende å identifisere den mest hensiktsmessige løsningen.

For å sikre en større konseptuell spredning kunne man med fordel inkludert flere konseptuelle parametere. For eksempel kunne man vurdert ulik dimensjonering med hensyn til regional kapasitet for å synliggjøre kostnadene ved å under- eller overdimensjonere tiltaket. Videre kunne man også sett på muligheten for spesialisering, for eksempel ved å vurdere om det bør opprettes egne varetekts- og kvinnefengsler eller om samlokalisering er mer hensiktsmessig. Liknende vurderinger kunne vært gjort med hensyn til om høy- og lavsikkerhetsplasser bør samlokaliseres eller plasseres i separate enheter.

Videre kunne mer rendyrking av de ulike parameterne i utformingen av alternativene også gitt større konseptuell spredning. Da unngår man faren ved at konsekvensen av en parameter fullstendig dominerer de øvrige.

5.3 Forkastede alternativer

Tiltak som kan påvirke behov for og valg av soningsform blir behandlet som en del av usikkerhetsanalysen (knyttet til etterspørsel etter kapasitet) og forkastes, som nevnt tidligere, innledningsvis i mulighetsstudien. I tillegg forkastes følgende tiltak:

- Endre sikkerhetsnivå med enklere midler
- Utnytte ledig areal i eksisterende fengsel
- Aktivitetstilbud utenfor fengselet
- Dublering av celler
- Ombygging fra en eller få til flere per rom
- Leie av kapasitet i utlandet
- Kapasitet i andre regioner
- Midlertidige moduler

- «Hot-bedding»
- Bruk av eksisterende bygninger og lignende som ikke er fengselsbygg
- Kjøp av private fengselsplasser/OPS løsninger
- Bygge kapasitet i utlandet

I tillegg til de forkastede tiltakene i listen ovenfor har KVUen også identifisert og silt ut en del konkrete tiltak knyttet til hvert enkelt av de eksisterende fengslene.

Kvalitetssikrers vurdering

For de fleste av tiltakene som er forkastet framstår begrunnelsen som god nok. Det er imidlertid enkelte relevante tiltak som forkastes på et for svakt grunnlag sett opp mot sentrale beskrivelser i behovsanalysen. For eksempel forkaster KVUen flere enklere tiltak for å øke kapasiteten, og til en viss grad øke egnetheten ved straffegjennomføringen, på tross av at det framheves stor usikkerhet rundt det framtidige behovet. Stor usikkerhet rundt framtidig behov burde tilsi at fleksible løsninger som enkelt lar seg skalere opp eller ned kan være hensiktsmessige. For eksempel avskrives følgende tiltak med begrunnelse i at de primært vil være midlertidige løsninger:

- Aktivitetstilbud utenfor fengselet
- Kapasitet i andre deler av landet
- Leie av kapasitet i utlandet
- Dublering av Celler

Selv om leie av kapasitet i utlandet har blitt gjort tidligere, vil det kreve et nytt Stortingsvedtak og kan derfor forkastes med begrunnelse i at det bryter med rammebetingelsen for mulighetsstudien. Dublering av celler kan brukes ved enkeltvedtak i perioder. De to andre tiltakene framstår som mer aktuelle.

Økt aktivitetstilbud utenfor fengselet trenger ikke være en midlertidig løsning dersom det lar seg gjøre på en hensiktsmessig måte, men kan være krevende sikkerhetsmessig og medføre behov for økt bemanning. Et slikt tiltak kan imidlertid gjennomføres innenfor de fleste konsepter og trenger derfor ikke benyttes som et eget alternativ. Det kunne likevel inngått som en del av de løsningene som baserer seg på opprettholdelse eller videreutvikling av eksisterende fengsler.

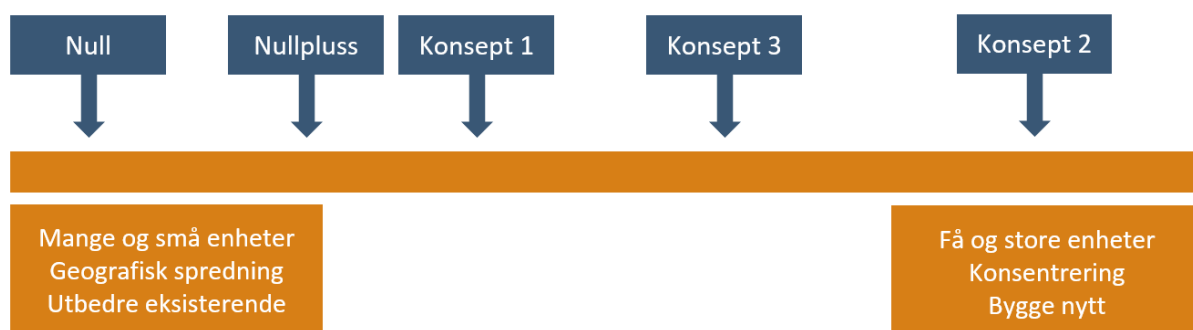
Det vises til at hele 23 prosent av de innsatte i dag ikke har tilhørighet i regionen (side 123 i KVU), men at dette nulles ut ved at andre regioner huser tilsvarende antall fra Vestlandet (altså påvirker det ikke nettokapasiteten). Men, at nesten en fjerdedel av de innsatte i prinsippet kan sone hvor som helst, viser hvilken fleksibilitet som finnes innenfor straffegjennomføringen i et nasjonalt perspektiv.

Det trekkes fram at det er stor usikkerhet rundt tilgjengelig kapasitet i andre deler av landet og at man derfor ikke kan legge til grunn at det vil være nok kapasitet til å dekke behovet utenfor Vestlandet. Men, dette er det mulig å påvirke. Det er gjort mange regionale KVUer av straffegjennomføringen tidligere og en del utbygginger er igangsatt eller planlagt. Det framstår derfor som relevant å vurdere muligheten for å utnytte stordriftsfordeler ved å dekke noe av kapasitetsbehovet for Vestlandet gjennom utvidelser eller nye fengsler i andre deler av landet (utover det som er planlagt i dag).

5.4 KUVens alternativer for videre analyse

I tillegg til et null- og nullplussalternativ skisserer KUVen tre investeringsalternativer. For alle investeringsalternativer er det lagt som et premiss at de skal være langsiktige løsninger med en levetid på 40 år eller mer. Det legges videre til grunn at det i gjennomsnitt skal være 90 prosent kapasitetsutnyttelse sett opp mot KUVens prognoser og at det skal være 70 prosent høysikkerhetsplasser og 30 prosent lavsikkerhetsplasser. Seks prosent av plassene er forbeholdt kvinner som skal sone i egne adskilte avdelinger. Overgangsboliger, ungdomsenheter, friomsorgskontorer og plasser for innsatte med særlige behov behandles likt i alle alternativer. Figuren nedenfor illustrerer hvordan de ulike konseptene fordeler seg langs de definerte parameterne:

Figur 5-1: Konseptuell spredning. Kilde: KUV Vestlandet



- **Nullalternativet:** presenterer en videreføring av dagens situasjon med et minimum av investeringer. Det antas at nullalternativet har en levetid på null til fem år. Det kommer som følge av at deler av dagens bygningsmasse i tillegg er i særdeles kritisk stand, slik at en videreføring av dagens situasjon ikke er et realistisk alternativ fordi det vil få store negative konsekvenser for varetekt- og straffegjennomføringen. Nullalternativet er heller ikke vurdert til å imøtekomme de identifiserte behov for tilstrekkelig kapasitet til å kunne leve ut analyseperioden uten større investeringer.
- **Nullplussalternativet:** Siden nullalternativet ikke imøtekommer identifiserte behov for tilstrekkelig kapasitet på kort sikt, har KUVen utviklet et nullplussalternativ. I nullplussalternativet erstattes kritisk dårlig bygningsmasse med ny bygningsmasse ved eksisterende lokasjoner. Det gjennomføres også tiltak for å bedre tilstand og egnethet ved de enheter som anbefales videreført. For nullplussalternativet legges det til grunn en levetid på 10–15 år. Begrunnelsen for det er at det deretter vil være behov for å utvide kapasiteten. Det oppgis også at det må påregnes større vedlikeholdsbehov og oppgraderinger ved flere av enhetene dersom de skal ha en lengre levetid.
- **Konsept 1 – Geografisk spredt:** Dette konseptet tar utgangspunkt i plassering av dagens enheter og bevarer store deler av dagens bygningsmasse. Det medfører flere enheter med ulik størrelse, geografisk spredning og mest mulig utbedring av eksisterende bygningsmasse. Konseptet inneholder en liten andel nybygg for å møte økt behov for fengelsplasser.
- **Konsept 2 – Konsentrert:** Dette konseptet innebærer optimalisering av enheter basert på størrelse, plassering og utforming uavhengig av historiske betingelser. Dette medfører få og større enheter. Noe geografisk spredning og bare nybygg.
- **Konsept 3 – Middels konsentrert:** Dette er en kombinasjon av konsept 1 og 2. Konseptet innebærer i teorien optimalisering av enheter basert på størrelse, plassering og utforming, men tar i praksis mer hensyn til de store avstandene på Vestlandet, samt historiske betingelser. Konseptet er optimalisert ved

å utvide enheter der det er egnet med hensyn til tilstand og beliggenhet og supplere dette med nye enheter.

Nedenfor vises en oversikt over hvilke enheter som inngår i de ulike konseptene:

Figur 5-2: Hvilke enheter videreføres eller avvikles, samt nybygg i de ulike konsepter. Kilde: KVV Vestlandet

	Null+	K1 Spredt	K2 Konsentrert	K3 Middels
Åna	Videreføres	Videreføres	Avvikles	Avvikles
Stavanger	Videreføres	Videreføres	Avvikles	Avvikles
Haugesund	Videreføres	Avvikles	Avvikles	Avvikles
Sandeid	Videreføres	Videreføres	Avvikles	Avvikles
Bergen	Videreføres	Videreføres	Avvikles	Videreføres
Bergen avd. Osterøy	Avvikles	Avvikles	Avvikles	Avvikles
Bjergvin	Avvikles	Avvikles	Avvikles	Avvikles
Vik	Videreføres	Videreføres	Avvikles	Avvikles
Ålesund	Videreføres	Avvikles	Avvikles	Avvikles
Hustad	Videreføres	Videreføres	Avvikles	Videreføres
Nytt Stavanger			Nybygg	Nybygg
Nytt Haugesund				Nybygg
Nytt Bergen			Nybygg	
Nytt Ålesund		Nybygg	Nybygg	Nybygg

Kvalitetssikrers vurdering

Hvordan null- og nullplussalternativet er spesifisert utgjør den største svakheten ved KVVens alternativer for videre analyse. Nullalternativet framstår ikke som et reelt (og realistisk) nullalternativ i og med at det har en levetid på null til fem år som følge av dårlig tilstand og manglende kapasitet. I veiledningsmaterialet kommer det tydelig fram at et nullalternativ kan ha kortere levetid enn øvrige alternativer, men det presiseres også at det skal være et realistisk alternativ. Det innebærer at det må gjøres en nærmere vurdering av hvordan straffegjennomføringen i nullalternativet kan gjennomføres etter 5 år og ut analyseperioden for at alternativet skal være reelt og sammenliknbart med øvrige konsepter. Det er i liten grad gjort i KVVen, som i istedenfor har lagt til lineære framskrivninger av dagens kostnader per plass ut analyseperioden for nullalternativet. I praksis innebærer det at man har lagt til grunn en replisering av dagens bygningsmasse og driftsmodeller når kapasiteten utvides. Det framstår lite realistisk og gjør nullalternativet svært dyrt.

Utfordringene med et lite realistisk nullalternativ er forsøkt løst ved hjelp av et nullplussalternativ. Nullplussalternativet er imidlertid preget av de samme utfordringene som nullalternativet, der levetiden kun er vurdert til å vare i 10-15 år. Samtidig er det lagt inn betydelige investeringer som i større grad samsvarer med et investeringsalternativ enn et nullplussalternativ.

Kvalitetssikrer har videre identifisert flere sentrale svakheter i øvrige kapitler av KVVen som har vesentlig betydning for relevansen til KVVens investeringsalternativer. Dette gjelder særlig følgende elementer:

- Behovet for økt kapasitet framstår langt mindre enn det KVVen legger til grunn i sin behovsanalyse.
- KVVens null- og nullplussalternativer er lite realistiske alternativer, med kort levetid og høye kostnader.
- Vi har identifisert muligheter for å utnytte stordriftsfordeler ved utvidelser av eksisterende fengsler som KVVen i liten grad har utforsket

- Tilstanden på eksisterende fengsler framstår ikke så kritisk som det KVUen har lagt til grunn

Det første punktet innebærer at alle investeringskonseptene i KVUen framstår som overdimensjonerte. Det andre punktet innebærer at investeringskonseptene kommer for godt ut i sammenligningen. De to siste punktene kan ha vesentlig betydning på hvilke eksisterende enheter som bør videreføres, erstattes eller videreutvikles. Samlet er disse elementene av stor betydning for hvordan konseptene bør utformes og har derfor medført et behov for å justere alternativene fra KVUen. Hvordan dette er gjort er nærmere beskrevet nedenfor.

5.5 Beskrivelse av kvalitetssikrers justerte alternativer

Som beskrevet i kapittel 5.4 har kvalitetssikrer funnet det nødvendig å justere konseptene fra KVUen.

I tillegg til å justere konseptene i tråd med nye vurderinger av behovet har vi også forsøkt å i større grad rendyrke de ulike alternativene med hensyn til hver av de konseptuelle parameterne. Dette er gjort for å tydeliggjøre forskjellene mellom alternativene på følgende måte:

- Nullalternativet synliggjør konsekvensen av å fortsette som i dag, uten å gjøre større investeringer.
- Nullplussalternativet synliggjør hvordan man kan unngå soningskøer regionalt til lavest mulig kostnad
- Konsept 1 synliggjør kostnaden ved, og verdien av, å øke standarden på eksisterende fengsler
- Konsept 2 synliggjør virkningene av å fornye og konsolidere straffegjennomføringen på Vestlandet
- Konsept 3 synliggjør hvordan oppfyllingen av nærhetsprinsippet kan bedres og standarden heves til lavest mulig kostnad

Kvalitetssikrers «nye» konsepter er basert på KVUens alternativer, men der vi blant annet har tatt hensyn til kostnadseffektivitet. Ettersom mye av informasjonsgrunnlaget er låst til KVUens konsepter, er kvalitetssikrers justerte konsepter også i stor grad låst til de utbyggingstrinnene KVUen har lagt til grunn. I praksis innebærer det at vi ikke har kunnet optimere konseptene fullt ut, men har måttet basere oss på beregninger av kostnader per plass for de ulike utbyggingstrinnene og enhetene KVUen har benyttet seg av. Det medfører også at fordelingen av fengselsplasser mellom høysikkerhet og lavere sikkerhet avviker noe fra det estimerte behovet. Vi har lagt inn nye plasser med en fordeling på 67 prosent høysikkerhet og 33 prosent lavere sikkerhet. Gitt prosjektets modenhet, usikkerhet i prognoser av framtidig behov for antall fengselsplasser og usikkerhet rundt hvilken fordeling av plasser på høy og lavere sikkerhet man vil få behov for, fant kvalitetssikrer ikke grunn til å stoppe arbeidet for å skaffe mer presist informasjonsgrunnlag. Konseptene er på et overordnet nivå og må ikke tolkes som konkrete føringer på hva som bør gjøres i hvert enkelt fengsel.

5.5.1 Nullalternativet

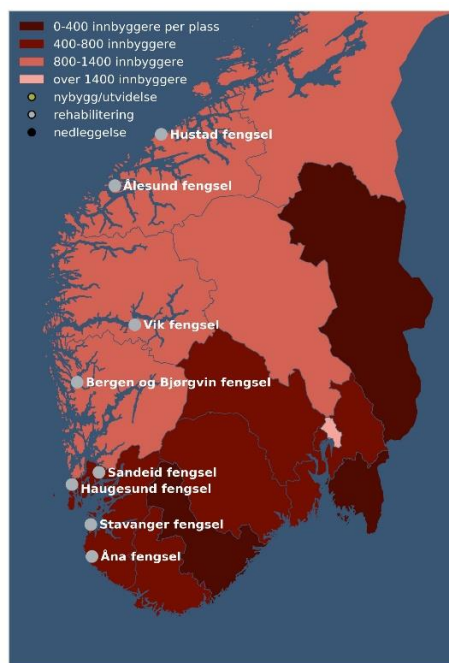
Nullalternativet er det alternativet alle øvrige konsepter sammenlignes med, og innebærer et minimum av vedlikehold og investeringer som er nødvendig for at konseptet skal være et realistisk alternativ. Nullalternativet i denne analysen innebærer en forsvarlig videreføring av dagens situasjon. Det betyr at alle eksisterende fengselsplasser videreføres, med det minimum av investeringer som kreves for å opprettholde dagens funksjon. Ettersom et av byggene (avdeling M) i Bergen er i svært dårlig forfatning, har vi lagt til grunn investeringer for å sette opp et tilsvarende bygg slik at dagens kapasitet opprettholdes ut analyseperioden. Videre ligger det til grunn et minimum av rehabilitering av øvrige fengsler for å tilfredsstille en videreføring av virksomheten slik den er i dag.

Ettersom kvalitetssikrers estimat på framtidig behov for fengselskapasitet på Vestlandet overstiger dagens kapasitet, har vi lagt til grunn at i det vil oppstå soningskøer i nullalternativet. De negative samfunnsøkonomiske

konsekvensene av økt soningskø er reflektert i de ikke-prissatte virkningene. I praksis er det mulig at noe av kapasitetsbehovet kan dekkes av økt kapasitetsutnyttelse i andre deler av landet. Gitt den forventede utviklingen i prognoser og kapasitet nasjonalt, anses potensialet for en slik løsning relativt begrenset.

Figuren og tabellen under viser lokalisering av kapasiteten som inngår i nullalternativet fordelt på lav- og høysikkerhet for alle enhetene.

Tabell 5-1: Oversikt over lokalisering av fengselsplasser og antall plasser fordelt på høy- og lavsikkerhet for ulike enheter i nullalternativet.



Fengsel	Høy-sikkerhet	Lav-sikkerhet
Åna fengsel	140	24
Stavanger fengsel	68	0
Haugesund fengsel	18	0
Sandeid fengsel	0	88
Bergen fengsel	203	32
Bjærgvin fengsel	0	90
Vik fengsel	28	11
Ålesund fengsel	27	0
Hustad fengsel	28	32
Total kapasitet	512	277

5.5.2 Nullplussalternativet

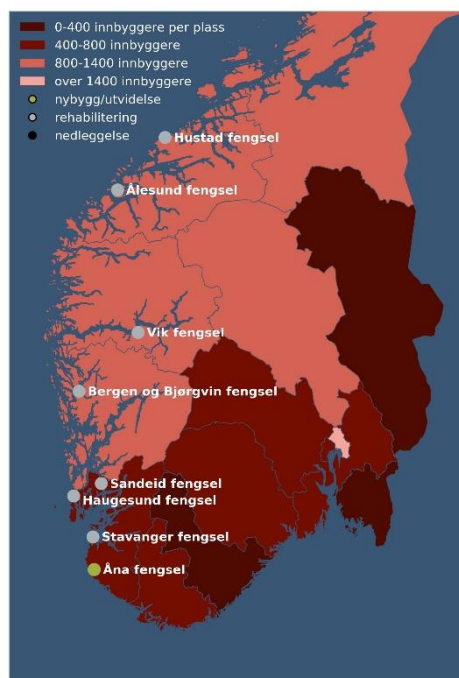
Nullplussalternativet skiller seg fra nullalternativet ved at man i tillegg til å gjennomføre nødvendig rehabilitering av eksisterende fengsel for å opprettholde dagens funksjon, også utvider kapasiteten slik at man tilfredsstiller det estimerte framtidige behovet for fengselskapasitet. Det innebærer noen investeringer i nybygg slik at soningskøer unngås, i tillegg til rehabiliteringskostnadene som også inngår i nullalternativet. Alternativet skisserer dermed hvordan det økte behovet for fengselsplasser som genereres på Vestlandet kan løses innad i regionen til lavest mulig kostnad.

Basert på kvalitetssikres kostnadsestimer framstår etablering av nye fengselsplasser på Åna som det rimeligste alternativet for utvidelser¹⁸. Dette kommer av at Åna fengsel i dag innehar betydelige tilleggsarealer for blant annet aktivisering. For å tilfredsstille forventet framtidig kapasitetsbehov legges det til grunn at det må bygges nye cellebygg for både lav- og høysikkerhetsplasser. For høysikkerhet er det behov for at det bygges en ny M2015-modul, og for lavsikkerhet er det behov for at det bygges en ny M2015-modul i en etasje, tilsvarende 48 plasser.

¹⁸ I føringer for forprosjektfasen anbefaler vi at disse vurderingene gjennomføres på nytt etter at et bedre og mer detaljert informasjonsgrunnlag om behov, muligheter og kostnader er hentet inn for hvert enkelt fengsel.

Åna fengsel er i dag uten perimetersikring. For å foreta en forsvarlig utvidelse av dette fengselet, har vi lagt til grunn at utvidelsen inkluderer perimetersikring rundt den eksisterende bygningsmassen for høysikkerhet, et nytt portbygg og utvidelse med den nye M2015-modulen. Figuren og tabellen under viser lokalisering av kapasiteten som inngår i nullplussalternativet fordelt på lav- og høysikkerhet for alle enhetene.

Tabell 5-2: Oversikt over lokalisering av fengselsplasser og antall plasser fordelt på høy- og lavsikkerhet for ulike enheter i nullplussalternativet.



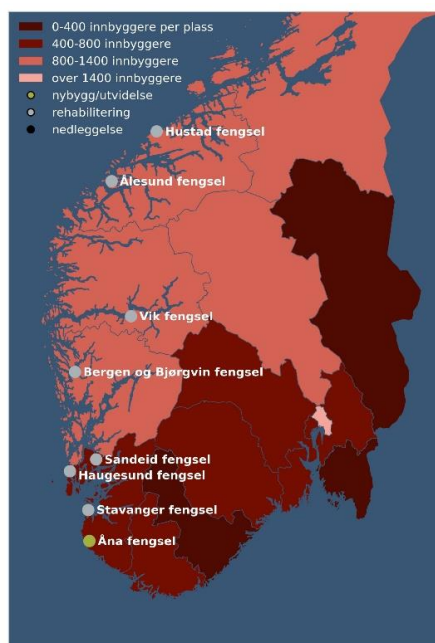
Fengsel	Høy-sikkerhet	Lav-sikkerhet
Åna fengsel	236	72
Stavanger fengsel	68	0
Haugesund fengsel	18	0
Sandeid fengsel	0	88
Bergen fengsel	203	32
Bjørgvin fengsel	0	90
Vik fengsel	28	11
Ålesund fengsel	27	0
Hustad fengsel	28	32
Total kapasitet	608	325

5.5.3 Konsept K1 – Geografisk spredt

Konsept K1 innebærer de samme utvidelsene av fengselskapasiteten som nullplussalternativet. Konseptet skiller seg fra nullplussalternativet ved at det for eksisterende fengsel inngår en høyere grad av rehabilitering som ikke bare sørger for at de sentrale funksjonene kan opprettholdes over levetiden, men også inneholder en standardheving av bygningsmassen (til tilstandsgrad TG0). Det er ikke lagt til grunn konkrete ombygginger for å bedre egnetheten av fengslene med unntak av enkelttiltak på Åna. I praksis vil det være en avveining av funksjonalitet og standard, om man prioriterer mindre ombygginger fremfor å løfte tilstandsgraden til null for alle anlegg. Formålet med konseptet er å tydeliggjøre kostnaden ved og verdien av å øke kvaliteten på soningsforholdene i de eksisterende fengslene i tillegg til at behovet for økt kapasitet dekkes innad i regionen. Som for nullplussalternativet legges de nødvendige utvidelsene til Åna ettersom det framstår som det rimeligste alternativet for utvidelser, inkludert perimetersikring og portbygg.

Figuren og tabellen under viser lokalisering av kapasiteten som inngår i konsept K1 fordelt på lav- og høysikkerhet for alle enhetene.

Tabell 5-3: Oversikt over lokalisering av fengselsplasser og antall plasser fordelt på høy- og lavsikkerhet for ulike enheter i Konsept K1.



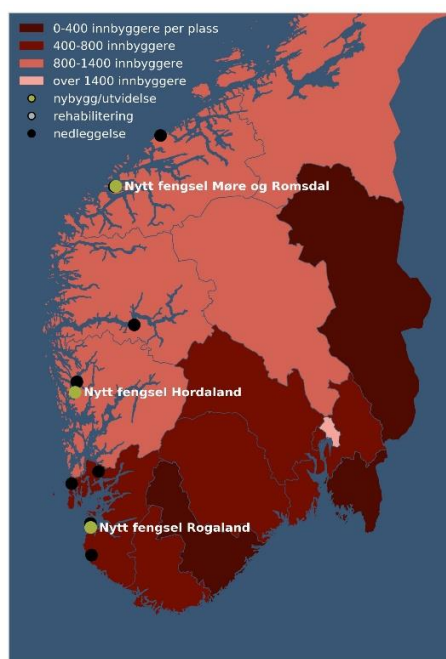
Fengsel	Høy-sikkerhet	Lav-sikkerhet
Åna fengsel	236	72
Stavanger fengsel	68	0
Haugesund fengsel	18	0
Sandeid fengsel	0	88
Bergen fengsel	203	32
Bjørgvin fengsel	0	90
Vik fengsel	28	11
Ålesund fengsel	27	0
Hustad fengsel	28	32
Total kapasitet	608	325

5.5.4 Konsept K2 - Konsentrert

I konsept K2 har vi lagt til grunn at man konsentrerer fengselsaktiviteten ved færre og større enheter. Det innebærer en nedleggelse av alle eksisterende enheter som erstattes med nye og større enheter. Det er lagt til grunn at det opprettes tre nye fengsler med minimum 192 høysikkerhetsplasser fordelt på de mest folkerike fylkene i regionen. Da oppnår man en balanse mellom utnyttelse av stordriftsfordeler og behovet for en viss geografisk spredning for å imøtekomme nærhetsprinsippet. Plasseringen av de nye enhetene er videre optimalisert med hensyn til plasseringen av viktige funksjoner som blant annet politi, tingrett, hovedveinett og helsetjenester. Ved nybygg og større fengselsenheter legges det også opp til at fengselet både skal kunne tilpasses grupper av innsatte med særlige behov, og at man kan sone både høy- og lavssikkerhetsdommer ved samme enhet.

Figuren og tabellen under viser lokalisering av kapasiteten som inngår i konsept K2 fordelt på lav- og høysikkerhet for alle enhetene.

Tabell 5-4: Oversikt over lokalisering av fengselsplasser og antall plasser fordelt på høy- og lavsikkerhet for ulike enheter i konsept K2.



Fengsel	Høy-sikkerhet	Lav-sikkerhet
Nytt fengsel Hordaland	224	133
Nytt fengsel Rogaland	192	96
Nytt fengsel Møre og Romsdal	192	96
Total kapasitet	608	325

5.5.5 Konsept K3 - Kostnadseffektivt

I konsept K3 har vi benyttet informasjonen fra analyser av de foregående to konseptene til å konstruere et konsept som så langt det lar seg gjøre imøtekommer nærhetsprinsippet på en kostnadseffektiv måte. Det resulterer i et konsept med relativt høy geografisk spredning og stor grad av rehabilitering av eksisterende fengsler framfor etablering av nye enheter. Det kommer som en følge av at befolkningen på Vestlandet er spredt over store avstander. Det innebærer at en vesentlig konsolidering av fengselskapasiteten gir store reiseavstander for politi, advokater og pårørende. Videre gjør en spredt struktur det relativt kostbart å bygge nytt fordi hver enhet blir relativt liten, hvilket øker kostnadene per plass ettersom mye av stordriftsfordelene forsvinner. Samtidig viser våre anslag at kostnadene ved å rehabilitere og drifte flere av de eksisterende fengslene framstår relativt moderate, basert på den informasjonen vi har tilgjengelig. Konseptet innebærer derfor at man i Møre og Romsdal beholder dagens enheter ettersom det er estimert høyere kostnader ved å erstatte disse byggene med nybygg. Ettersom konseptet søker å redusere transportkostnadene beholdes fengselskapasiteten i Møre og Romsdal ved å fortsette driften i eksisterende bygningsmasse.

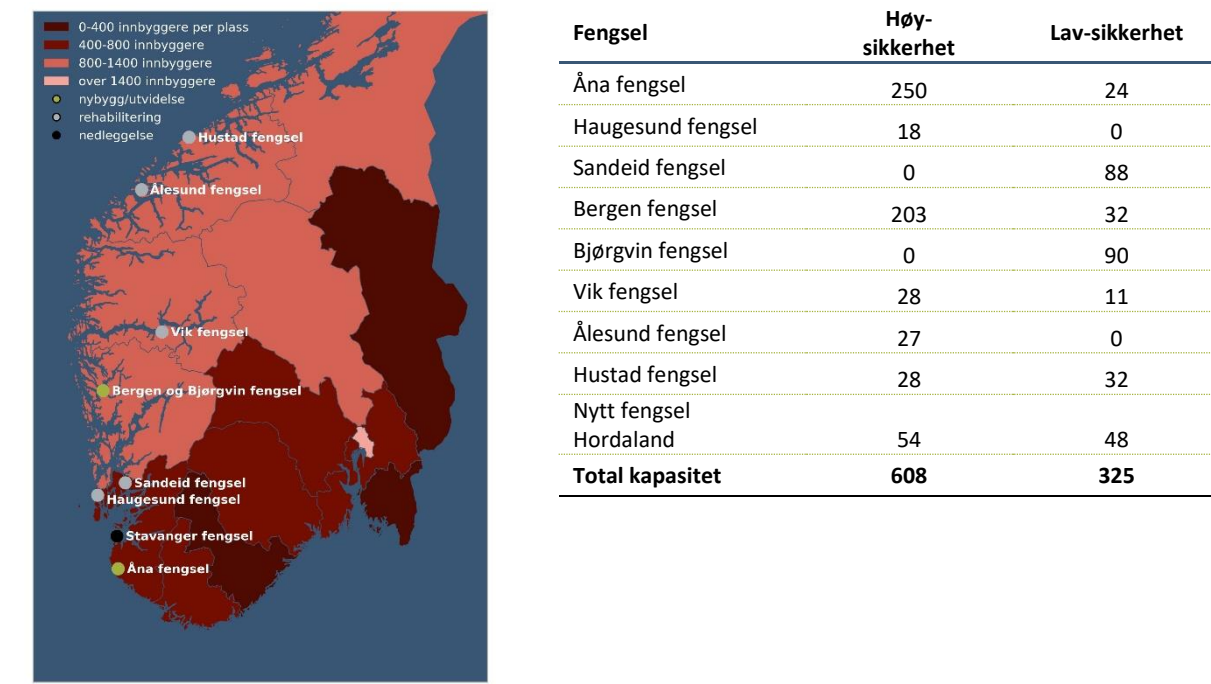
I Hordaland beholder vi i dette konseptet også Bjørgvin og Bergen fengsel, og utvider kapasiteten ved å benytte tomten som Statsbygg har kjøpt inntil fengslene. Det gir en bedre balanse med hensyn til fordeling av plasser relativt til befolkningsgrunnlaget i de ulike fylkene. Samtidig blir kostnadene ved å etablere nye plasser begrenset fordi man kan oppnå enkelte stordriftsfordeler ved samlokalisering med eksisterende fengsel. I Rogaland har vi i dette konseptet lagt til grunn at Stavanger fengsel legges ned. Dette kommer av at en omfattende rehabilitering av dette fengselet er dyrt enn å utvide med tilsvarende kapasitet på Åna, selv når man tar hensyn til økningen i transportkostnader dette vil medføre. I Sogn og Fjordane holder vi på Vik fengsel ettersom kostnadene per plass er relativt lave.

Vi har i begrenset grad hatt mulighet til å avvike fra utbyggingstrinnene som er foreslått i KVUen. Det er derfor grunn å tro at det er et vesentlig potensial for å optimalisere dette konseptet ytterligere. Det er med andre ord ikke gitt at den strukturen vi har lagt til grunn her er den mest hensiktsmessige. For eksempel kan det være

hensiktsmessig å erstatte plassene i Haugesund og Ålesund ved å øke utvidelsene ved andre enheter, dersom behovet for ombygging for å øke egnetheten viser seg kostbart å imøtekomme.

Figuren og tabellen under viser lokalisering av kapasiteten som inngår i konsept K3 fordelt på lav- og høysikkerhet for alle enhetene.

Tabell 5-5: Oversikt over lokalisering av fengselsplasser og antall plasser fordelt på høy- og lavsikkerhet for ulike enheter i konsept K3.



6 Investeringskostnader og usikkerhetsanalyse

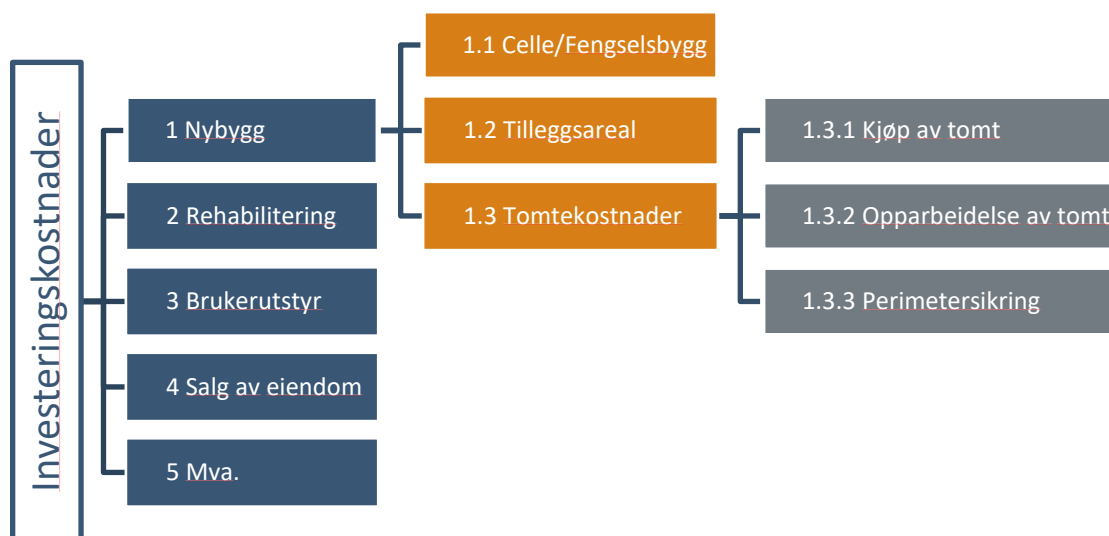
Kvalitetssikrers investeringskostnader er lavere enn i KVUen. Dette skyldes i hovedsak vesentlig endring i behovet for økt kapasitet av fengselsplasser. Kvalitetssikrer har også lagt til grunn nytt brukerutstyr kun til deler av bygg med stor slitasje og til nye fengsler. Vi har brukt tilbudspriser fra Froland og Mandal, for å unngå å legge til for mye i usikkerhetstillegg. Salg av eiendom er verdsatt til beste alternative anvendelse.

6.1 Investeringskostnad (basiskostnad)

Kostnadsestimat for investeringer er gitt ved basiskostnad¹⁹ og inkluderer kostnader til nybygg (inkludert tomteerverv), rehabilitering av eksisterende fengsler, brukerutstyr, salg av eiendom og merverdiavgift.

Nybyggkostnader inkluderer bygging av nye bygg med celler og nødvendige tilleggsarealer. I tillegg følger det tomtekostnader som kjøp og opparbeidelse av tomt og perimetersikring. Rehabilitering dekker kostnader for rehabilitering av eksisterende fengsler. Brukerutstyr inkluderer løst utstyr som er nødvendig for å ta i bruk byggene. Salg av eiendommer blir sett på som inntekter og gjeldende når eksisterende eiendommer ikke skal brukes lenger. Kostnadsstrukturen er vist i figur under.

Figur 6-1: Oversikt over elementer som inngår i investeringskostnadene.



¹⁹ Basiskostnad er definert som den deterministiske summen av sannsynlig kostnad for alle spesifiserte, konkrete kalkyleelementer (kostnadsposter) på analysetidspunktet pluss uspesifiserte kostnader.

6.1.1 Nybyggkostnader

Kvalitetssikrer fordeler nybyggkostnadene i tre elementer:

- Kostnad for å bygge fengselsbygg/forlegningsbygg
- Kostnad for tilleggsareal
- Tomterelaterte kostnader/inntekter (kjøp av tomt, opparbeidelse av tomt, perimetersikring)

Mandal og Froland fengsler planlegges tatt i bruk i 2020. Utbyggingene er basert på et standardisert fengselsbygg, M2015 pluss tilleggsarealer, som er definert i egen funksjons- og arealveileder. Hver M2015-modul har som utgangspunkt et bestemt antall celler (ca. 100 celler). Vurderingene om nybyggkostnader i kvalitetssikringen er i stor grad basert på erfaringene fra fengslene i Mandal og Froland.

Kostnad for å bygge celle-/fengselsbygg

Kostnaden som er lagt til grunn for å bygge nye fengselsbygg er basert på gjennomsnittlig verdi av de tre laveste tilbudene for å bygge M2015-moduler for Mandal og Froland fengsel. Tilbudsverdiene var gitt i september 2017 prisenivå, og er derfor justert til august 2019-kroner av kvalitetssikrer. Dette gir en kvadratmeterpris på ca. 28 800 kr/BTA for bygging av én M2015-modul eks. mva. Dette inkluderer byggherrekostnader, men er ekskludert utomhus. Kostnader til utomhus dekkes av tilleggsareal. Det er noe stordriftsfordeler ved å bygge flere M2015-moduler samtidig, analysen tar hensyn til dette.

Når antall fengselsplasser som skal bygges ikke passer inn i standard M2015-moduler, legger kvalitetssikrer til grunn at det vil føres opp bygg som er tilpasset det antall celler som er nødvendig. Kvadratmeterprisen for å bygge slike nye celler antas å være den samme kostnaden som å bygge tilleggsareal i Mandal/Froland, da dette er bygg som må prosjekteres og tilpasses behovet, og i utgangspunktet ikke har en standardisering som gir repetisjonseffekter. (Kostnaden for å bygge tilleggsareal vil bli diskutert i neste avsnitt.) Kostnad blir da 2 075 000 kr/plass.

Kostnad for tilleggsareal

Kostnadene for å bygge tilleggsareal er, på samme måte som kostnaden for cellebygg, basert på gjennomsnittsverdien av de tre laveste tilbudene for tilleggsarealer for fengslene i Mandal og Froland. Denne kostnadsposten inkluderer kostnader for utomhus og byggherrekostnader. Kvadratmeterprisen blir da 41 100 kr/BTA for tilleggsarealer. Ved bygging av flere celleplasser (oppføring av flere M2015-bygg) vil det være behov for mindre tilleggsareal per plass da noe av tilleggsarealene som er nødvendig for én M2015-modul dekker deler av behovet for flere moduler. For tilleggsareal til én M2015-modul er det lagt til grunn 2 116 000 kr/plass, med lavere kostnad per plass dersom det bygges flere M2015-moduler.

Kostnaden for lavsikkerhet antas å være 10 prosent lavere per plass enn høysikkerhet for både M2015 og ikke-M2015 fengselsplasser, da disse krever noe mindre tilleggsareal. Dette er samme antagelse som i KVV.

For antall fengselsplasser annet enn standard M2015-moduler brukes kostnad per plass basert på kostnad for tilleggsarealer til én M2015-modul. For eksempel, for å bygge 30 fengselsplasser brukes kostnaden per plass tilsvarende tilleggsareal til én M2015-modul.

Ved Åna fengsel er det lagt til grunn at det er tilstrekkelig tilleggsareal for utvidelse av fengselet innenfor prognosen.

Tomterelaterte kostnader

For å øke kapasiteten på eksisterende fengsler er det lagt til grunn at utvidelsene kan gjøres innenfor fengselets eksisterende tomt, og at det derfor ikke må foretas nye tomtekjøp. For å bygge nye fengsler må imidlertid tomter kjøpes, med unntak av i Bergen. Dette kommer av at for Bergen/Hordaland er det allerede en ledig tomt som Statsbygg eier. Her regnes bare opparbeidelse av tomt dersom denne skal brukes. Ved eksisterende fengsler er det lagt til grunn at det ikke må kjøpes ytterligere tomter for å øke kapasiteten. Kvalitetssikrer legger også til kostnadene for perimetersikring i denne kostnadsgruppen, basert på erfaringspriser fra Mandal og Froland fengsler.

6.1.2 Rehabilitering

For å vurdere rehabiliteringskostnader har vi tatt utgangspunkt i tilstand på byggene basert på informasjonen fra Statsbygg MultiMap, og vurderinger kvalitetssikrer har gjort på befaring. I Multimap er tilstanden til hvert eksisterende fengsel kategorisert etter fire nivåer (TG0 til TG3). Kvalitetssikrer har basert seg på dette for å vurdere tilstandsgrad, men foretatt noen justeringer for eksempel der ny og oppdatert informasjon er gjeldende. Definisjonen av hver tilstandsgrad er gitt i NS 3424 og presenteres kort nedenfor:

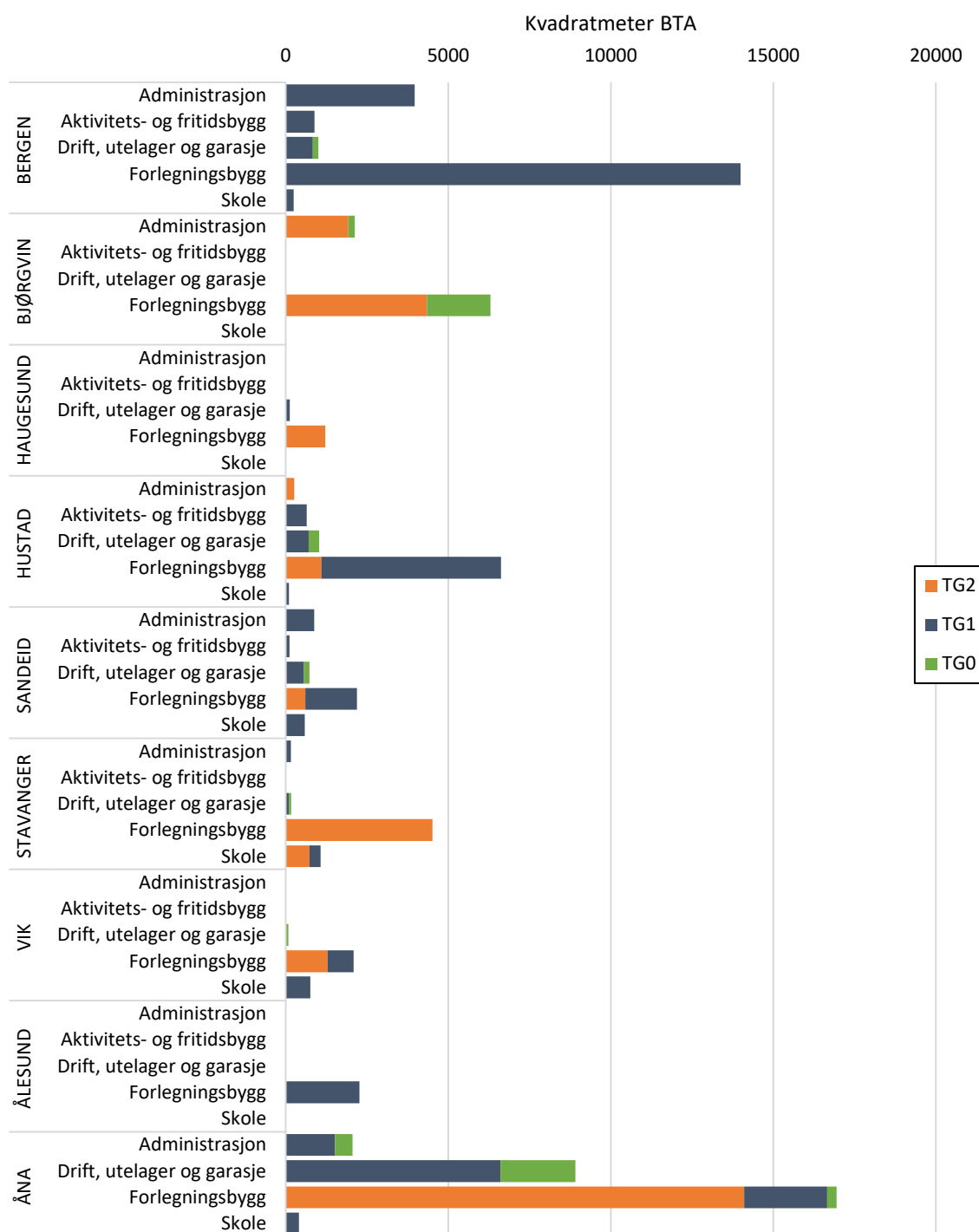
- TG0: bygningsdelen/elementet er tilnærmet nytt og uten symptomer på slitasje.
- TG1: bygningsdelen/elementet anses kun å ha normal bruksslitasje uten behov for strakstiltak.
- TG2: bygningsdelen/elementet ansees å ha behov for vedlikehold og tiltak i nær framtid.
- TG3: det er kraftige symptomer og forhold som må påregnes utbedret umiddelbart eller innen svært kort tid.

Kvalitetssikrer har ikke lagt til grunn spesiell ombygging av fengslene. For null- og nullplussalternativet er det lagt til grunn at kun arealer med TG3 rehabiliteres, og at annet nødvendig vedlikehold skal gjøres med FDVU-midler. FDVU-kostnadene som kvalitetssikrer har lagt til grunn tar hensyn til tilstand på byggene. For de andre konseptene skal eksisterende bygg med tilstandsgrad fra TG1 til TG3 rehabiliteres. Byggene er gitt en samlet tilstandsgrad basert på vekting av ulike byggtekniske fag kartlagt mot NS3453²⁰ for et normalt byggeprosjekt. Ingen av byggene gis en samlet tilstandsgrad på TG3 da kun enkelte av fagene innen et bygg har TG3.

Vurderingene fra MultiMap er i noen tilfeller utdaterte, og kvalitetssikrer har korrigert for dette. Dette gjelder hovedsakelig Bjørgvin som har revet et bygg og erstattet med nytt bygg, samt gjort enkelte andre oppgraderinger. For Åna har kvalitetssikrer tatt ut enkelte bygg fra rehabilitering, da disse ikke brukes og heller ikke er tenkt brukt som del av framtidig fengselsdrift. KVUen hadde også utelatt noen bygg på Åna.

²⁰ NS 3453:2016 Spesifikasjon av kostnader i et byggeprosjekt

Figur 6-2: Oversikt over fengslenes areal med tilhørende tilstandsgrad. Kilde: Statsbygg MultiMap.



Feil! Fant ikke referanseilden. viser at Åna fengsel har mest areal med dårligst tilstandsgrad, mens både Stavanger, Bjørgvin og Haugesund har dårlig tilstand (TG2) på store andeler av fengslene. Kostnadene til rehabilitering er basert på tilstandsgraden og er angitt i tabellen under. Enhetsprisene er basert på erfaringsprosjekter, men er beheftet med stor usikkerhet.

Tabell 6-1: Enhetskostnader for rehabilitering (kr/BTA), Aug-2019 kroner, eks. mva.

Bygning	TG 0	TG 1	TG 2	TG 3
Forlegningsbygg	0	12 000	24 000	36 000
Aktivitets- og fritidsbygg	0	10 000	18 000	30 000
Skole	0	10 000	18 000	30 000
Drift, utelager og garasje	0	2 000	4 000	6 000

For enkelte fengsler er det lagt til grunn ekstra kostnader i tillegg til rehabilitering. Det gjelder Bergen og Åna fengsler, detaljer er gitt i vedlegg D.

6.1.3 Brukerutstyr

Kvalitetssikrer har lagt til grunn kostnader for brukerstyr for nye arealer på 6 000 kr/BTA eks mva. Dette er basert på erfaringer fra Mandal og Froland fengsler. For eksisterende fengselsplasser vil reinvestering i nytt brukerstyr kun gjøres for arealer med TG3. Det vil si at for de delene av et bygg som anses å ha TG3, legges det til grunn at også nytt brukerstyr er nødvendig. Eksempelvis dersom et bygg har TG3 på 50 prosent av bygget, vil det investeres i nytt brukerstyr for 50 prosent av bygget. For areal med annen tilstandsgrad legges det til grunn at brukerstyr over tid skiftes gjennom FDVU-kostnadene.

For de nye fengselsplassene med tilleggsareal vil brukerstyr kjøpes nytt for 6 000 kr/BTA for hele arealet.

6.1.4 Salg av eiendom

For konseptene der eksisterende eiendommer skal selges, er det til KVUen innhentet salgsverdier fra næringsmeglere. Salgsverdiene i tabellen under er vist med negative tall som motsvar til kostnader.

Salgsverdiene er innhentet fra næringsmeglere som har vurdert potensielle verdier ved a) salg under dagens regulering, og b) salg ved maksimal utnyttelse og omregulering. Begge disse to verdiene er vurdert som intervaller for mulig salgspris. I tabellen under viser vi gjennomsnittlig salgspris ved å ta gjennomsnittet av den høyeste og laveste verdien for de to intervallene.

Tabell 6-2: Salgsverdier av eiendommer, Aug-2019 kroner, eks. mva.

Fengselsenheter	Størrelse (Dekar)	Gjennomsnittlig salgspris (MNOK)
Åna fengsel	3 631	-54
Stavanger fengsel	63	-102
Haugesund fengsel	4	-11
Sandeid fengsel	35	-18
Bergen fengsel	285	-186
Bjørgvin fengsel	69	-55
Vik fengsel	8	-23
Ålesund fengsel	1	-32
Hustad fengsel	59	-11
Tomt i tilknytning Bergen fengsel	236	-110

Vi har også foretatt enkelte justeringer av anslagene fra næringseiendomsmeglerne. I eiendomsanslagene ligger det inne et bygg som nå er revet, og dette har vi korrigert for i anslagene. Videre fantes det ikke verdivurderinger av tomten i Hordaland som i dag er ubebygd, men eid av Statsbygg. I dette tilfellet har vi benyttet prisen per kvadratmeter fra anslagene fra tomtkjøpene ved salg av en råtomt på tilsvarende størrelse liggende i Bergensområdet. Det fantes heller ikke verdivurderinger av Bergen fengsel, og vi har i dette tilfellet benyttet samme kvadratmeterpris som for Bjørgvin fengsel.

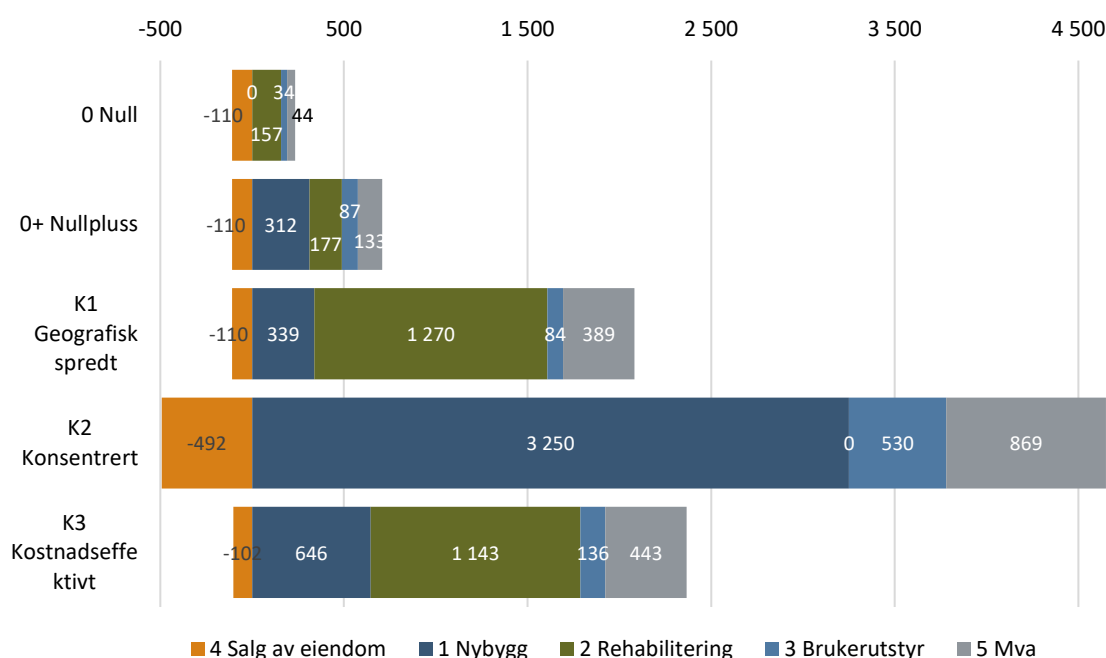
6.1.5 Merverdiavgift (mva.)

Merverdiavgift gjelder kostnader knyttet til nybygg, rehabilitering og brukerstyr. Det er ikke merverdiavgift på salg av tomt. Merverdiavgiften er satt til 23 prosent for å skille ut byggherrekostnader som ikke inkluderer mva. Det er lagt til grunn ca. 20 prosent innleie til byggherrekostnader.

6.1.6 Samlet vurdering av basiskostnader

Basiskostnadene for konseptene som inngår i kvalitetssikrers analyse er vist i figuren under.

Figur 6-3: Samlet vurdering av basiskostnader oppgitt i millioner august 2019-kroner.



Null- og nullplussalternativet innebærer minimum rehabilitering av eksisterende fengsler, noe kostnadene viser. Nullplussalternativet innebærer også at det investeres i noe nybygg for å dekke behovet for kapasitet. Brukerutstyr skal kun erstattes på de mest slitte arealene av eksisterende fengsler, mens i **nullplussalternativet** er det noe nybygg som også skal ha brukerstyr.

Konsept 2 Konsentrert som innebærer nybygg for å dekke alle fengselsplasser på Vestlandet er det dyreste alternativet. Dette skyldes stor grad av nybygg med tilhørende brukerutstyr, men ingen rehabilitering av eksisterende fengsler. Salg av tomter bidrar til reduserte totale kostnader.

Konsept 1 Geografisk spredt og konsept 3 Kostnadseffektivt innebærer full rehabilitering av eksisterende fengsler som blir videreført, og nybygg for å erstatte fengselsplasser som legges ned/eller dekke økt behov.

Tabellen under viser totale basiskostnader for hvert av de analyserte konseptene

Tabell 6-3: Totale basiskostnader oppgitt i millioner august 2019-kroner.

Konsept	Totalt (MNOK)
Nullalternativet	125
Nullplussalternativet	599
K1 Geografisk spredt	1 973
K2 Konsentrert	4 158
K3 Kostnadseffektivt	2 265

6.1.7 Forskjeller fra KVV

Kvalitetssikrer har gjort flere vurderinger som skiller seg fra KVV.

- **Prognosen** er betydelig endret, noe som fører til et annet behov for antall plasser og dermed antall nye bygg som skal føres opp med alt det medfører.
- For kostnader til **nybygg**, har kvalitetssikrer bygget opp en egen modell som skiller seg fra KVV. Kvalitetssikrer har lagt til grunn bygging av M2015-moduler så langt dette passer til prognosene og basert kostnader for cellebygg, tilleggsarealer og perimetersikring på erfaringer og tilbudspriser fra Froland og Mandal fengsler. KVV beregnet arealbehov basert på antall celleplasser og kombinerte dette med pris per kvadratmeter (gjennomsnittlig pris for alle bygg). Hvor mange kvadratmeter cellebygg/forlegningsbygg og hvor mye tilleggsareal som er nødvendig skiller seg noe fra de to analysene. KVV baserte prisene på sluttprognoser fra Froland og Mandal, mens kvalitetssikrer legger til grunn tilbudspriser fra Froland og Mandal som basiskostnad, og vurderer usikkerheten i disse i usikkerhetsanalysen. Sluttprognoser inneholder prosjektspesifikke hendelser som har oppstått i det konkrete prosjektet. Kvalitetssikrer legger til grunn den usikkerheten som anses relevant for dette prosjektet i usikkerhetsanalysen.
- For **rehabilitering** vurderte KVV rehabiliteringskostnader basert på kategori bygningstype (fengsel, administrasjon, lager) og kompleksitet (enkel, middels og kompleks) med tilhørende kostnader. Kvalitetssikrer har basert rehabiliteringskostnader på tilstandsvurdering fra MultiMap, som er statsbyggs verktøy for å kartlegge overordnet tilstand på bygg. Det samme grunnlaget var tilgjengelig for KVV. Kvalitetssikrer har estimert kostnader for rehabilitering fra ulike tilstandsgrader (TG1, TG2, TG3) til TG0. Hvert bygg er gitt en vektet tilstandsgrad basert på vurdering i MultiMap. Det er brukt

høyere kostnad for dårligere tilstandsgrad. Noe rehabilitering er allerede gjort etter KVUens grunnlag²¹. KVUens rehabiliteringskostnader for nullplussalternativet inneholdt skattekostnader, i tillegg inneholdt estimatet for rehabilitering av Åna Fengsel i nullpluss dobbel usikkerhetsavsetning og mva. Dette er korrigert for i kvalitetssikrers analyse.

- For **brukerutstyr** forutsatte KVUen at alle eksisterende fengsler skulle få nytt brukerutstyr. Kvalitetssikrer legger til grunn nytt brukerutstyr kun til deler av bygg med stor slitasje (basert på tilstandsvurdering i MultiMap). Nye fengsler får nytt brukerutstyr.
- For **Salg av eiendom** har kvalitetssikrer gjennomsnittlig markedsverdi ved for salg av eiendommene. I KVUen la man til grunn en gjennomsnittlig pris basert på det laveste intervallet for salg av eiendommene, som var salg under dagens regulering. I verddivurderingene fra meglerne var det også spesifisert et intervall for markedspris ved salg under omregulering og utnyttelse av maksimalt potensial. I kvalitetssikres analyse har vi lagt til grunn det øverste og nederste anslaget fra de to intervallene. Vi har også justert verdiene for Bjørgvin fengsel ettersom man har revet et bygg som inngår i den estimerte salgsprisen. I tillegg har vi tatt med i beregningen at man selger den hittil ubebygde tomten i tilknytning til Bergen og Bjørgvin fengsel dersom denne ikke benyttes i de ulike konseptene. Dette innebærer at tomten selges i null- og nullplussalternativet i tillegg til Konsept K1.
- Merverdiavgift er håndtert på lik måte i KVU og KS1.

6.2 Usikkerhetsanalyse

Grunnlaget for kvalitetssikringen er en gjennomgang av prosjektets dokumenter kombinert med befaring og møter med gruppen som har utarbeidet KVUen. I tillegg til kompetansen og erfaringen som finnes hos kvalitetssikrer, har man hentet ressurser fra de respektive organisasjonene som hjelp for enkelte vurderinger. Ved oppbygning av kostnadsmodellen og vurdering av usikkerhet benyttes referansetall fra sammenlignbare prosjekter. Usikkerhetsanalysen er basert på Monte Carlo-simulering. Resultatet av usikkerhetsanalysen er forventningsverdier som er brukt videre i den samfunnsøkonomiske analysen. Følgende forutsetninger gjelder usikkerhetsanalysen.

- Analysen dekker ikke større premissendringer
- Hendelser med svært liten sannsynlighet og store konsekvenser er ikke medtatt
- Bevilgningsusikkerhet medtas ikke
- Prisnivå september 2019
- Valutarisiko er ikke inkludert
- Usikkerhet i prognose er ikke inkludert

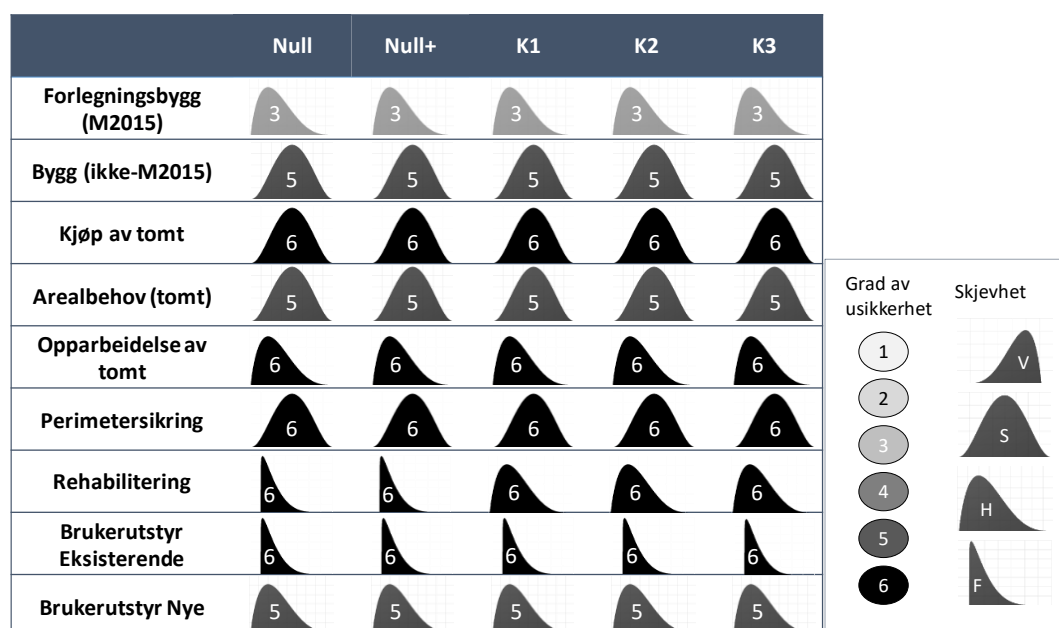
6.2.1 Estimatusikkerhet

Estimatusikkerheten omfatter usikkerhet knyttet til enhetspriser og mengder, og skal beskrive usikkerheten i estimatene med de forutsetninger som ligger til grunn. Det vil si usikkerhet knyttet til dagens kostnadsnivå, dagens forhold i markedet og beskrevne løsninger. Samtlige konsepter er i en tidlig planleggingsfase (forstudie) og det er dermed relativt stor usikkerhet knyttet til kostnadsoverslagene.

²¹ I hovedsak på Bjørgvin, der enkelte fag i enkelte bygg er rehabilitert, i tillegg til at det er satt opp et modulbygg som erstatning for et sanert bygg.

Estimatusikkerhet er vurdert for ulike typer bygg; forlegningsbygg (M2015) og andre bygg. Det er også lagt inn usikkerhet rundt prisen på kjøp av tomt, hvor stort areal som trengs og perimetersikring. For tomten i Bergen/Hordaland er det vurdert usikkerhet i opparbeidelsen av tomt, mens for øvrige tomtekjøp er dette allerede inkludert i tomtekostnaden. Det er ulik vurdering i estimatusikkerhet for brukerstyr avhengig av om det er for nye eller eksisterende fengsler. Dersom det er snakk om nye fengsler, så skal disse ha nytt brukerstyr, mens det er større usikkerhet knyttet til hvor mye brukerstyr som må erstattes i eksisterende fengsler. Estimatusikkerhet for salg av eiendom er vurdert basert på en markedsvurdering, detaljer vist i vedlegg D. Vurdering av usikkerhet i estimer er gitt i figur under. Hva disse vurderingene utgjør i sannsynlighetsfordelinger er beskrevet nærmere i metode, gitt i vedlegg D. Resultatene fra kvalitetssikrers vurdering av estimatusikkerhet for hvert av kvalitetssikrers konsepter er vist i figuren under, og beskrevet i vedlegg D.

Figur 6-4: Oversikt over kvalitetssikrers vurdering av estimatusikkerhet.



6.2.2 Usikkerhetsfaktorer

Kvalitetssikrer har identifisert seks ulike usikkerhetsfaktorer som kan gjøre seg gjeldende i dette prosjektet:

- U1 Offentlig behandling og endrede krav** dekker at prosjektets rammer knyttet til nye krav og regler kan påvirke kostnadene. Nye standardkrav kan påvirke prosjektets kostnader for eksempel ved at kvaliteten på materialer etc. øker og blir dyrere, det må brukes mer av materialer, maskiner, utstyr etc. og dessuten kan innføring av et nytt krav medføre at produktiviteten reduseres i en periode etter at kravet er innført (mer sommel og rør, både hos byggherre/organisasjon/ ledelse og hos entreprenør). Klimaendringer kan påvirke krav til byggemetode- og/eller materialvalg. Teknologisk utvikling kan bidra til mer automatisering av prosesser og løsninger, og samtidig gi behov for anskaffelse av ny teknologi. Usikkerhetsfaktoren dekker også lokalpolitiske prosesser, eventuelle innsigelser/klager fra naboer og andre interessenter og eventuelt vern av bygningene.
- U2 Prosjektorganisering og -styring** kan påvirke kostnadsbildet ved styring og gjennomføring av prosjektet. Oppbyggingen av prosjektorganisasjonen samt kvalitet og tilgang på bemanning og ledelse, kan påvirke kostnadsbildet ved planlegging (prosjekteringsfasen) og ved planlegging/gjennomføring av prosjektet i anleggsperioden. Et godt planlagt og godt gjennomført prosjekt kan påvirke kostnader i form

av at det blir mindre «konflikter, sommel og rot» noe som vil redusere tidsbruk og mengdebruk både knyttet til anleggsarbeidet, men også byggherrekostnadene og grunnerverv. God planlegging, styring og kontroll kan også bidra til å redusere usikkerhet i prosjektet. Hvilket ambisjonsnivå som legges på rehabilitering vil påvirke kostnadene. Prosjektorganisasjonen kan finne gode løsninger for gjennomføring av prosjektet ved å dra på stordriftsfordeler ved å bygge flere M2015-moduler samtidig, lære fra bygging av tidligere fengsler og optimalisere gjennomføringsmodell og kontraktstrategi. God eierstyring er også sentralt for å unngå kostnadsøkning.

- **U3 Prosjektmodenhet eksisterende fengsler/Ikke-M2015** dekker usikkerhet i grunnlaget for analysene, herunder tilstandsvurderinger av byggene opp mot faktisk tilstand av byggene, for eksempel miljøutfordringer i byggene. Det kan være behov for ombygging av fengsler, utfordringer i grunn, kompliserende elementer i eksisterende bygg, f.eks. bæring. Det dekker også usikkerhet i hvor mye tilleggsareal som faktisk trengs. Usikkerhetsfaktorene dekker andre typer bygg enn M2015, der det er mer uklart hvordan disse byggene blir utformet.
- **U4 Markedsusikkerhet anskaffelse** dekker usikkerhet i prisutviklingen på prosjektets kostnader som følge av konjunktursituasjonen og utviklingen i anleggsmarkedet i området og for dette prosjektet spesielt.
- **U5 Markedsusikkerhet eiendom** dekker usikkerhet i utviklingen av eiendomsmarkedet for salg av eiendommene som skal selges. Usikkerhetsfaktoren fanger opp eventuelt kjøp og salg av eiendom på ulikt tidspunkt og hvordan vern kan påvirke markedsverdien.
- **U6 Prosjektmodenhet nye fengsler / M2015** dekker deler av samme elementer som for U3, slik som grunnforhold og usikkerhet i behov for tilleggsareal og perimetersikring. Denne er skilt ut som en egen faktor i tillegg til U3 for å synliggjøre at bygg som bygges basert på en etablert veileder (M2015) anses mer modne enn øvrige bygg.

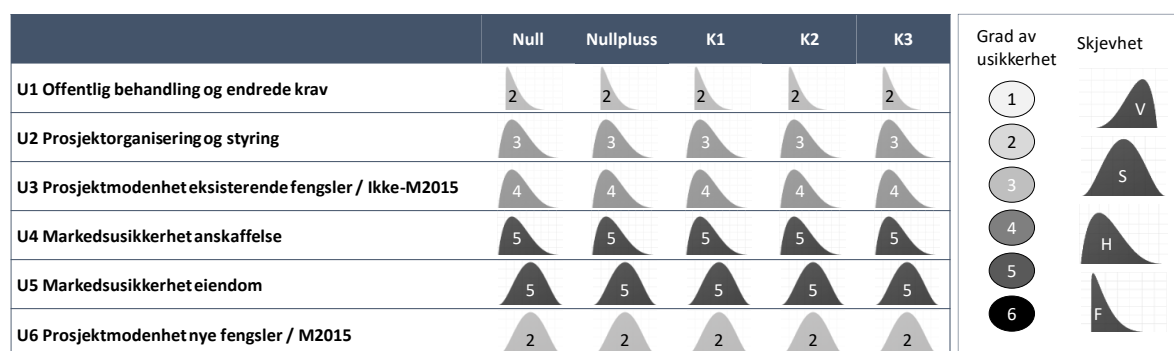
Disse usikkerhetsfaktorene kan inntreffe på ulike tidspunkter i gjennomføringen av prosjektet. For å illustrere dette er usikkerhetsfaktorene vist opp mot Statsbyggs prosjektmodell.

Figur 6-5: Tidspunkt for når usikkerhetsfaktorer virker.



Figuren under viser en samlet oversikt over kvalitetssikrers vurdering av usikkerhetsfaktorer.

Figur 6-6: Oversikt over kvalitetssikrers vurdering av usikkerhetsfaktorer.



6.2.3 Resultater fra usikkerhetsanalyse av investeringskostnader

Resultatene fra kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse er vist i tabell og figur under.

Tabell 6-4: Resultater fra usikkerhetsanalysen, MNOK Aug-2019 kroner

Konsept	Nybygg	Re-habilitering	Bruker-utstyr	Salg av eiendom	Mva.	Totalt (forventnings-verdi)	Relativt Standard-avvik	P50	P85
**Null-alternativet	0	235	51	-119	65	232	35,8 %	224	318
Nullpluss-alternativet	374	265	114	-119	174	808	18,9 %	795	966
K1 Geografisk spredt	367	1 734	111	-119	509	2 602	22,3 %	2 541	3 197
K2 Konsentrert	3 864	0	630	-534	1 049	5 009	16,5 %	4 944	5 883
K3 Kostnads-effektivt	779	1 561	181	-111	578	2 988	20,0 %	2 931	3 602

Usikkerheten i konseptene, målt i relativt standardavvik, er størst i **nullalternativet**. Dette skyldes rehabilitering av eksisterende fengsler. Markedsusikkerheten påvirker også rehabiliteringskostnadene. I tillegg er det stor usikkerhet i salgsverdien av tomten i Hordaland og lav prosjektmodenhets i eksisterende fengsler.

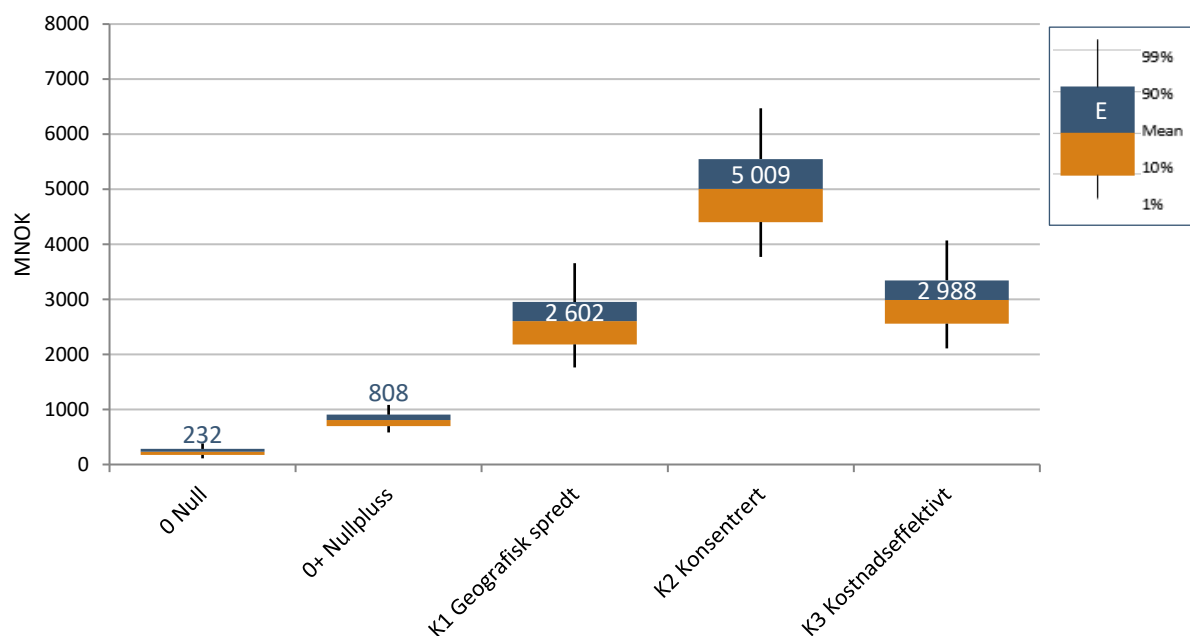
Usikkerheten er betydelig lavere for **nullplussalternativet**.²² Dette skyldes at det bygges nybygg som M2015-modul, og dette er en mer utprøvd metode. I tillegg skal det ikke selges tomt.

Konsept K1 Geografisk spredt har størst usikkerhet utover nullalternativet. Dette er fordi konseptet har størst kostnader knyttet til rehabilitering, som er ansett som en stor usikkerhet. **Konsept K2 Konsentrert**, som skal bygge nye cellebygg hovedsakelig basert på M2015-moduler, er ansett med lavest usikkerhet. Dette er basert på

²² Kvalitetssikrer har fått innspill om at Statsbygg har kjøpt en tomt i nær tilknytning til Bergen og Bjørgvin fengsel der man ser for seg en potensiell utvidelse av disse fengslene. I denne utredning har vi lagt til grunn at denne tomten selges dersom man beslutter at økt kapasitet foretas i andre områder. Dette innebærer at vi har lagt til grunn at tomten selges i null- og nullplussalternativet i tillegg til konsept K1, for å synliggjøre den samfunnsøkonomiske verdien.

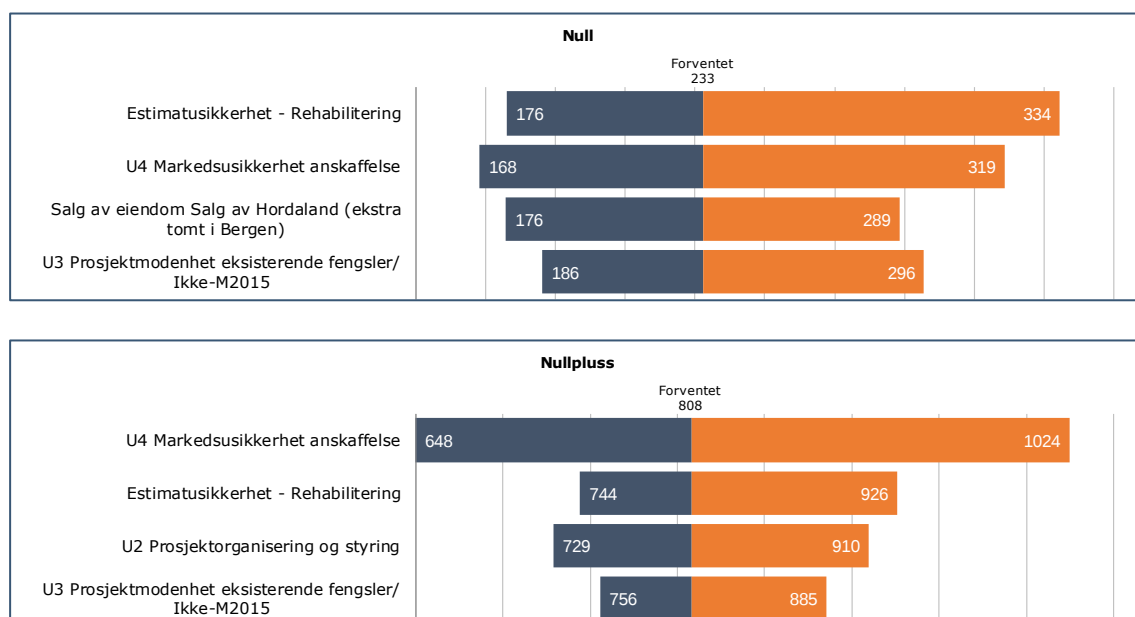
at det skal bygges etter en standardisert metode. **Konsept K3 Kostnadseffektivt** ligger mellom K1 og K2 da det er middels grad av nybygg/rehabilitering.

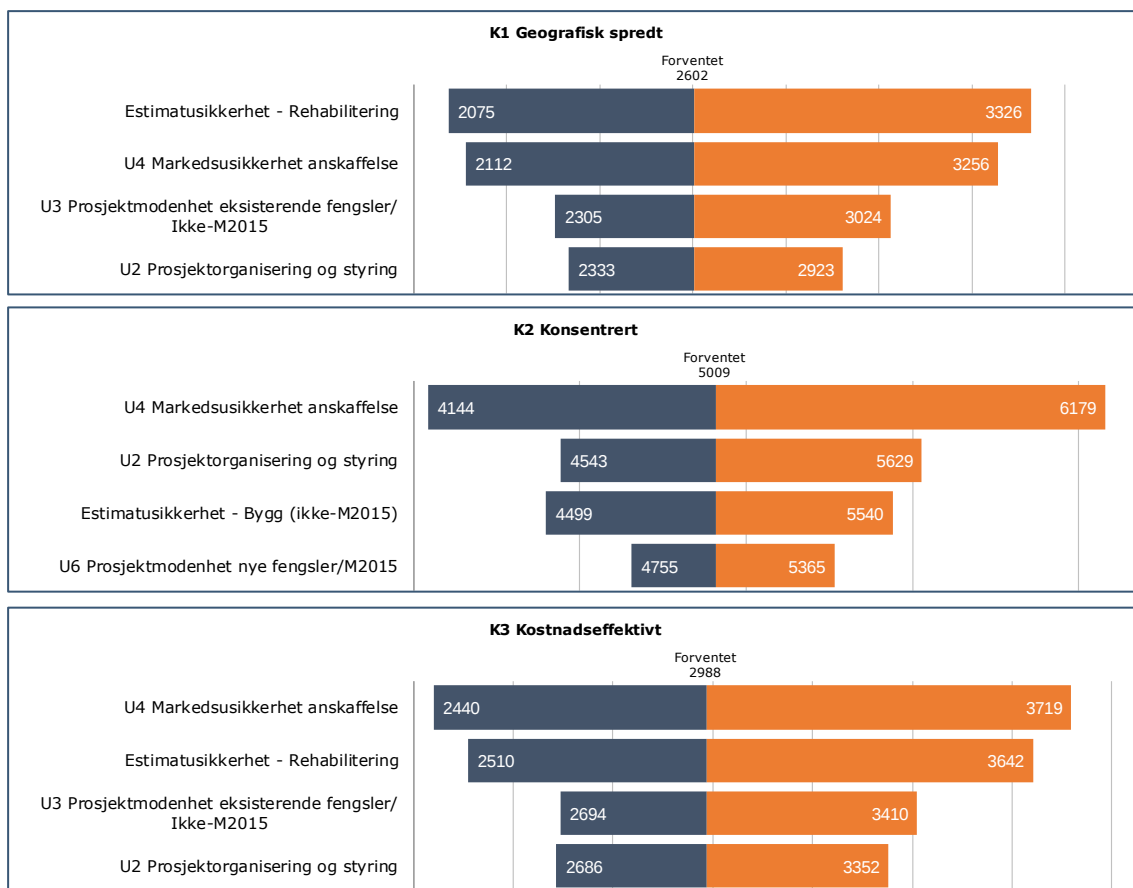
Figur 6-7: Resultater fra usikkerhetsanalysen. E=Forventningsverdi, MNOK Aug-2019 kroner inkl. mva.



U4 Markedsusikkerhet anskaffelse er blant de største usikkerhetene på alle konsepter, den største for tre av konseptene. Estimatusikkerhet på rehabilitering er også blant de største usikkerhetene i alle konsepter utenom K2 Konsentrert. Prosjektmodenhet eksisterende fengsler er en stor usikkerhet i konsepter med stor grad av videreføring av eksisterende fengsler. Prosjektorganisering og -styring er blant de største usikkerhetene for de fleste konsepter. Topp 4 usikkerheter per konsept er vist i figurene under.

Figur 6-8: Største usikkerheter per konsept.





6.3 Kvalitetssikrers beregninger over usikkerhet i andre kostnader og inntekter

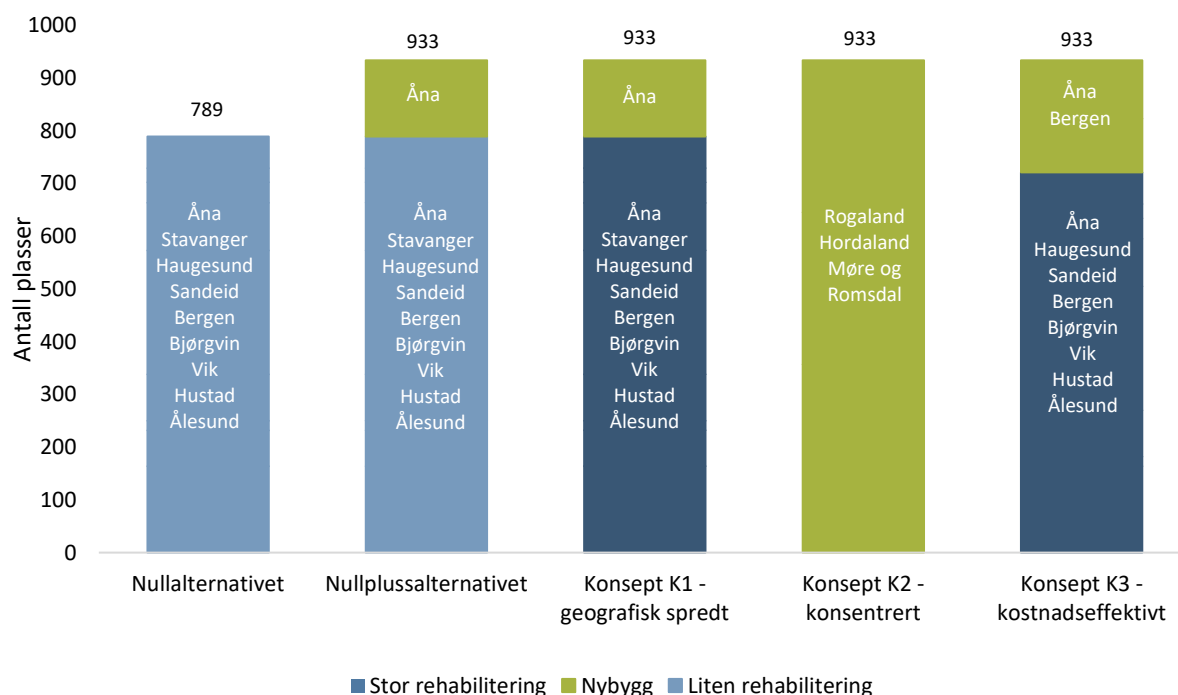
Usikkerheten i andre kostnader og inntekter er vurdert slik at basiskostnad er lik forventningsverdi, noe som betyr at det er like sannsynlig at kostnadene kan bli lavere som høyere.

7 Alternativanalyse

Nullalternativet har de laveste prissatte kostnadene, men dette alternativet innebærer betydelig soningskø, og er mest sannsynlig ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt. Av øvrige alternativer er det nullplussalternativet som har de laveste prissatte kostnadene, men dette alternativet har også den laveste ikke-prissatte nytten. Det er om lag 1,5 milliarder kroner i differanse mellom nullplussalternativet og K1/K3. K2 er om lag 1 milliarder kroner dyrere enn K1/K3. De ikke-prissatte virkningene kan potensielt være store, og de trekker i stor grad i motsatt retning enn de prissatte. Vi finner derfor ikke grunnlag for å rangere konseptene etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette er i tråd med anbefalingene i DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser. I kapittel 8 kommer vi likevel med en samlet vurdering og anbefaling.

I dette kapitlet framkommer resultatene fra kvalitetssikrers alternativanalyse for både prissatte og ikke-prissatte virkninger. De analyserte alternativene innebærer en rekke samfunnsøkonomiske virkninger som både treffer Kriminalomsorgen og andre statlige aktører, de innsatte og ansatte i fengsel på Vestlandet og skattebetalerne i tillegg til samfunnet før øvrig. I alternativanalysen inngår konseptene fra kvalitetssikringen av mulighetsstudien i kapittel 5. Vi vurderer derfor samfunnsøkonomiske virkninger av totalt fem ulike konsepter inkludert nullalternativet. Figuren under viser totalt antall fengselsplasser som inngår i de ulike analyserte alternativene.

Figur 7-1: Totalt antall plasser som inngår i analyserte konsepter fordelt på nybygg og eksisterende enheter.



7.1 Grunnleggende forutsetninger

Alternativanalysen er gjennomført i tråd med gjeldende retningslinjer for samfunnsøkonomiske analyser, herunder Finansdepartementets rundskriv R-109/2014 og Direktorat for økonomistyrings veileder i samfunnsøkonomiske analyser fra 2018.²³ De overordnede forutsetningene for analysene i denne rapporten er beskrevet i tabellen under.

Tabell 7-1: Overordnede forutsetninger i alternativanalysen

Forutsetning	Verdi
Analyseperiode	2019 - 2064
Levetid tiltak	40 år
Sammenstillingsår	2019
Diskonteringsrente	2019 – 2059: 4 prosent 2060 – 2094: 3 prosent
Prisnivå	August 2019
Ferdigstillelsesår	2025
Byggeperiode/rehabiliteringsperiode	2 år
Realprisjustering	0,8 prosent årlig i tråd med gjeldende perspektivmelding.

Videre bygger analysen på informasjon fra en rekke ulike kilder. Sentrale dokumenter og informasjon som ligger til grunn for analysen:

- Informasjon fra Dovre Consulting og Kriminalomsorgsdirektoratet om behov for tomteareal og kostnader ved tomtekjøp i Mandal og Froland supplert med statistikk fra Skatteetaten om verdi av næringseiendom fordelt på kommunenivå.
- Salgs- og verddivurderinger av fengselsmassen som inngår i utredningen foretatt av næringseiendomsmeglere.
- Informasjon og statistikk om øvrige driftskostnader ved eksisterende enheter fra Kriminalomsorgsdirektoratet.
- Informasjon og statistikk om kostnader knyttet til virksomhetsdrift for eksisterende enheter, nye fengsler i Mandal og Froland og utvidelse av eksisterende enheter fra Kriminalomsorgsdirektoratet.
- Informasjon fra beregningsprogrammet Calcus om kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold.
- Byggekostnader for nybygg og rehabilitering, perimetersikring og kostnader til brukerutstyr og inventar er hentet fra usikkerhetsanalysen (kapittel 6) justert for merverdiavgift. Disse estimatene er blant annet basert på erfaringspriser for tilsvarende byggeprosjekter, tilbudspriser fra utbyggingen av Mandal/Froland, funksjons- og arealveileder utgitt av Kriminalomsorgsdirektoratet og Statsbygg, tilstandsvurderinger foretatt av Statsbygg justert for innspill og funn ved befaring av Bergen, Bjørgvin, Åna og Stavanger fengsel.
- Arbeidsmiljøundersøkelser fra KDI, innsatteundersøkelser i regi av KRUS og samtaler med NFFF.
- Konseptene som inngår i alternativanalysen, er beskrevet i mulighetsstudien.
- Informasjon fra Dovre Consulting, Åna og Stavanger fengsel om antall besøk og antall transporter for politi, pårørende og advokater.
- Informasjon fra Kriminalomsorgsdirektoratet om forventet byggeperiode ved eventuelt nybygg.

²³ Finansdepartementet (2014) og Direktorat for økonomistyring (2018)

7.2 Prissatte virkninger

Basert på prissatte virkninger, har alle de analyserte konseptene i utredningen en negativ netto nåverdi relativt til nullalternativet. Dette kommer av at det stort sett er kostnadsvirkningene som er prissatt, mens nyttevirkningene er håndtert som ikke-prissatte virkninger. Det er konsept K2 som har de største prissatte kostnadene av de analyserte alternativene. Konseptet innebærer at dagens fengselsmasse selges og at det bygges tre nye større enheter. Dette konseptet har lavere kostnader til virksomhetsdrift enn både nullplussalternativet, konsept K1 og K3, men kostnadsbesparelsene veier ikke opp for de forventede byggekostnadene. Nullalternativet innebærer et lavere antall innsatte i fengsler på Vestlandet, og har derfor lavere kostnader enn øvrige konsepter. Det er nullplussalternativet som har de laveste kostnadene av øvrige alternativer. Tabellen under oppsummerer de prissatte virkningene av de ulike konseptene over analyseperioden.

Tabell 7-2: Oppsummering av prissatte samfunnsøkonomiske virkninger for analyserte alternativer. Oppgitt i millioner august 2019-kroner eks. mva., neddiskontert til 2019. Negative tall indikerer en kostnadsvirkning.

Virkning	Null-alternativet	Nullpluss-alternativet	Konsept K1: Geografisk spredt	Konsept K2: Konsentrert	Konsept K3: Kostnads-effektivt
Investeringskostnader	-239	-618	-1 981	-3 361	-2 194
Salg og kjøp av tomt	357	357	357	597	360
Driftskostnader	-11 485	-13 305	-13 209	-12 840	-12 954
Skattefinansierings-kostnader	-2 273	-2 713	-2 967	-3 121	-2 958
Netto nytte	-13 640	-16 293	-17 814	-18 861	-17 775

7.2.1 Byggekostnader for nybygg og rehabilitering av eksisterende enheter

Byggekostnader inkluderer oppføring av nybygg eller rehabilitering av nåværende bygningsmasse. Det er nullalternativet som har de laveste forventede byggekostnadene sammenlignet med øvrige alternativer. Dette kommer av man i dette alternativet kun foretar nødvendige oppgraderinger av bygningsmassen, og at man holder på dagens kapasitet gjennom analyseperioden. Byggekostnader for analyserte konsepter er vist i tabellen under.

Tabell 7-3: Neddiskonterte forventede byggekostnader for nybygg og rehabilitering eks. mva. oppgitt i millioner august 2019-kroner. Sammenstillingsåret er 2019. Negative tall indikerer en kostnadsvirkning.

Virkning	Null-alternativet	Nullpluss-alternativet	Konsept K1: Geografisk spredt	Konsept K2: Konsentrert	Konsept K3: Kostnads-effektivt
Forventede byggekostnader nybygg	0	-314	-308	-2 957	-635
Forventede rehabiliteringskostnader	-197	-222	-1 594	0	-1 435
Byggekostnader nybygg og rehabilitering	-197	-536	-1 902	-2 957	-2 070

Som vi ser av tabellen over så er det konsept K2 som har de høyeste byggekostnadene av de analyserte konseptene. Dette konseptet innebærer at man selger den eksisterende bygningsmassen, og bygger tre nye store

fengsel. I konsept K3 så investerer man i to mindre enheter, en i tilknytning til Bergen fengsel og en i tilknytning til Åna fengsel, mens man foretar en omfattende rehabilitering av eksisterende enheter utenom Stavanger fengsel, som selges. Konsept K1 har høyere kostnader enn nullplussalternativet da man her foretar mer omfattende rehabilitering av alle eksisterende fengsel.²⁴ Forskjellen på nullplussalternativet og nullalternativet, er at man i nullplussalternativet investerer i et nybygg på Åna for å møte det estimerte behovet for fengselsplasser på Vestlandet. Det medfører også at man må oppføre et portbygg og perimetersikring rundt Åna fengsel.

7.2.2 Kostnader til brukerstyr og inventar

Kostnader til brukerstyr og inventar inngår i de konseptene som inkluderer investering i nybygg, men også i de byggene der det foretas rehabilitering av arealer som har tilstandsgrad 3. Det er nullalternativet som har de laveste forventede kostnadene til brukerstyr og inventar sammenlignet med øvrige alternativer. Resultatene er vist i tabellen under.

Tabell 7-4: Neddiskonterte forventede kostnader til brukerstyr og inventar for nybygg og rehabilitering eks. mva. oppgitt i millioner august 2019-kroner. Sammenstillingsåret er 2019. Negative tall indikerer en kostnadsvirkning.

Virkning	Null-alternativet	Nullpluss-alternativet	Konsept K1: Geografisk spredt	Konsept K2: Konsentrert	Konsept K3: Kostnads-effektivt
Kostnader til brukerstyr og inventar	-42	-94	-91	-518	-149

Som vi ser av tabellen over så er det konsept K2 som har de høyeste kostnadene av de analyserte alternativene. Dette kommer av at alle de tre nye fengslene må ha nytt brukerstyr. For øvrige analyserte alternativer så varierer kostnaden med andelen nybygg, og tilstandsgraden i de eksisterende fengslene som rehabiliteres.

7.2.3 Forvaltning-, drifts-, vedlikeholds-, og utviklingskostnader

Forvaltnings-, drifts-, vedlikeholds-, og utviklingskostnader er beregnet for alle analyserte alternativer basert på erfaringstall og nøkkeltall, og er angitt på basis av bruttoareal i eksisterende bygninger og nybygg. Tabellen under viser FDVU-kostnadene for hvert analyserte alternativ som inngår i analysen.

Tabell 7-5: Neddiskonterte FDVU-kostnader oppgitt i millioner august 2019-kroner. Sammenstillingsåret er 2019. Negative tall indikerer en kostnadsvirkning.

Virkning	Null-alternativet	Nullpluss-alternativet	Konsept K1: Geografisk spredt	Konsept K2: Konsentrert	Konsept K3: Kostnads-effektivt
FDVU-kostnader	-1 486	-1 669	-1 573	-1 594	-1 612

Som vi ser av tabellen over innebærer nullplussalternativet de største FDVU-kostnadene. Forskjellen mellom null- og nullplussalternativet er at man øker den totale bygningsmassen, noe som øker FDVU-kostnadene. I konsept K1 beholder man den samme bygningsmassen som i nullplussalternativet, men man foretar mer omfattende

²⁴ Se kapittel 5.5 for beskrivelse av kvalitetssikres konsepter.

rehabiliteringer på de eksisterende arealene slik at den generelle tilstandsgraden i byggene blir bedre. Dette medfører reduserte FDVU-kostnader for disse arealene. Konsept K2 innebærer kun nybygg, noe som sammenlignet med nullalternativet medfører lavere FDVU-kostnader. Konsept K3 har høyere FDVU-kostnader sammenlignet med konsept K1 ettersom man i konsept K3 bygger fengsel som har behov for større tilleggsareal enn det som inngår i konsept K1. Se vedlegg E for beskrivelse av beregningen av FDVU-kostnader.

7.2.4 Kostnader til virksomhetsdrift

Kostnader til virksomhetsdrift inkluderer lønnskostnader for alle ansatte som står for den daglige driften av fengslene som inngår i utredningen. Dette inkluderer en rekke forskjellige type årsverk som fengelsvakter, administrasjon, undervisningspersonell, helsepersonell, vaskepersonell og andre. I alternativanalysen skiller vi mellom kostnader til virksomhetsdrift for kriminalomsorgen og for samarbeidsforvaltningspartnere, som er håndtert som henholdsvis prissatte og ikke-prissatte virkninger.²⁵ Tabellen under viser kostnader til virksomhetsdrift for kriminalomsorgen oppgitt i nåverdi for de analyserte konseptene.

Tabell 7-6: Neddiskonterte kostnader til virksomhetsdrift oppgitt i millioner august 2019-kroner. Estimaten som er oppgitt inkludert arbeidsgiveravgift og andre sosiale kostnader. Sammenstillingsåret er 2019. Negative tall indikerer en kostnadsvirkning.

Virkning	Null-alternativet	Nullpluss-alternativet	Konsept K1: Geografisk spredt	Konsept K2: Konsentrert	Konsept K3: Kostnads- effektivt
Kostnader til virksomhetsdrift	-9 049	-10 513	-10 513	-10 122	-10 219

Som vi ser av tabellen over har konsept K1 og nullplussalternativet relativt høye kostnader til virksomhetsdrift sammenlignet med øvrige konsepter. Nullplussalternativet har høyere kostnader til virksomhetsdrift sammenlignet med nullalternativet fordi man tilpasser kapasiteten av fengelsplasser til behovet for fengelsplasser, og dermed fjerner soningskø. I tillegg inkluderer nullplussalternativet og Konsept K1 perimetersikring rundt Åna fengsel som har behov for bemanning av et nytt portbygg. Konsept K1 skiller seg fra nullplussalternativet ved at man gjør en mer omfattende rehabilitering av de eksisterende fengslene. I analysen har vi ikke lagt til grunn at dette har noen innvirkning på virksomhetsdriften. Konsept K2 framstår mer gunstig når det kommer til virksomhetsdrift enn konsept K1, konsept K3 og nullplussalternativet. Dette er fordi man bygger større enheter med relativt lavt bemanningsbehov per innsatt. I konsept K3 har vi lagt til grunn at Stavanger fengsel selges, og at man erstatter disse plassene med nybygg på Åna. Dette medfører lavere kostnader til virksomhetsdrift enn i konsept K1.

Bemanningsbehovet er vurdert med bakgrunn i erfaringstall fra eksisterende fengsel med tilsvarende størrelse. Videre er disse årsverkene verdsatt med en gjennomsnittlig lønnskostnad inkludert arbeidsgiveravgift og andre sosiale kostnader.²⁶ For beskrivelse av hvordan kostnader til virksomhetsdrift for kriminalomsorgen er beregnet for konseptene, se vedlegg E.

²⁵ Virkninger for samarbeidsforvaltningspartnere er ikke inkludert i KVUen, og det foreligger ikke tilstrekkelig dokumentasjon for å vurdere den som en prissatt virkning.

²⁶ Årsverkskostnaden er estimert til 790 000 august 2019-kroner inkluder arbeidsgiveravgift og andre sosiale kostnader. Estimert på bakgrunn av informasjon fra Kriminalomsorgsdirektoratet (2018a) justert i møte mellom Menon Economics og Kriminalomsorgsdirektoratet 30.11.19. Antagelsene ble også bekreftet på e-post fra Kriminalomsorgsdirektoratet til Aase Rangnes Seeberg i Menon Economics 08.11.19.

7.2.5 Øvrige driftskostnader

Øvrige driftskostnader er driftskostnader som ikke er knyttet til fengselsmassen, og inkluderer kostnader til forbruksgjenstander, reiser, kurs og mat til innsatte. På samme måte som i konseptvalgutredningen har vi lagt til grunn at disse kostnadene i mindre grad avhengig av enhetenes størrelse, men i større grad relatert til antall innsatte og hvorvidt de soner på høy- eller lavsikkerhet. Tabellen under viser de samfunnsøkonomiske kostnadene for alle analyserte alternativer.

Tabell 7-7: Neddiskonterte øvrige driftskostnader oppgitt i millioner august 2019-kroner. Sammenstillingsåret er 2019. Negative tall indikerer en kostnadsvirkning.

Virkning	Null-alternativet	Nullpluss-alternativet	Konsept K1: Geografisk spredt	Konsept K2: Konsentrert	Konsept K3: Kostnads-effektivt
Øvrige driftskostnader	-950	-1 123	-1 123	-1 123	-1 123

Som vi ser av tabellen over øker kostnaden til øvrig drift relativt til nullalternativet, men er lik for alle analyserte alternativer. Det kommer av at antall innsatte øker i alle alternativer sammenlignet med nullalternativet, og ettersom estimatene avhenger av antall innsatte er de også like mellom alternativene. Basert på erfaringstall fra Kriminalomsorgsdirektoratet er kostnaden per innsatt per år satt til 74 000 og 73 000 august 2019-kroner for henholdsvis høy- og lavsikkerhetsplasser.²⁷

7.2.6 Samfunnsøkonomisk verdi ved salg

I enkelte av konseptene ligger det til grunn at eksisterende fengelseiendommer på Vestlandet selges. Dette kommer av at man enten utvider fengelskapasiteten på andre eksisterende fengelseiendommer eller at man kjøper nye tomter og konsentrerer deler av fengelskapasiteten der. Den samfunnsøkonomiske verdien ved salg er den beste alternative anvendelsen av eiendommen dersom fengelsaktiviteten flyttes. Resultatene er vist i tabellen under.

Tabell 7-8: Neddiskonterte verdier ved salg av tomter oppgitt i millioner august 2019-kroner. Sammenstillingsåret er 2019. Negative tall indikerer en kostnadsvirkning.

Virkning	Null-alternativet	Nullpluss-alternativet	Konsept K1: Geografisk spredt	Konsept K2: Konsentrert	Konsept K3: Kostnads-effektivt
Salg av eiendommer	171	171	171	818	199

Tabellen over viser at konsept K2 innebærer en betydelig samfunnsøkonomisk nyttegevinst ved salg av eiendommer sammenlignet med nullalternativet. Det kommer av at dette konseptet innebærer salg av alle eksisterende fengelseiendommer, og at det kjøpes nye tomter.

Kvalitetssikrer har fått innspill om at Statsbygg har kjøpt en tomt i nær tilknytning til Bergen og Bjørgvin fengsel der man ser for seg en potensiell utvidelse av disse fengslene. I denne utredningen har vi lagt til grunn at denne tomten selges dersom man beslutter at økt kapasitet foretas i andre områder. Dette innebærer at vi har lagt til

²⁷ Kriminalomsorgsdirektoratet (2018b)

grunn at tomten selges i null- og nullplussalternativet i tillegg til konsept K1. Se vedlegg E for videre beskrivelse av beregning av den samfunnsøkonomiske verdien ved salg.

7.2.7 Kjøp av tomter for nye fengsel

I enkelte av konseptene ligger det til grunn at man utvider fengselskapasiteten på nye tomter. Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved kjøp av tomt er verdien av den beste alternative anvendelsen av tomten – altså den aktiviteten man går glipp av når fengselsaktiviteten fortrenger annen aktivitet på tomten. De beregnede samfunnsøkonomiske kostnadene ved kjøp av tomt varierer fra 337 millioner kroner i konsept K2 til ingen tomtekjøp for null-, nullpluss og konsept K1. Resultatene er vist i tabellen under.

Tabell 7-9: Neddiskonterte kostnader ved kjøp av eiendommer relativt til nullalternativet oppgitt i millioner august 2019-kroner. Sammenstillingsåret er 2019. Negative tall indikerer en kostnadsvirkning.

Virkning	Null-alternativet	Nullpluss-alternativet	Konsept K1: Geografisk spredt	Konsept K2: Konsentrert	Konsept K3: Kostnads-effektivt
Kostnader til kjøp av tomt	0	0	0	-337	-24

Som vi ser av tabellen over er det konsept K2 som innebærer de største samfunnsøkonomiske kostnadene ved kjøp av tomt. Dette er fordi konseptet innebærer at alle eksisterende fengselstomter selges, og det kjøpes nye tomter. Dette er i Møre og Romsdal, Rogaland og Hordaland. I Hordaland har vi lagt til grunn at det kun er en kostnad ved opparbeidelse av den eksisterende tomten som Statsbygg allerede eier i tilknytning til Bergen og Bjørgvin fengsel. Se vedlegg E for nærmere beskrivelse.

7.2.8 Restverdier

Restverdien skal reflektere den samfunnsøkonomiske nåverdien av de tjenestene en tomt – og bygget som står på den – genererer etter at analyseperioden er over, fratrasket kostnadene ved å sette tomten eller bygget i stand til å levere disse tjenestene. I henhold til Rundskriv R-109/14 skal en benytte markedspriser der disse er tilgjengelige. Vi har derfor lagt til grunn salgs- og verdivurderingene på samme måte som for salg av eiendommene, men ettersom restverdien kommer senere i analyseperioden enn verdien ved salg og kjøp av tomter er estimatene oppgitt i nåverdi lavere som følge av diskonteringen. Resultatene er vist i tabellen under.

Tabell 7-10: Neddiskonterte restverdier oppgitt i millioner august 2019-kroner. Sammenstillingsåret er 2019. Negative tall indikerer en kostnadsvirkning.

Virkning	Null-alternativet	Nullpluss-alternativet	Konsept K1: Geografisk spredt	Konsept K2: Konsentrert	Konsept K3: Kostnads-effektivt
Restverdier av tomt	186	186	186	115	185

7.2.9 Skattefinanseringskostnader

Kriminalomsorgens budsjetter finansieres over statsbudsjettet, og endrede kostnader vil derfor påvirke offentlige utgifter. Offentlige utgifter er skattefinansierte, hvilket påfører samfunnet et effektivitetstap som følge av at skatt påvirker enkeltpersoner og bedrifers adferd. I tillegg påløper det administrative kostnader i forbindelse med skatteinnkreving og forvaltning av offentlige midler. Skattefinanseringskostnaden skal derfor

beregnes av tiltakets nettovirkning for offentlige budsjetter. Ifølge retningslinjene for samfunnsøkonomiske analyser skal det beregnes en skattefinansieringskostnad på 20 prosent av potensielle endringer i offentlige inntekter og utgifter. Skattefinansieringskostnadene for analyserte alternativer er vist i tabellen under.

Tabell 7-11: Neddiskonterte skattefinansieringskostnader oppgitt i millioner august 2019-kroner. Sammenstillingsåret er 2019. Negative tall indikerer en kostnadsvirkning.

Virkning	Null-alternativet	Nullpluss-alternativet	Konsept K1: Geografisk spredt	Konsept K2: Konsentrert	Konsept K3: Kostnads-effektivt
Skattefinansieringskostnader	-2 273	-2 713	-2 967	-3 121	-2 958

7.3 Ikke-prissatte virkninger

De samfunnsøkonomiske virkningene av tiltakene som ikke er prissatt i kapittel 7.2, vurderes og vektet her som ikke-prissatte virkninger. Årsaken til at virkningene ikke er prissatt, er at vi ikke har god nok informasjon til å kunne estimere forventningsverdi på nivå som kreves for det som prissettes. Det kan enten gjelde antall berørte aktører, enhetsverdien eller størrelsen på effekten. Virkningene er ikke mindre viktige enn de prissatte virkningene, og vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet baserer seg på en vurdering av både de prissatte og de ikke-prissatte virkningene.

De ikke-prissatte virkningene er identifisert på samme måte som de prissatte, ved hjelp av konseptdefinisjonene og aktørkartet. Deretter følger vi konseptdefinisjonene og virkningene for hver aktør gjennom et årsaks-virkningsdiagram. Vi følger årsaks-virkningskjeden til vi har identifisert samfunnsøkonomisk virkninger på samme nivå som for de prissatte virkningene. I tabellen under viser vi metoden ved hjelp av et generisk konsept for straffegjennomføringskapasitet. Konseptet innebærer 1) økt kapasitet for å ta unna soningskøen, 2) nedleggelse av noen mindre effektive fengsler, 3) rehabilitering av øvrige fengsler, 4) nybygg for å dekke opp for de nedlagte fengslene. Dette generiske konseptet fanger alle de virkningene vi vurderer for våre konsepter – men ikke alle konseptene bærer med seg alle disse virkningene. Til sist i diagrammet slår vi sammen noen virkninger til hensiktsmessige analyseenheter.

Tabell 7-12: Årsaks-virkningsdiagram for de ikke-prissatte virkningene for et generelt investeringskonsept som innebærer økt kapasitet og en kombinasjon av rehabilitering og nybygg.

Aktører	Hva innebærer konseptet	Hva fører det til?	Det fører igjen til?	Som gir hvilken samfunnsøkonomisk virkning?	Inngår i hvilken sammenslått virkning KS1
Organisasjon	Nye fengsler for mer effektiv drift Rehabilitering og oppgradering av eksisterende bygg for å bedre standarden Nedleggelse av mindre, og mindre effektive, fengsler. Sentralisering	Bedret soningstilbud Bedre aktiviseringstilbud		Ingen endring	Ingen virkning
	Nye bygg for å møte økt etterspørsel	Mulige endringer i arbeidsstokken			
Ansatte	Bedre ansattefasiliteter (separert adkomst, garderober m.m.)	Mer bekvemmelig arbeidshverdag Økt trygghet på jobb		Bedre nytte gjennom mer bekvemmelig arbeidshverdag Bedre nytte gjennom en tryggere arbeidshverdag Omstillingskostnader ved jobbyte	Bedre og tryggere arbeidsforhold for ansatte
Innsatte	Kapasitet som møter økt etterspørsel	Redusert soningskø	Kortere ventetid før soning Færre domfelte utenfor fengsel Bedre rehabiliteringsmuligheter Bedre opplevde soningsforhold	Redusert usikkerhet Bedre rehabilitering Økt nytte gjennom bedre soningsforhold	Personlige og samfunnsmessige gevinster ved redusert soningskø Bedre rehabilitering og soningsopplevelse
Tredjeparter	Ingen endring		Økt aktivisering	Økte driftskostnader knyttet til aktivisering, helse, skole mm.	Ingen virkning
Samfunnet for øvrig	Ingen endring	Endret reisevei til/fra fengsler		Styrket allmenn rettsfølelse Endrede reisekostnader for besøk og transport	Personlige og samfunnsmessige gevinster ved redusert soningskø Bedre rehabilitering og soningsopplevelse Transportkostnader

Basert på framgangsmåten kommer vi da fram til de fire virkningene 1) Personlige og samfunnsmessige gevinster ved redusert soningskø, 2) Bedre soningsopplevelse og redusert tilbakefall ved nye/oppgraderte fengselsarealer, 3) Bedre og tryggere arbeidsforhold for de ansatte og 4) Transportkostnader for Politi, advokater og pårørende. Dette innebærer at vi har skrevet økte driftskostnader for tredjeparter i fengslene ut av analysen.²⁸

I tillegg til årsaks-virkningskartet, vurderer vi, for hver virkning:

- 1) Hvor mange som blir berørt
- 2) Hvor stor innvirkning tiltaket har på hver enkelt berørt
- 3) Hvor stor enhetsnytte hver enkelt berørt vil ha, og
- 4) Når i tid, og over hvor lang tid, hver enkelt blir berørt.

Dette sammenstilles til en samlet vurdering av de ikke-prissatte konsekvensene ved hver virkning.

Usikkerheten rundt flere av de ikke-prissatte virkningene virker å være betydelig. Som følge av usikkerhet knyttet til prognosene, er det knyttet usikkerhet til hvor mange som vil måtte stå i soningskø i nullalternativet i framtiden, og hvorvidt det i konseptene investeres i tilstrekkelig antall nye plasser til å ta vekk hele soningskøen. Det er vesentlig mindre usikkerhet knyttet til antall årsplasser og antall årsverk som utføres i de fengslene konseptene inneholder.

Det er knyttet betydelig usikkerhet til effekten for hver berørte aktør ved de ulike virkningene. Hvor ille er det å stå i soningskø? Hvor mye bedre blir forutsetningene for å returnere til et kriminalitetsfritt liv dersom bygningsmassen i fengslene på Vestlandet blir større og bedre egnet? Får de innsatte det bedre i større og nyere fengsler? For flere av disse virkningene mangler vi gode kilder som kan dokumentere størrelsen med særlig grad av sikkerhet. I flere tilfeller, særlig knytte til gevinsten ved å gå fra mindre, eldre fengsler, til større, nyere fengsler, vet vi heller ikke fortegnet på effekten.

7.3.1 Drøfting av de ikke-prissatte virkningene

I vurderingen av de ikke-prissatte virkningene, skiller vi mellom vurderinger av antall berørte, av størrelsen på effekten tiltaket har på hver enkelt berørt, og enhetsverdien for hver enkelt berørt. Det vil si at de viktigste ikke-prissatte virkningene som hovedregel må berøre mange, i stort omfang, på områder som har stor verdi per enhets berøring.

Redusert soningskø: Personlige og samfunnsmessige gevinster

I vurderingene av effektene av redusert soningskø, forsøker vi å skille mellom den enkeltes opplevde nytte, den enkeltes bedrede rehabilitering og de allmennpreventive effektene, der vi også inkluderer tilliten til straffesystemet og kriminalpolitikken.

En regnes å stå i soningskø dersom det går mer enn 60 dager mellom dom og påbegynt soning. I vurderingen av soningskøer teller vi antall berørte som det antall mennesker som står/ville ha stått i soningskø på minst ett tidspunkt i løpet av året. Effekten per berørt når soningskøene reduseres som følge av mer utbygd fengselskapasitet, er det antall dager den gjennomsnittlige tiden i soningskø reduseres med.

²⁸ Denne virkningen er ikke inkludert i KVUen, og det foreligger ikke tilstrekkelig dokumentasjon for å vurdere den. Virkningen er i alle tilfeller antatt å være liten. Det er vår forståelse at de fleste tjenestene som leveres av tredjeparter i fengslene er rettighetsbaserte, og at det således ikke nødvendigvis blir endringer i tredjepartenes kostnader mellom konseptene.

Enhetsnyttene ved reduserte soningskøer

Redusert usikkerhet for innsatte som ellers ville stått i soningskø

Det foreligger lite forskning på den opplevde unytten den enkelte opplever ved å måtte stå i soningskø. Vi har funnet én forskningsartikkel, med en bidragsyter fra Universitetet i Agder.²⁹ I dette arbeidet, der 200 innsatte i Norge ble intervjuet om opplevelsen av å stå i soningskø, kommer det fram at det av svært mange oppleves å føre til at livet settes på vent, som om soningen allerede begynner i soningskøen. Det oppleves for eksempel svært krevende å finne nytt arbeid når man står i soningskø. Vår vurdering er derfor at den personlige opplevde unytten ved soningskøer er svært stor, slik at enhetsverdien ved reduserte soningskøer er svært stor.

Bedre rehabilitering for innsatte som ellers ville stått i soningskø

Vi har ikke klart å finne forskningsarbeider som dokumenterer hvilken effekt soningskøer har på forutsetningene for å leve et kriminalitetsfritt liv etter endt soning. At soningskøer går utover både de allmennpreventive og de individualpreventive formålene med straffegjennomføringen har imidlertid blitt trukket fram i tidligere diskusjoner rundt tiltak for å redusere soningskøene, blant annet i Stoltenberg-regjeringens handlingsplan.³⁰

Vi vurderer derfor at reduserte soningskøer har en positiv innvirkning på rehabiliteringen til de innsatte som ville ha måttet stå i kø.

Når det gjelder enhetsverdien ved bedre rehabilitering, trekkes dette fram allerede i formålsparagrafen i straffegjennomføringsloven: *«Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold.»* (Straffegjennomføringsloven §2). Rehabiliteringen framstår derfor svært viktig.

Redusert opplevd og faktisk utrygghet for samfunnet for øvrig ved reduserte soningskøer

Heller ikke for denne virkningen har vi funnet relevante forskningsarbeider som dokumenterer i hvor stor grad det begås ny kriminalitet mens man er i soningskø, eller hvilke holdninger samfunnet har til at straffedømte personer tilbringer tid i soningskø utenfor fengslene. På samme måte som for den enkeltes rehabilitering, har også hensynet til ofrene, til allmennheten og til tilliten til straffesystemet, blitt trukket fram som argumenter i tidligere diskusjoner rundt tiltak for å redusere soningskøen. For eksempel i Stoltenberg-regjeringens handlingsplan *Rask reaksjon - tiltak mot soningskø og for bedre innhold i soningen*.³¹

Vi vurderer derfor at reduserte soningskøer har en positiv innvirkning på den faktiske og opplevde tryggheten for samfunnet for øvrig, og for tilliten til straffesystemet, men har ikke funnet arbeider som kan dokumentere hvor stor innvirkningen er.

Antall berørte og effekten per berørt: Soningskøenes omfang i nullalternativet

I nullalternativet vil etterspørselen etter fengselsplasser vokse forbi tilgjengelig kapasitet, og det vil oppstå soningskø. Selv om etterspørselsveksten avtar slik at gapet på et vis stabiliserer seg, vil soningskøen bare

²⁹ Laursen, Mjåland og Crewe (2019)

³⁰ «Det er helt sentralt for bruk av straff som virkemiddel at straffegjennomføringen kommer raskt etter pådømmelse. Dette er viktig både i forhold til straffens allmennpreventive og individualpreventive formål. Det er også viktig av hensyn til ofrene for lovbruddene. Det er en mangel på soningskapasitet i Norge i dag som gir soningskø, og køen svekker straffens formål. Mangel på tilstrekkelig varetekts- og soningskapasitet forsterker også problemet med gjengangerkriminalitet. Når ny kriminalitet begås av straffedømte eller tiltalte som venter på dom og soning, svekkes tilliten til straffesystemet og kriminalpolitikken. Dette oppleves provoserende av ofrene for kriminaliteten.» "Rask reaksjon - tiltak mot soningskø og for bedre innhold i soningen." Justis- og beredskapsdepartementet (2006).

³¹ Justis- og beredskapsdepartementet (2006)

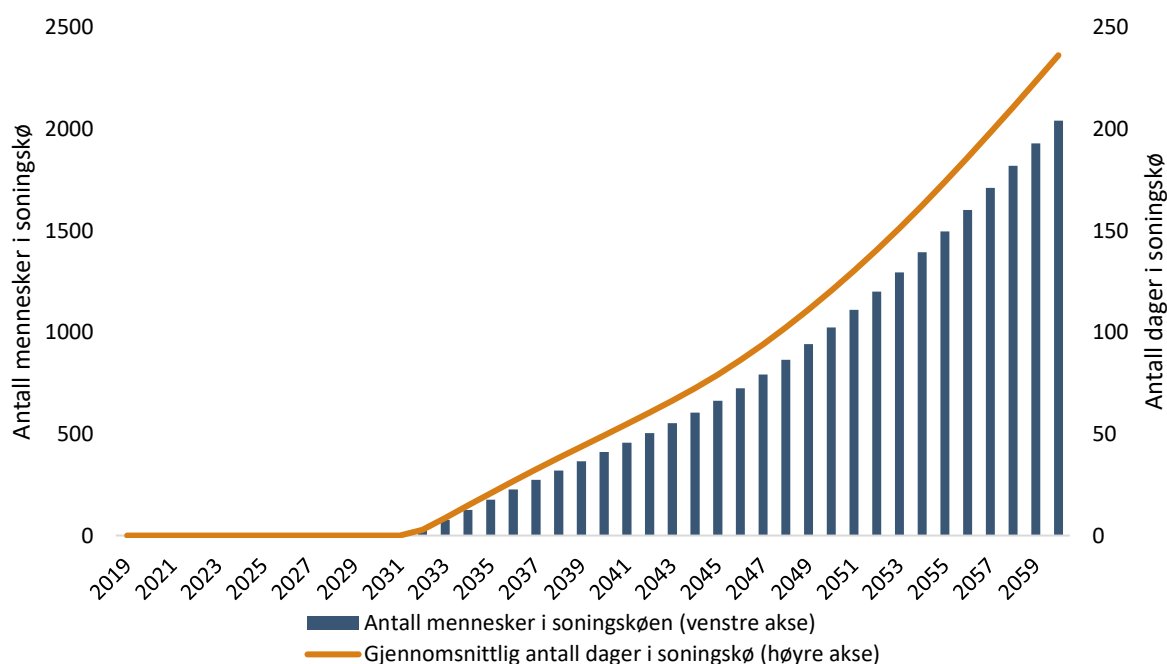
fortsette å vokse. Vi har modellert soningskøen ved hjelp av prognosemodellen vår. Vi har beregnet antall mennesker som vil være i soningskøen hvert år, og hvor mange dager de i gjennomsnitt vil sitte i soningskø.³²

Tabell 7-13: Estimert antall mennesker som vil sitte i soningskø i framtiden i nullalternativet, under forutsetning om at det ikke kan benyttes ledig kapasitet i resten av landet.

År	Antall mennesker som er i soningskøen	Gjennomsnittlig antall dager i soningskø
2030	0	0
2040	411	49
2050	1 023	120
2060	2 041	236

I alle alternativer utenom nullalternativet bygger vi ut tilstrekkelig fengselskapasitet til at soningskøen ikke oppstår. I konseptene nullplussalternativet, konsept K1, konsept K2 og konsept K3 vil det i 2060 derfor være litt over 2 000 personer som slipper i gjennomsnitt 236 dager i soningskø.

Figur 7-2: Beregnet antall mennesker som vil sitte i soningskø i framtiden i Nullalternativet, under forutsetning om at det ikke kan benyttes ledig kapasitet i resten av landet.



Vurderingen av antall aktører som opplever bedret trygghet og økt tillit til rettsvesenet ved reduserte soningskøer, kan gjøres både regionalt og nasjonalt. Ved et strengt regionalt perspektiv på soningskøen, kan man argumentere for at det primært er innbyggerne på Vestlandet som opplever økt utrygghet, mens hele nasjonen kan få svekket sin tillit til rettsvesenet. Dersom for lav kapasitet på Vestlandet gir seg utslag i økte soningskøer i hele landet, vil alle innbyggerne kunne oppleve økt utrygghet, men da i mindre omfang. Ettersom vi ikke har

³² Definert som innsettelsesdato minus domsdato, kun beregnet der denne perioden overstiger 60 dager.

funnet studier som i tilstrekkelig grad belyser den enkeltes innbyggers nytte ved reduserte soningskøer, er ikke skillet mellom det regionale og nasjonale kritisk for analysen.

Redusert tilbakefall og bedre soningsopplevelse ved nye/oppgraderte fengselsarealer

I vurderingene av denne virkningen skiller vi mellom soningsopplevelse og tilbakefall, der tilbakefall innebærer forutsetningene for å kunne leve et kriminalitetsfritt liv etter endt soning, og der soningsopplevelse innebærer den subjektive opplevelsen av soningsforholdene, herunder for eksempel trivsel og sanitære forhold.

Antall berørte aktører og vurdering av tidsaspektet

Antall berørte aktører er de som til enhver tid soner i fengsler på Vestlandet. Fordi nullplussalternativet innebærer utbygging av nye og moderne fengsler til de innsatte som ellers ville ha stått i soningskø, mens innsatte i de eksisterende fengslene fortsetter å sone under eksisterende forhold, skiller vi mellom virkningene for disse to gruppene. Vurderingene av den enkeltes nytte ved bedre forhold er lik i de to, men antall berørte og i hvor stor grad de blir berørt, varierer.

Enhetsnyttene ved redusert tilbakefall og bedre soningsopplevelse

Når det gjelder enhetsverdien ved redusert tilbakefall og bedre soningsopplevelser, trekkes dette fram allerede i formålsparagrafen i straffegjennomføringsloven: «*Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold.*» (Straffegjennomføringsloven §2). Gevinsten for samfunnet ved redusert tilbakefall framstår derfor svært viktig.³³ Når det gjelder soningsforholdene, skal disse være «tilfredsstillende».

Effekten per berørt som følge av tiltakene

Hvor viktig det er å bedre soningsforholdene på Vestlandet, avhenger av hvorvidt de er tilfredsstillende i dag. Kriminalomsorgsdirektoratet har framskaffet miljøundersøkelser gjennomført av KRUS i et utvalg fengsler i Norge i 2007.³⁴ Disse ble gjennomført ved hjelp av det såkalte MQPL-skjemaet, utviklet i England og Wales.³⁵ Fordi undersøkelsen bare ble gjennomført én gang, og det i mange av fengslene er få innsatte, er det svært få svar i grunnlaget ved mange av fengslene på Vestlandet. Videre ble undersøkelsene altså gjennomført for tolv år siden, og den del kan ha forandret seg siden da. Det er derfor svært vanskelig å si noe om den absolutte kvaliteten på straffegjennomføringen på Vestlandet i dag, basert på undersøkelsen.

Hvorvidt dagens bygningsmasse er til hinder for arbeid som reduserer tilbakefallet og for tilfredsstillende soningsforhold er krevende å vurdere. Justis- og beredskapsdepartementet mener selv at bygningsmassen generelt er en forutsetning for å kunne gi et hensiktsmessig tilbud i fengslene,³⁶ mens den akademiske litteraturen som studerer hvordan tilbudet i fengslene påvirker forutsetningene for å leve et kriminalitetsfritt liv etter endt soning, viser at tilbudet man yter *kan* ha svært stor innvirkning, men at ikke alle har det.³⁷ I

³³ KS1 av KVV for straffegjennomføringskapasitet på Østlandet anslo at kun i sparte framtidige fengselskostnader, vil nåverdien av ett prosentpoeng redusert tilbakefall representere en gevinst på 300 000 kr per årsplass. (Oslo Economics, 2016)

³⁴ Krus (2017) og Granheim og Johnsen (n.d.).

³⁵ *Measuring Quality of Prison Life*, et skjema utviklet i England/Wales, og blant annet benyttet i Sverige til lignende undersøkelser.

³⁶ I Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen, Meld. St. 12 (2014-2015) heter det at «For å kunne gi tilbud tilpasset den enkelte innsatte, er det aktiviseringstilbudet som gis innenfor skole, arbeidsdrift, programvirksomhet, behandling og eventuelle andre tilbud vesentlig. Aktivisering av innsatte er også en viktig del av den dynamiske sikkerheten, dvs. den sikkerheten som de tilsatte ivaretar. Et hensiktsmessig tilbud forutsetter samtidig at fengslene har egnede lokaler til å ivareta disse funksjonene. Hvor fengslene geografisk er plassert og hvordan de er utformet vil ha betydning for hvilket tilbud som er mulig å etablere.» Justis- og beredskapsdepartementet (2014).

³⁷ Se for eksempel kapittel 5.5 i Oslo Economics (2016).

etterevalueringen av Halden fengsel skriver Oslo Economics³⁸ at det virker «å være kognitive programmer og terapeutiske samfunn med formål å redusere rus og kriminalitet som virker å være mest effektive, etterfulgt av utdanning og arbeidsdrift.» Det stemmer også overens med en hovedfagsoppgave fra 2002, som argumenterer for at arbeidsdriften først og fremst oppleves å gi avveksling, tiden til å gå, og sosialt samvær.³⁹ Det er svært krevende, basert på den foreliggende dokumentasjonen, å vurdere om dagens bygningsmasse er til hinder for å gi de innsatte et godt tilbud langs de viktigste dimensjonene.

Nye fengsler er som regel større enn de eksisterende, i tråd med gjeldende utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen. Formålet med arealveilederen og M2015-modulene virker først og fremst å være mer effektive driftskonsept. Når det gjelder en eventuell kvalitetsgevinst som følge av større fengsler og flere aktivitetsarealer, skriver KDI i epost til kvalitetssikrer at *«Det er også mulig å heve kvaliteten for de innsatte ved å bygge tilsvarende aktivitetsarealer i tilleggsbygg også ved eksisterende fengsler. Dette vil gi den samme positive kvalitet for de innsatte, men utfordringen med slike tilleggsbygg i avstand fra eksisterende boavdeling er at de i større grad krever at innsatte følges. Dette er mer ressurskrevende og gir dårligere utnyttelse av ansatte.»*⁴⁰ Funnene i MQPL-studien gjennomført i 2007 (se over) ble senere publisert i en forskningsartikkel i 2011.⁴¹ I forskningsartikkelen viser forskerne at både innsatte og ansatte i små fengsler (inntil 50 innsatte) rapporterer bedre trivsel og bedre forhold mellom ansatte og innsatte enn i middels (inntil 100 innsatte) og store fengsler (over 100 innsatte). De skriver videre, på generelt grunnlag, at mindre fengsler legger til rette for tettere sosiale relasjoner og at problemer som oppstår i små fengsler er mer synlige og kan lettere bli diskutert og løst.

Årsakskjeden fra bygningsmasse til et kriminalitetsfritt liv virker altså å kunne være tilstede, men det er ikke åpenbart at større fengsler gir bedre tilbud til de innsatte enn mindre fengsler. Det avhenger av om gevinsten ved større felles- og aktivitetsarealer veier opp for den mulige ulempen større enheter fører med seg. Hvorvidt bygningsmassen i det konkrete fengslet på Vestlandet er til hinder for et godt innholdstilbud blir en konkret vurdering i de fleste tilfeller, og verdien ved å rehabilitere fengselsbyggene blir i stor grad avhengig av hvilke rehabiliteringstiltak man gjennomfører.

Det er svært krevende å finne gode indikatorer for å belyse hvilken kvalitet de innsatte får i dag, og hvilken kvalitet en kan regne med at de vil bli tilbudt i de ulike konseptene. Det finnes ingen gullstandard for å måle denne kvaliteten. Vi har likevel samlet inn noen forskjellige indikatorer, for å forsøke å belyse forskjellen mellom konseptene.

Den første indikatoren er aktiviseringsgraden i dagens fengsler. KDI har et aktiviseringsmål på 85 prosent i dagens bygningsmasse, og et aktiviseringsmål på 100 prosent i nye fengselsbygg. Aktiviseringsgraden på Vestlandet varierer i dag mellom fengslene. Den er høyest i Haugesund og lavest i Bergen. I de tilfellene der aktiviseringsgraden ikke er 100 prosent, kan det være ulike årsaker til det. Noen steder mangler man arealer, og har plass til arealutvidelser. Andre steder mangler man arealer, men det er ikke plass til nye (for eksempel i Ålesund). Mens atter andre steder har man tilstrekkelig med arealer, men mangler bemanning til å tilby 100 prosent aktivisering. Gjeldende aktiviseringsandel er derfor ikke en fullgod indikator for hvorvidt dagens bygningsmasse er til hinder for god aktivisering.

Oversikten over aktiviseringsgrad viser at det enkelttiltaket som kunne hatt størst innvirkning, ville ha vært å legge ned Bergen fengsel, og bytte det ut med et nybygg. Det gjøres kun i nybyggsalternativet konsept K2, hvor

³⁸ Oslo Economics (2016).

³⁹ Skarðhamar (2002).

⁴⁰ E-post fra Kriminalomsorgsdirektoratet til Heidi Ulstein i Menon av 27. november 2019.

⁴¹ Johansen, Granheim og Helgelsen (2011).

KDI vil ha et aktiviseringsmål på 100 prosent. Bergen fengsel har ifølge KDI en mer krevende innsattpopulasjon, slik at det ikke nødvendigvis er bygningene som står i veien for mer, eller bedre, aktivisering. Konsept K2 er derfor det alternativet som vurderes best langs indikatoren aktiviseringsgrad/mål for aktiviseringsgrad, men det er svært uklart hvorvidt man i dette konseptet faktisk kan realisere mer aktivisering for de som i dag er innsatt i Bergen fengsel.

Tabell 7-14: Oversikt over antall timer aktivisering og aktiviseringsgraden ved de ulike fengslene på Vestlandet i år 2018.
Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet⁴²

Enhet	Antall timer aktivisert	Aktivisering som andel av total tid
Haugesund fengsel	2 363	100 %
Sandeid fengsel	18 278	99 %
Hustad fengsel	11 186	86 %
Åna fengsel	28 062	82 %
Bjørgvn fengsel	17 466	76 %
Stavanger fengsel	10 663	74 %
Vik fengsel	6 810	73 %
Ålesund fengsel	3 333	65 %
Bergen fengsel	26 281	56 %
Samlet	124 439	75 %

En annen indikator er størrelsen på aktiviseringsarealene per fengsel. Under har vi regnet ut det samlede aktiviseringsarealet, og per innsatt, for hvert konsept. Tabellen viser at det samlede aktiviseringsarealet er høyere i nybyggskonseptet konsept K2 enn i konseptene der man viderefører dagens bygningsmasse. Videre er det lavere per innsatt i nullplussalternativet enn i nullalternativet fordi man i nullplussalternativet deler på det eksisterende arealet ved utbygging på Åna fengsel. Blant de eksisterende fengslene har Åna et særlig lavt aktiviseringsareal per innsatt, og hovedøkningen i aktiviseringsarealet per innsatt i konsept K2 kommer av at Åna legges ned. Det at Åna er det fengslet som scorer dårligst på denne indikatoren, illustrerer på en god måte at indikatoren ikke er perfekt. Åna har generelt store arealer og vi så i forrige tabell at de får aktivisert de innsatte i 82 prosent av tiden – langt bedre enn gjennomsnittet på Vestlandet. Vi vurderer derfor at denne indikatoren ikke er egnet til å skille mellom konseptene K1 og K3, men at den tydelig viser at konsept K2 gir bedre aktiviseringsmuligheter enn øvrige konsepter.

Tabell 7-15: Beregnede aktiviseringsarealer, samlet og per innsatt, for de ulike konseptene

Konsept	Innsatte	Aktiviseringsarealer m2	Per innsatt
Nullalternativet	789	4 812	6,10
Nullplussalternativet	933	4 812	5,16
Konsept K1	933	4 812	5,16
Konsept K2	933	10 479	11,23
Konsept K3	933	5 362	5,75

⁴² Aktivisering ifølge til Kriminalomsorgsdirektoratets sysselsettingsstatistikk oversendt fra Kriminalomsorgsdirektoratet per e-post til Aase Seeberg i Menon Economics den 23. september 2019.

En tredje indikator er antall årsverk per innsatt i de ulike konseptene, gjengitt under. Da ser vi at nullalternativet har flest årsverk per innsatt, og at konsept K2 har færrest årsverk per innsatt. Årsaken til at konsept K2 har færrest årsverk per innsatt er driftseffektiviseringene som følger med M2015-modulene. En gammel og lite egnet bygningsmasse er da også årsaken til det store behovet for ansatte i nullalternativet. Mellom konsept K1 og K3 ser det ut til at forskjellene er små, med noe flere årsverk per innsatt i konsept K3 enn i konsept K1.

Tabell 7-16: Beregnede årsverk, samlet og per innsatt, for de ulike konseptene

Konsept	Innsatte	Årsverk	Årsverk per innsatt
Nullalternativet	789	699	0,89
Nullplussalternativet	933	808	0,87
Konsept K1	933	795	0,85
Konsept K2	933	738	0,79
Konsept K3	933	804	0,86

I nullplussalternativet videreføres dagens fengsler, i tillegg til at det oppføres et nybygg. Det vil ikke bedre situasjonen for de eksisterende innsatte. Videre vil nybygget på Åna dele fellesarealer med eksisterende fengsel, og det er uklart hvor mye bedre det blir for de innsatte.

I konsept K1 gjennomføres tiltakene i nullplussalternativet med ytterligere rehabilitering av eksisterende arealer. Dette gir noen muligheter for bedring for de innsatte. Nybygget på Åna vil dele fellesarealer med eksisterende fengsel, og det er uklart hvor mye bedre det blir for de innsatte.

I konsept K3 gjennomføres tiltakene i nullplussalternativet, det bygges ut på ny tomt i Hordaland og man konsoliderer noe kapasitet i et nytt fengsel i Rogaland. Dette vil kunne gi bedre muligheter for aktivisering i Bergen, samtidig som Bergen ifølge KDI har en mer krevende innsattpopulasjon, slik at det ikke nødvendigvis er bygningene som står i veien for mer, eller bedre, aktivisering. Øvrige fengsler rehabiliteres. Dette gir muligheter for bedre tilbud til de innsatte i disse fengslene.

I konsept K2 erstattes alle dagens fengsler med nybygg. Dette gir vesentlig mer aktiviseringsareal og flere fellesarealer i tilknytning til celleområdene, men fengslene blir også store. Trivselsundersøkelser viser at de innsatte trives bedre i mindre fengsler enn i store, og kontakten med de ansatte virker å være en viktig årsak. Vi finner det derfor svært krevende å vurdere hvor mye bedre konsept K2 er enn rehabiliteringskonseptene K1 og K3. At konsept K2 gir svært mye bedre soningsopplevelser og forutsetninger for at de innsatte skal returnere til kriminalitetsfrie liv, finner vi ikke sannsynliggjort.

Samlet vurdering av effekten

Vår samlede vurdering er at bedre trivsel for de innsatte gir en positiv samfunnsøkonomisk gevinst, og at bedre rehabilitering gir en svært positiv samfunnsøkonomisk gevinst. Alle indikatorene vi kan utarbeide for å sammenligne konseptene har sine svakheter. Det virker tydelig at nybyggsalternativet K2 gir bedre muligheter for aktivisering av de innsatte, men det er ikke godt dokumentert at denne aktiviseringen gir høyere trivsel for de innsatte enn det å sone i mindre fengsler, og det er ikke godt dokumentert at det gir de innsatte vesentlig bedre forutsetninger for å returnere til kriminalitetsfrie liv.

Bedre og tryggere arbeidsforhold for de ansatte

Det å gi bedre og tryggere arbeidsforhold for de ansatte vurderes å gi en positiv samfunnsøkonomisk gevinst. En trygg arbeidshverdag er en forutsetning for at de ansatte i Kriminalomsorgen skal kunne utføre sitt arbeid på en samfunnstjenlig måte, og for å kunne rekruttere og beholde personell. Under drøfter vi kort vår forståelse av hva i konseptene som kan gi de ansatte bedre og tryggere arbeidsforhold, før vi drøfter forskjellene mellom de ulike konseptene.

Antall berørte aktører

Antall berørte aktører er de som til enhver tid er ansatt i fengslene på Vestlandet. I analysen er dette konstant over tid, men varierer på tvers av konseptene som følge av ulike behov for ansatte. I alle andre konsepter enn nullalternativet, investeres det i økt kapasitet for å ta unna soningskøen som ellers vil oppstå. De årsverkene som vil tjenestegjøre i dette nybygget, holdes utenfor analysen.⁴³ De berørte aktørene er derfor de årsverkene som ellers ville ha tjenestegjort i dagens fengsler, men som i tiltaksalternativene tjenestegjør i rehabiliterte eller nybygde fengselslokaler.

Nullplussalternativet: Ingen endring fra Nullalternativet. Dagens fengsler beholdes med et minimum av investeringer.

Konsept K1: 699 årsverk får rehabiliterte fengselslokaler

Konsept K2: 668 årsverk får nye fengselslokaler

Konsept K3: 613 årsverk får rehabiliterte fengselslokaler, 63 årsverk får nye fengselslokaler

Bedre arbeidsforhold for de ansatte: Effekten per berørt og enhetsnytt

KDI har fremskaffet miljøundersøkelser gjennomført av KRUS i et utvalg fengsler i Norge i 2007.⁴⁴ Disse ble gjennomført ved hjelp av det såkalte MQPL-skjemaet,⁴⁵ og ansatte og innsatte ble forespurt om å svare på skjemaene den dagen KRUS besøkte fengslet. Fordi undersøkelsen ble gjennomført for tolv år siden, og mye kan ha forandret seg siden da, velger vi å legge lite vekt på disse analysene i vurderingene av arbeidshverdagen for de ansatte på Vestlandet. Vi har også fått tilsendt et utdrag av svarene fra Vestlandet for arbeidsmiljøundersøkelsen som ble gjennomført i 2017.⁴⁶ Den inneholder en lang rekke spørsmål i de fem kategoriene *Gjennomføringsevne*, *Min utvikling*, *Rammevilkår*, *Jobb-fritid balanse* og *Virksomheten*. Disse svarene viser en svak negativ korrelasjon mellom størrelsen på fengselet og de ansattes gjennomsnittlige vurdering i kategoriene *Rammevilkår*, *Jobb-fritid balanse* og *Virksomheten*, og ingen korrelasjon mellom størrelse og *Gjennomføringsevne* og *Min utvikling*. Vår svært grove analyse tar blant annet ikke høyde for populasjonen av innsatte, og KDI har informert oss om at arbeidshverdagen i større fengsler kan være mer krevende når disse også har den mest krevende populasjonen av innsatte. I en samfunnsøkonomisk analyse vil det å spre krevende innsatte på flere fengsler, og dermed potensielt bedre noens arbeidshverdag på bekostning

⁴³ I samfunnsøkonomiske analyser er det ikke vanlig å vurdere nyttegevinster for personer som blir sysselsatt i nye stillinger. Dette baserer seg på en antakelse om velfungerende markeder, der lønnen som er avtalt for arbeidet, kompenserer den ansatte for arbeidet som utføres, og de nyansatte kjenner vilkårene de trer inn i stillingen på. For eksisterende ansatte vil tiltaket kunne endre eksisterende arbeidsvilkår, og dermed føre til en nytteendring.

⁴⁴ Krus (2017) og Granheim og Johansen (n.d.)

⁴⁵ *Measuring Quality of Prison Life*, et skjema utviklet i England/Wales, og blant annet benyttet i Sverige til lignende undersøkelser.

⁴⁶ Kriminalomsorgsdirektoratet (2017)

av andres, være en overføring og ikke en samfunnsøkonomisk virkning. En burde derfor ideelt sett ha klart å korrigere for populasjonen av innsatte hvis man vurderer de ansattes trivsel opp mot fengslenes størrelse.

Tryggere arbeidsforhold for de ansatte: Effekten per berørt og enhetsnytt

For kvalitetssikrer er det sannsynliggjort at flere av dagens fengsler ikke er utformet optimalt med tanke på de ansattes fysiske arbeidsmiljø og sikkerhet. KVUen vurderer at rehabiliteringsalternativene *«har noen begrensninger i muligheter for bygningsmessige funksjonsendringer som kan øke sikkerheten. Nybygg er dermed vurdert som bedre enn rehabilitering, fordi man har en større mulighet til å etablere gode løsninger som både ivaretar den statiske og dynamiske sikkerheten og som forhindrer isolasjon.»*.⁴⁷

Når det gjelder gevinstene ved nybygg, må man imidlertid vurdere dette opp mot effekten av at nybyggene også er større fengsler, med større avdelinger. Kvalitetssikrer har vært i dialog med Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF). NFF mener at arbeidsmiljøet og kontakten med innsatte er svært god ved mindre enheter. Sikkerheten til de ansatte er etter deres mening bedre der hvor det er tett og god kontakt med de innsatte og de mener at dette er vanskelig å få til med for store fengsler/avdelinger. Etter deres oppfatning er arbeidsmiljø og sikkerhet mest påvirket av rett bemanning (dynamisk sikkerhet), riktig dimensjonert aktivitets og sysselsettingstilbud, moderne sikkerhetssystemer som kamera, låssystem, fysisk sikring inne (brann, alarmsystem) og ute (perimetersikring). NFF mener videre at dagen desentraliserte struktur med et mangfold av enheter er noe av årsaken til den gode kriminalomsorgen i Norge. NFF støtter ikke store avdelinger slik som i M2015.⁴⁸

Det kan derfor være en motsetning mellom det å bygge nye fengsler, som gir bedre muligheter for ulike sikringstiltak, og det å bygge større fengsler med større avdelinger. Kvalitetssikrer anerkjenner mulighetene som ligger i nybyggskonseptet, men finner det svært krevende å vurdere i hvor stor grad dette faktisk vil gi bedre og tryggere arbeidsforhold for de ansatte sammenlignet med omfattende rehabilitering av dagens fengsler.

Transportkostnader for politi, advokater og pårørende

I denne virkningen vurderer vi konsekvensene for den transporten til og fra fengslene som foregår i regi av politiet, Kriminalomsorgen, advokater og pårørende. Virkningen beregnes kvantitativt, og dermed foretas vurderingen av alle de fire dimensjonene (antall berørte, effekten per berørt, enhetsnytt og når i tid virkningen inntreffer), samlet.

Transportkostnadene inkluderer tidsavhengige og distanseavhengige kostnader ved ulike reiser for pårørende og advokater som skal besøke innsatte, og transporter av innsatte. Transportkostnadene er beregnet med utgangspunkt i at alle innsatte med bosted på Vestlandet sitter inne i henholdsvis det høy- eller lavsikkerhetsfengselet hvor generaliserte reisekostnader er lavest fra deres hjemkommune. Vi antar videre at alle advokatbesøk og all polititransport går mellom Vestlandets tolv tingretter og deres respektive nærmeste⁴⁹ fengsel som har høysikkerhetsplasser. Generaliserte reisekostnader er beregnet med samme forutsetninger for kilometeravhengige kostnader og fritidsreiser som i NTP 2022-2033. Reiser for pårørende er antatt å ha samme verdsettingsfaktor for tid som fritidsreiser, mens det for advokater benyttes salærsats for transporttid. Politiets kostnad per time innsatstransport er fastsatt med utgangspunkt i informasjon innhentet i KVUen.

⁴⁷ Kriminalomsorgsdirektoratet (2019a) side 12-13.

⁴⁸ E-post fra Asle Aase i Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund til Kristoffer Midttømme i Menon, 11. desember 2019.

⁴⁹ Med nærmeste fengsel mener vi gjennomgående nærmeste fengsel målt i generaliserte reisekostnader.

Det finnes ikke informasjon om antall besøk per innsatt eller fordeling mellom besøk fra pårørende og advokat for alle fengsler. Derfor har vi benyttet informasjonen fra de fengslene vi har mottatt informasjon fra og estimert for alle fengslene på Vestlandet, korrigert for antall plasser ved hvert fengsel. Med utgangspunkt i denne informasjonen har vi anslått antall besøk per år og per fengsel i alle konsepter. Hvor de besøkende reiser tur/retur fra er bestemt via kommunens andel av menn (16-66 år) blant kommunene som har et gitt fengsel som nærmeste høy-/lav-sikkerhetsfengsel. For advokatbesøk og polititransport antar vi at alle turer går mellom tingrett og tingrettens nærmeste fengsel med høysikkerhetsplasser. Hvilke tingretter reisene går fra/til er antatt bestemt av andelen av menn (16-66) i fengselskretsen som søker til den enkelte tingrett. Fordi vi kun har fått samlet inn antall besøk for en liten andel av fengslene på Vestlandet, har vi ikke funnet grunnlaget godt nok til å inkludere dette som en prissatt virkning i analysen.

I nullalternativet er det færre innsatte enn i nullpluss- og investeringsalternativene, og dermed færre antall berørte. Videre forutsetter vi at antall besøk per fengselsplass er likt i alle konsepter og for alle fengsler. Samlede reisekostnader vil derfor være lavere i nullalternativet enn i øvrige alternativer. For nullpluss- og investeringskonseptene er det dermed bare hvor de forskjellige besøkende reiser fra og til som varierer.

Tabellen under viser transportkostnader for besøkende, politi og advokater oppgitt i nåverdi.

Tabell 7-17: Neddiskonterte transportkostnader for analyserte alternativer oppgitt i millioner august 2019-kroner. Sammenstillingsåret er 2019. Negative tall indikerer en kostnadsvirkning.

Transportkostnader	Null-alternativet	Nullpluss-alternativet	Konsept K1	Konsept K2	Konsept K3
Transportkostnader besøkende	-37	-42	-49	-68	-45
Transportkostnader advokater	-83	-104	-118	-171	-104
Transportkostnader politi	-79	-100	-79	-164	-99
Totale transportkostnader	-200	-246	-247	-403	-248

Vedlegg E gir en grundigere innføring i hvordan dette er løst og en oversikt over verdsettingsfaktorene som er brukt. Som vi ser av tabellen, har nullalternativet de laveste transportkostnadene sammenlignet med øvrige alternativer. Dette kommer av at dette alternativet også har færre innsatte. Forskjellen mellom alle andre konsepter enn K2 er imidlertid svært liten. Konsept K2 har de høyeste transportkostnadene ettersom dette alternativet innebærer at man konsentrerer fengselsaktiviteten til tre større enheter i henholdsvis Møre og Romsdal, Bergen og Stavanger. Selv om de fleste innsatte kommer fra, og transportbehovet gjerne er til, disse større stedene, viser beregningene våre at konseptet samlet sett innebærer økte transportkostnader, fordi reiseveien fra de områdene som da ikke lenger har fengsel, øker drastisk.

7.3.2 Sammenligning av konsepter

Gevinstene ved redusert soningskø blir lik i alle konsepter utenom nullalternativet, og innebærer en betydelig gevinst. Når det gjelder trivsel og tilbakefall for de innsatte, blir dette bedre ved nye eller rehabiliterte fengsler enn i null- og nullplussalternativet. Det er svært krevende å vurdere om nybyggene i konsept K2 gir bedre trivsel og redusert tilbakefall sammenlignet med rehabiliteringskonseptene K1 og K3. På den ene siden gir de flere felles- og aktivitetsarealer. På den andre siden blir nybyggene store, med tilhørende krevende kontakt mellom ansatte og innsatte. Kvalitetssikrer vurderer at konsept K2 er svakt bedre her, som følge av bedre arealmessige løsninger, men finner det ikke dokumentert at det er vesentlig bedre. Det samme gjelder arbeidsforhold og sikkerhet for de ansatte. Nybyggskonseptene innebærer muligheter for bedre sikringstiltak, men gir ikke de

samme tette forholdene mellom innsatte og ansatte, og mellom ansatte og fengselsledelsen. Når det gjelder transportkostnader blir disse høyere når straffegjennomføringskapasiteten sentraliseres på tre store enheter.

Vår samlede vurdering når det gjelder de ikke-prissatte virkningene, er at nybyggskonseptet K2 er svakt bedre enn rehabiliteringskonseptene K1 og K3, og disse er igjen bedre enn nullplussalternativet. Nullplussalternativet forventes å løse soningskøen som vil oppstå i nullalternativet, men er ellers ikke bedre enn nullalternativet.

Vi vil til sist nok en gang understreke at usikkerheten rundt flere av de ikke-prissatte virkningene virker å være betydelig, både hva gjelder enhetsverdiene og i hvor stor grad tiltakene faktisk bedrer situasjonen. Hvor ille er det å stå i soningskø? Hvor mye bedre blir forutsetningene for å returnere til et kriminalitetsfritt liv dersom bygningsmassen i fengslene på Vestlandet blir større og bedre egnet? Får de innsatte det bedre i større og nyere fengsler? For flere av disse virkningene mangler vi gode kilder som kan dokumentere størrelsen på virkningene med særlig grad av sikkerhet.

Tabell 7-18: Samlet vurdering av de ikke-prissatte virkningene for hvert konsept, relativt til nullalternativet.

	Nullplussalternativet	Konsept K1	Konsept K2	Konsept K3
Redusert soningskø: Personlige og samfunnsmessige gevinster	Soningskøen reduseres med - 411 personer i 49 dager hver i år 2040 - 1 023 personer i 120 dager hver i år 2050 - 2 041 personer i 236 dager hver i år 2060 Redusert usikkerhet for dømte og bedre tillit til rettsvesenet En svært viktig effekt	Likt som i nullplussalternativet	Likt som i nullplussalternativet	Likt som i nullplussalternativet
Rangering	1	1	1	1
Tilbakefall og trivsel for innsatte	Likt som i nullalternativet	789 innsatte får rehabiliterte fengselslokaler - Mulighet for bedre rehabilitering av innsatte - Økt trivsel	789 innsatte får helt nye fengselslokaler - Vesentlig areal for aktivisering og felleskap - Økt trivsel - Sannsynlig ulempe ved store fengsler med få ansatte	721 innsatte får rehabiliterte fengselslokaler 68 innsatte får helt nye fengselslokaler - Mulighet for bedre rehabilitering av innsatte - Økt trivsel
Rangering	4	En svært viktig effekt 2	En svært viktig effekt 1	En svært viktig effekt 2
Bedre og tryggere arbeidsforhold for de ansatte	Likt som i nullalternativet	699 årsverk får rehabiliterte fengselslokaler Bedre fysiske arbeidsforhold og noe bedre muligheter for sikkerhetstiltak	668 årsverk i nye fengselslokaler - Bedre fysiske arbeidsforhold - Vesentlig bedre muligheter for sikkerhetstiltak - Sannsynlig ulempe ved store fengsler	613 årsverk får rehabiliterte fengselslokaler 63 årsverk i nye fengselslokaler Bedre fysiske arbeidsforhold og noe bedre muligheter for sikkerhetstiltak
Rangering	4	En viktig effekt 1	En viktig effekt 1	En viktig effekt 1
Transport-kostnader	Minus 50 MNOK	Minus 50 MNOK	Minus 200 MNOK	Minus 50 MNOK
Samlet rangering ikke-prissatte	4	2	1	2

7.4 Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

I analysen er følgende virkninger prissatt: byggekostnader for nybygg og rehabilitering av eksisterende fengsel, kostnader til brukerutstyr og inventar, FDVU-kostnader, kostnader til virksomhetsdrift for Kriminalomsorgen, øvrige driftskostnader, kjøp av tomter, salg av eksisterende fengsel, restverdier og skattefinanseringskostnader. De ikke-prissatte virkningene består av kostnader for samfunnet og innsatte ved soningskø, bedre soningsopplevelse og redusert tilbakefall ved endringer i fengslenes bygningsmasse, trivsel og trygghet for de ansatte i tillegg til transportkostnader. Situasjonen vi står i, er velkjent i samfunnsøkonomiske analyser innen byggsektoren; det er i all hovedsak slik at kostnadene er prissatte, mens nyttevirkningene er ikke-prissatte. Tabellen under viser de prissatte virkningene i de analyserte konseptene.

Tabell 7-19: Oppsummering av prissatte samfunnsøkonomiske virkninger analyserte alternativer. Oppgitt i millioner august 2019-kroner eks. mva., neddiskontert til 2019. Negative tall indikerer en kostnadsvirkning.

Virkning	Null-alternativet	Nullpluss-alternativet	Konsept K1: Geografisk spredt	Konsept K2: Konsentrert	Konsept K3: Kostnads-effektivt
Netto nytte	-13 640	-16 293	-17 814	-18 861	-17 775
Rangering prissatte virkninger	1	2	3	5	3

Nullalternativet innebærer at det gjennomføres et minimum av rehabilitering av alle eksisterende fengsler. Da dekkes ikke kapasitetsbehovet, og fra og med år 2030 oppstår det soningskø som over tid blir betydelig – i år 2060 estimerer vi at 2000 mennesker vil stå i gjennomsnitt over 200 dager i soningskø. I øvrige konsepter investeres det i økt kapasitet for å ta unna soningskøen. Nullplussalternativet er om lag 2,6 milliarder kroner dyrere enn nullplussalternativet, fordi det vil være flere innsatte, det føres opp nybygg på Åna, og perimetersikring rundt dette nybygget og eksisterende fengsel. Dette er den eneste forskjellen mellom null- og nullplussalternativet. Det er dokumentert betydelige personlige ulemper ved å stå i soningskø, og det antas at soningskøer svekker tilliten til rettsvesenet. Vi finner det derfor sannsynliggjort at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å investere i kapasitet for å unngå soningskøer. Nullalternativet er derfor dominert av de andre konseptene.

Spørsmålet om rangering av konseptene dreier seg derfor om skillet mellom nullplussalternativet og investeringsalternativene. Forskjellen mellom nullplussalternativet og konseptene K1 og K3 er at de eksisterende fengslene rehabiliteres for å øke standarden. I konsept K1 beholdes alle dagens fengsler, mens i konsept K3 konsolideres det noe kapasitet i større nybygg. Disse konseptene er om lag 1,5 milliarder kroner dyrere enn nullplussalternativet. For at disse skal være mer samfunnsøkonomisk lønnsomme enn nullplussalternativet, må derfor de ikke-prissatte gevinstene minst overstige 1,5 milliarder kroner.

Dagens fengsler er tidvis gamle og slitte. Vi finner det sannsynlig at trivselen for innsatte og arbeidsmiljøet for ansatte bedres ved rehabilitering av dagens fengsler. Rehabiliteringen gir også muligheter for bedre tilbud til de innsatte, og bedre sikringstiltak i fengslene. Transportkostnadene endres ikke mellom nullplussalternativet og konseptene K1 og K3, da dagens struktur i stor grad består.

Konsept K2 er det dyreste konseptet. Her avvikles alle dagens fengsler, og det opprettes tre nye, store fengsler. Dette er om lag én milliard kroner dyrere enn konseptene K1 og K3. Det er svært krevende å vurdere hvor mye bedre de ikke-prissatte nyttevirkningene er i konsept K2 enn i K1 og K3. Helt nye bygg gir bedre fasiliteter, og det vil sannsynligvis bli flere felles- og aktiviseringsarealer. Dette gir en gevinst for de innsatte. Samtidig er de nye fengslene også vesentlig større enn de eksisterende, og trivselsundersøkelser, forskning og tilbakemeldinger fra

de ansatte tyder alle på at det ikke er en fordel. På tross av ulempen ved større enheter, har vi vurdert at konsept K2 gir de beste ikke-prissatte virkningene, foran konseptene K1 og K3, som igjen ligger foran nullplussalternativet.

Tabell 7-20: Vurdering av prissatte og ikke-prissatte virkninger relativt til nullplussalternativet. Neddiskontert til 2019 og oppgitt i millioner 2019-kroner.

Virkning	Nullpluss-alternativet	Konsept K1: Geografisk spredt	Konsept K2: Konsentrert	Konsept K3: Kostnads-effektivt
Netto nytte	-16 293	-17 814	-18 861	-17 775
Netto nytte – endring fra nullpluss	0	-1 521	-2 568	-1 482
Rangering prissatte virkninger	1	2	4	2
Bedre rehabilitering og soningsopplevelse		Positiv 789 innsatte får bedre soningsforhold i rehabiliterte fengsler. Gir økt trivsel og høyere sannsynlighet for kriminalitetsfritt liv	Positiv 789 innsatte får bedre soningsforhold i nye fengsler. Høy andel fellesskaps- og aktiviseringsareal. Gir økt trivsel og sannsynlighet for kriminalitetsfritt liv. Sannsynlig ulempe ved store enheter.	Positiv 721 innsatte får bedre soningsforhold i rehabiliterte fengsler, og 68 innsatte i nye. Gir økt trivsel og høyere sannsynlighet for kriminalitetsfritt liv
		Positiv 699 årsverk får bedre arbeidsforhold i rehabiliterte fengsler. Gir økt trivsel og sikkerhet.	Positiv 668 årsverk får bedre arbeidsforhold i nye fengsler. Gir økt trivsel og vesentlig større mulighet for sikkerhetstiltak. Sannsynlig ulempe ved store enheter.	Positiv 613 årsverk får bedre arbeidsforhold i rehabiliterte fengsler, og 63 i nye. Gir økt trivsel og sikkerhet.
Bedre og tryggere arbeidsforhold for de ansatte			Anslått til minus 150 mill. NOK Økt transportbehov for politi, advokater og pårørende.	
Transportkostnader		Ingen endring		Ingen endring
Rangering ikke-prissatte virkninger	4	2	1	2

Det hersker betydelig usikkerhet rundt de ikke-prissatte virkningene, men vår vurdering er at konseptenes rangering etter ikke-prissatte virkninger er stikk motsatt av rangeringen etter de prissatte virkningene. Vi finner derfor ikke grunnlag for å rangere konseptene etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette er i tråd med anbefalingene i DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser.⁵⁰ I kapittel 8 kommer vi likevel med en samlet vurdering og anbefaling.

⁵⁰ Direktoratet for økonomistyring (2018).

7.5 Følsomhetsanalyser

Kvalitetssikrer har flere steder i rapporten pekt på at flere av vurderingene er heftet med stor usikkerhet. For å belyse konsekvensene av dette har kvalitetssikrer gjennomført en rekke følsomhetsanalyser for å undersøke i hvilken grad rangeringer og anbefalinger er robuste for endrede antakelser.

7.5.1 Usikkerhet knyttet til byggekostnader for rehabilitering og nybygg, brukerstyr og inventar

Det er stor usikkerhet knyttet til investeringskostnadene, og vi har derfor gjennomført en følsomhetsanalyse av de viktigste kostnadselementene. I denne analysen legger vi til grunn P15- og P85-estimatene for byggekostnaden for nybygg og rehabilitering i tillegg til brukerstyr og inventar. Tabellen under viser resultatene fra disse følsomhetsanalysene.

Tabell 7-21: Prissatte virkninger for analyserte alternativer ved P15 og P85. Alle tall er neddiskontert til 2019, og oppgitt i millioner august 2019-kroner.

Scenario	Netto nytte og rangering	Null-alternativet	Nullpluss-alternativet	Konsept K1: Geografisk spredt	Konsept K2: Konsentrert	Konsept K3: Kostnads-effektivt
Hoved-scenario	Netto nytte	-13 640	-16 293	-17 814	-18 861	-17 775
	Rangering	1	2	3	5	3
P15	Netto nytte	-13 573	-16 132	-17 110	-18 039	-17 036
	Rangering	1	2	3	5	3
P85	Netto nytte	-13 710	-16 457	-18 198	-19 696	-18 227
	Rangering	1	2	3	5	3

Som vi ser av tabellen over har ikke de to følsomhetsanalysene stor betydning for rangeringen av konseptene. Det eneste er at P85 verdien medfører at konsept K1 framstår med mindre prissatte samfunnsøkonomiske kostnader enn konsept K3. Det er imidlertid lite som skiller de to konseptene i utgangspunktet, og vil derfor ikke påvirke anbefalingen.

7.5.2 Usikkerhet knyttet til eiendomsverdier

Det er stor usikkerhet knyttet til salgsprisene da det blant annet er usikkerhet knyttet til etterbruk. Deler av bygningsmassen er underlagt fredningsvedtak som legger føringer for etterbruken av eiendommene. I tillegg er det usikkerhet knyttet til omreguleringen av eiendommene fra dagens fengselsdrift. I hovedscenariet har vi lagt til grunn et gjennomsnitt av spennet for salgs- og verdivurderingene for anslag fra næringseiendomsmeglere der man har lagt til grunn maksimal utnyttelse og omregulering av eiendommene. I denne følsomhetsanalysen har vi analysert konsekvenser dersom salgsprisene havner på et anslag under dagens regulering. Tabellen under viser resultatene fra denne følsomhetsanalysen.

Tabell 7-22: Prissatte virkninger for analyserte alternativer endring i eiendomsverdier. Alle tall er neddiskontert til 2019, og oppgitt i millioner august 2019-kroner.

Scenario	Rangering og nettonytte	Null-alternativet	Nullpluss-alternativet	Konsept K1: Geografisk spredt	Konsept K2: Konsentrert	Konsept K3: Kostnads-effektivt
Hovedscenario	Netto nytte	-13 640	-16 293	-17 814	-18 861	-17 775
	Rangering	1	2	3	5	3
Ikke omregulering	Netto nytte	-13 676	-16 329	-17 850	-19 018	-17 899
	Rangering	1	2	3	5	3

Som vi ser av tabellen over har ikke følsomhetsanalysen betydning for rangeringen av konseptene.

7.5.3 Usikkerhet knyttet til stordriftsfordeler ved utvidelse av Åna fengsel

Det er også stor usikkerhet knyttet til utvidelsene av Åna fengsel. I forbindelse med kvalitetssikringsarbeidet har vi innhentet informasjon fra Kriminalomsorgsdirektoratet om hvilke funksjoner det er behov for ved utvidelse, og hvilke funksjoner som allerede eksisterer ved fengselet i dag, og som det derfor ikke er behov for å etablere ved en utvidelse. Det er stor usikkerhet knyttet til dette, og vi har derfor gjennomført en følsomhetsanalyse der vi har lagt til grunn at det ikke er noen stordriftsfordeler ved utvidelse på Åna, og at de nye enhetene som etableres har behov for tilsvarende tilleggsarealer og bemanning som ved opprettelse av et nytt fengsel. Tabellen under viser resultatene fra denne følsomhetsanalysen.

Tabell 7-23: Prissatte virkninger for analyserte alternativer endring i stordriftsfordeler ved Åna fengsel. Alle tall er neddiskontert til 2019, og oppgitt i millioner august 2019-kroner.

Scenario	Rangering og nettonytte	Null-alternativet	Nullpluss-alternativet	Konsept K1: Geografisk spredt	Konsept K2: Konsentrert	Konsept K3: Kostnads-effektivt
Hovedscenario	Netto nytte	-13 640	-16 293	-17 814	-18 861	-17 775
	Rangering	1	2	3	5	3
Ingen stordriftsfordeler	Netto nytte	-13 640	-17 610	-18 960	-18 861	-18 943
	Rangering	1	2	4	3	4

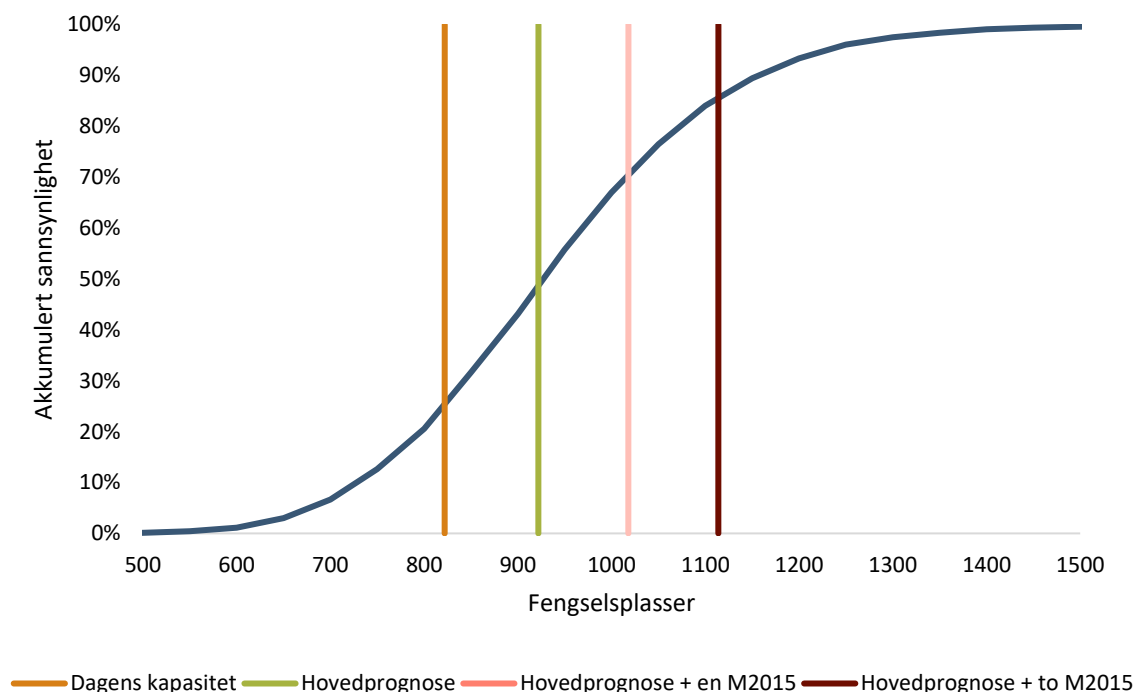
Som vi ser av tabellen over har usikkerheten knyttet til de stordriftsfordelene man forventer ved å utvide dette fengselet stor betydning for både den prissatte nytten, men også rangeringen av alternativene. Dersom man ikke får noen stordriftsfordeler av å utvide Åna vil det være mer lønnsomt å gjennomføre andre konsepter enn konsept K1 og K3. Av våre analyserte konsepter framstår da konsept K2 å være mer lønnsomt enn konsept K1/K3 basert på prissatte virkninger. Samtidig er det viktig å understreke at det kan finnes andre konsepter som innebærer mindre grad av nybygg som da vil være mer lønnsomme. For eksempel vil det kunne være bedre å legge ned flere fengsler i deler av regionen, og erstatte disse med nybygg. Slik får man tilstrekkelig stordriftsfordeler i nybygget, samtidig som man ikke pådrar seg alle kostnadene ved å legge ned alle fengsler og reetablere dem i nybygg. Det er derfor viktig i det videre utredningsarbeidet at man foretar en gjennomgang av om stordriftsfordelene som er estimert i denne analysen vil kunne realiseres ved et eventuelt prosjekt. Dersom disse ikke ser ut til å kunne realiseres, må man vurdere andre løsninger.

7.5.4 Usikkerhet knyttet til behov for fengselkapasitet

Det er stor usikkerhet knyttet til det framtidige behovet for fengselkapasitet på Vestlandet. Dette er diskutert i kapittel 2.3. Behovet for fengselkapasitet vil ha mye å si for størrelsen på både de prissatte og ikke-prissatte

virkningene av konseptene. Samtidig vil ikke usikkerhet knyttet til kapasitetsbehov påvirke *rangeringen* av de analyserte konseptene. I dette kapittelet viser vi likevel sannsynligheten for at man trenger mer eller mindre kapasitet enn det som ligger til grunn i hovedscenariet.

Figur 7-3: Usikkerhet knyttet til behov for fengselkapasitet.



Kostnaden ved å bygge en ekstra M2015-modul med alt av tilleggsareal og brukerutstyr og inventar ligger på 525 millioner 2019-kroner. I tillegg vil en ekstra M2015-modul innebære at det vil være behov for rundt 130 nye årsverk i Kriminalomsorgen dersom man ikke får utnyttet stordriftsfordeler med andre fengsel der den føres opp. Det vil også påløpe kostnader til drift av bygget. Dersom det er behov for å sette opp en ekstra M2015-modul i 2025 som etableres som et selvstendig fengsel uten tilknytning eller utnyttelse av stordriftsfordeler ved eksisterende fengsel ville dette totalt hatt en prissatt kostnad på 2,4 milliarder kroner over en analyseperiode på 40 år eks. mva., eks. kostnader til tomte kjøp skattefinansieringskostnader.

7.6 Fordelingsvirkninger

Spørsmålet om fordelingsvirkninger handler om «*hvordan nytte- og kostnadsvirkningene fordeler seg på ulike grupper i samfunnet*». ⁵¹ Når en skal definere ulike grupper kan en dele inn samfunnet langs flere forskjellige dimensjoner. Kvalitetssikrer vurderer at den viktigste fordelingseffekten i analysen er overføringene mellom skattebetalerne, altså offentlige budsjetter, og brukerne av de ulike fengslene.

De analyserte alternativene innebærer ulike grader av offentlig pengebruk, og ulike grader av virkninger for de innsatte og ansatte i fengslene som inngår i utredningen, i tillegg til samfunnet for øvrig. De fleste av tiltakene retter seg mer mot bygg og brukerne av de aktuelle byggene, enn andre aktører.

⁵¹ Direktoratet for økonomistyring (2018).

Hovedskillet når det kommer til fordelingsvirkninger er mellom nullalternativet og de øvrige konseptene. I nullalternativet har vi lagt til grunn at man holder på dagens kapasitet, og at denne holdes konstant ut levetiden av tiltaket. Det innebærer at kapasitetsbehovet ikke dekkes, og at man fra og med 2030 genererer soningskø som over tid øker betydelig. I vurderingen av de ikke-prissatte virkningene viste vi at det er betydelige personlige kostnader av å stå i soningskø. I tillegg kan man anta at tillitten til rettssystemet svekkes ved betydelig soningskø. I de øvrige konseptene legger vi til grunn at kapasitetsbehovet dekkes slik at man unngår soningskø. Det betyr at kostnaden ved soningskø i nullalternativet, veltes over på skattebetalerne i de øvrige konseptene.

Dersom man beslutter å legge nullalternativet til grunn i det videre arbeidet med fengselskapasiteten på Vestlandet, kan man gjennomføre kompenserende tiltak for de dømte og for ofre. For å redusere usikkerheten for de innsatte kan det fastsettes dato for soningsopphold, slik at de innsatte har en dato å forholde seg til. Andre kompenserende tiltak kan være strafferabatter, tilretteleggelse av arbeidsplass eller at man kan få andre tilbud som ulike programmer eller aktiviteter mens man er i soningskøen. Når det gjelder kostnader for ofre så kan disse kompenseres med for eksempel ekstra oppfølging eller at det betales ut en erstatningssum for å kompensere dem for kostnaden ved opplevd utrygghet.

Når det kommer til øvrige konsepter, er det betydelig kostnadsforskjeller mellom konseptene. Generelt er det slik at jo høyere kostnader i konseptene jo bedre sonings- og arbeidsforhold for innsatte og ansatte. Kostnaden av tiltakene treffer altså skattebetalerne gjennom offentlige budsjetter, mens nytten treffer de innsatte og ansatte i fengslene på Vestlandet. Dersom tiltakene som gjøres også medfører lavere sannsynlighet for tilbakefall til et kriminelt liv i etterkant av soningen, så treffer denne nytten også samfunnet for øvrig i form av et mer kriminalitetsfritt samfunn.

7.7 Sammenligning med KVUens alternativanalyse

Det er betydelig forskjeller i vurderingen av særlig prissatte, men også ikke-prissatte konsekvenser i konseptvalgutredningen og kvalitetssikringen. Tabellen under viser den prissatte netto nytten relativt til nullalternativet beregnet i KVUen og i kvalitetssikringen.

Tabell 7-24: Prissatte virkninger i KVU og KS1 – endringer fra nullalternativet

	Nullpluss- alternativet	Konsept K1: Geografisk spredt	Konsept K2: Konsentrert	Konsept K3: Kostnads-effektivt
Prissatt netto nytte KVU	-560	-3 850	500	-2 650
Prissatt netto nytte KS1	-2 653	-4 174	-5 221	-4 134

Når det gjelder de samlede konsekvensene, så viser tabellen over at det er store forskjeller i rangeringen av de prissatte konsekvensene for konseptene. Det er imidlertid viktig å understreke at ikke alle konseptene er sammenlignbare mellom KVU og KS1, ettersom store forskjeller i prognosene for fengselskapasitet gir grunnlag for ulike måter å løse kapasitetsbehovet på. For konsept K2 er det imidlertid kun det samlede behovet for antall plasser som skiller de to utredningene.

I tillegg til at konseptene ikke er helt sammenlignbare er det en rekke andre grunner til at resultatene er forskjellige. Dette kommer både av at kvalitetssikrer har identifisert en rekke metodiske feil og mangler i alternativanalysen i KVUen, men også at man i KVUen og kvalitetssikringen har lagt til grunn forskjellige vurderinger. Med forskjellige vurderinger mener vi at det som er lagt til grunn i KVUen ikke nødvendigvis er feil,

men at kvalitetssikrer har lagt til grunn en annen faglig vurdering. De viktigste årsakene til forskjellige resultater i KUVen og kvalitetssikringen er:

1. Virksomhetsdrift

I KUVen foretar man en dobbelttelling av arbeidsgiveravgift for eksisterende fengsel og det er gjort feil i beregning av stordriftsfordeler i bemanningsbehov

2. Drift av bygg

I KUVen bruker man dagens husleie, beregnet under Statens husleieordning, som anslag på drift av eksisterende fengselsbygg. Statens husleieordning reflekterer imidlertid ikke de samfunnsøkonomiske kostnader av å drifte eksisterende fengselsbygg. I tillegg er det ikke tatt hensyn til at FDVU-kostnadene av eksisterende bygg vil kunne endres ved rehabilitering, og det er enkelte FDVU-kostnader som ikke er inkludert i nybyggalternativene.

3. Håndtering av null og nullplussalternativ

Null- og nullplussalternativet er dårlig spesifisert i KUVen, og framskrivingen av kostnadene per innsatt gjør også at både null- og nullplussalternativet kommer dyrere ut enn det som er realistisk.

4. Rehabiliteringskostnader og behov for brukerstyr og inventar

I KUVen har det blitt gjort enkelte beregningstekniske feil ved at skattefinansieringskostnader, merverdiavgift og usikkerhetsavsetning dobbelttelles for nullplussalternativet. KUVen og kvalitetssikrer har i tillegg ulik tilnærming for beregning av rehabiliteringskostnader, og forskjellige antagelser om behov for nytt brukerstyr og inventar ved rehabilitering av eksisterende enheter.

5. Eiendomsverdier ved kjøp og salg

I KUVen realprisjusteres eiendomsverdier i tillegg til at man legger til grunn et annet avkastningskrav ved beregning av eiendomsverdiene enn det som ligger til grunn i øvrig del av analysen.

De ulike feilene i KUVen og forskjellige vurderinger i kvalitetssikrers og KUVens alternativanalyse påvirker både rangering og nivå på de prissatte samfunnsøkonomiske virkningene. Det er imidlertid slik at flere av de ulike elementene trekker i forskjellige retninger. Kvalitetssikrer har vurdert hvordan justering av enkelte feil og andre vurderinger påvirker den beregnede netto nytten i konseptvalgutredningen. Noen av justeringene er relativt enkelt å gjennomføre, mens andre er mer kompliserte. En relativt komplisert justering er justeringen av KUVens null- og nullplussalternativ der man må gjennomføre en helt separat beregning for å sikre at dette blir korrekt. Kvalitetssikrer anser dette ikke som hensiktsmessig ressursbruk, og gjennomfører derfor kun justeringer av konseptene der dette er mindre ressurskrevende.

I de følgende kapitlene går vi gjennom de viktigste årsakene til at resultatene er forskjellig, anslag på hvor mye de har å si for både resultater og rangering, og hvorvidt dette kommer av feil og mangler i KUVens alternativanalyse eller om det skyldes forskjellige faglige vurderinger.

7.7.1 Virksomhetsdrift for kriminalomsorgen

Virksomhetsdrift for kriminalomsorgen er i både kvalitetssikrers og KUVens alternativanalyse en viktig virkning, ettersom den står for en stor andel av totale kostnader i konseptene. KUVen benytter en annen metode for å anslå kostnader til virksomhetsdrift ved eksisterende fengsler enn det de gjør for å anslå samme kostnader ved opprettelse av nye fengsel eller utvidelse av eksisterende fengsler. Kvalitetssikrer har funnet metodiske feil i begge beregningene.

KVUen har blant annet dobbelttelt arbeidsgiveravgiften for lønnskostnader knyttet til eksisterende fengsel, hvilket har betydelig innvirkning på resultatene og er alene nok til å påvirke rangeringen av konseptene basert på de prissatte virkningene. Det kommer av at feilen kun påvirker eksisterende fengsel hvilket innebærer at konsekvensen blir størst for de konseptene som primært legger opp til videreføring og rehabilitering framfor nybygg.⁵²

Vi finner også at KVUen tar utgangspunkt i 2017 priser uten at det er justert til prisnivået i mars 2019, slik det oppgis i KVUen. Dette er av mindre betydning for resultatet, og vi har derfor ikke regnet eksplisitt på dette.

Tabellen under viser hvordan resultatene endres dersom man justerer for dobbelttelling av arbeidsgiveravgift.

Tabell 7-25: Endring i beregnet netto nytte som følge av justering for dobbelttelling av arbeidsgiveravgift for eksisterende fengsler.

Scenario	Variabel	Nullpluss-alternativet	Konsept K1	Konsept K2	Konsept K3
Resultater KVU	Prissatt netto nytte	-560	-3 850	500	-2 650
	Rangering	2	4	1	3
Resultater KVU justert for dobbelttelling av arbeidsgiveravgift for eksisterende fengsler	Prissatt netto nytte	-980	-4 640	-1 280	-4 000
	Rangering	1	4	2	3

I kvalitetssikringen har vi justert for denne feilen. Vi har også benyttet et oppdatert grunnlag om bemanning for eksisterende fengsel fra 2019 oversendt fra KDI, men det er kun små forskjeller i bemanningsgrunnlaget.

Når det gjelder beregning av kostnader til virksomhetsdrift ved nybygg har man i KVUen benyttet et forventet bemanningsgrunnlag fra utbyggingen av Mandal og Froland fengsel i Agder. Dette grunnlaget benyttes uavhengig av om man øker antall plasser på et eksisterende fengsel eller oppretter et helt nytt. Dette grunnlaget innebærer at bemanningsbehovet per plass er synkende med antall plasser på grunn av utnyttelse av stordriftsfordeler. I KVUen gjør man imidlertid flere feil i måten dette grunnlaget benyttes på. For det første beregner man kun stordriftsfordelene på den marginale økningen i antall plasser, noe som gjør at kostnadene til virksomhetsdrift blir høyere enn det grunnlaget tilsier at de skal være (dette gjelder alle utvidelser). I tillegg tar man ikke hensyn til at ved utvidelse av kapasitet på eksisterende fengsel så er det en del funksjoner som ikke nødvendigvis medfører et behov for økt bemanning når antall innsatte øker. Dette gjelder for eksempel bemanning av vakt og port. Tabellen under viser grunnlaget som ble benyttet i KVUen for å anslå bemanningsbehovet for høysikkerhetsplasser.

Tabell 7-26: Bemanningsgrunnlag for etablering av nye høysikkerhetsplasser.

Bemanning	96 plasser	192 plasser	288 plasser
Bemanning stjernebygg	42	84	126
Bemanning vakt/port	15	15	15

⁵² For å anslå kostnader til virksomhetsdrift ved eksisterende fengsler benyttes lønnskostnader per fengselsenhet fra 2017. Dette grunnlaget kommer fra KDI og tallene er kommentert i notat fra (Kriminalomsorgsdirektoratet 2018a). Fra dette notatet framkommer det at lønnskostnadene inkluderer både arbeidsgiveravgift og pensjonspremie til Statens pensjonskasse. I KVUen legger man likevel til arbeidsgiveravgift på lønnskostnadene noe som medfører dobbelttelling. Kvalitetssikrer har også vurdert om grunnlaget i beregningene tilsvarende grunnlaget som kommenteres i notatet fra KDI. I notatet fra KDI viser man til at kostnaden til drift av fengselsplassene som inngår i det geografiske området som omfattes av KVUen i 2017 lå på 548 millioner kroner inkl. overgangsboliger. Dette tallet endres til 827 millioner dersom man ser bort fra overgangsboliger noe som tilsvarende summen som ligger til grunn i beregningene i alternativanalysen.

Bemannings særavdeling	18	21	21
Bemannings mottagelse og besøk	9	9	9
Bemannings operativ førstebetjent	9	12	15
Bemannings administrasjon	10	15	20
Bemannings dagstillinger	26	44	70
Totalt	129	200	276
Bemannings per innsatt	1,34	1,04	0,96

Dersom man for eksempel utvider med 96 plasser i to ulike byggetrinn beregner KVVUen stordriftsfordelene på feil måte ved at man tar utgangspunkt i bemanning per innsatt på 1,34 for de 96 første plassene, og 1,04 for de neste 96 plassene. Til sammen gir det da en total bemanning i perioden med to 96 moduler på 229 årsverk, mens grunnlaget for 192 plasser ville gitt 200 årsverk.

Kvalitetssikrer har hentet inn fra KDI estimater på forventet økning i bemanningsbehov for ulike utvidelser ved de eksisterende fengslene.

Tabellen under viser hvordan resultatene i KVVUen påvirkes når vi retter opp KVVUens feil i beregning av bemanningsbehov ved utvidelse av eksisterende fengsler og feil i beregning av stordriftsfordeler. Som vi ser av tabellen under har dette i seg selv ikke innvirkning på rangeringen av resultatene, selv om utslaget i virkningens størrelsesorden er relativt store for enkelte av konseptene.

Tabell 7-27: Endring i beregnet netto nytte som følge av justering feil i beregning av stordriftsfordeler og bemanningsbehov ved utvidelse av eksisterende fengsel

Scenario	Variabel	Nullpluss-alternativet	Konsept K1	Konsept K2	Konsept K3
Resultater KVVU	Prissatt netto nytte	-560	-3 850	500	-2 650
	Rangering	2	4	1	3
Resultater KVVU justert feil i stordriftsfordeler og bemanning eksisterende fengsel	Prissatt netto nytte	-530	-3 580	970	-1 820
	Rangering	2	4	1	3

7.7.2 KVVUens bruk av Statens husleiemodell som anslag på drift av bygg

I konseptvalgutredningen har man lagt til grunn husleie som et anslag på de samfunnsøkonomiske kostnadene forbundet med å forvalte, drifte og vedlikeholde byggene som inngår i de ulike konseptene. For eksisterende fengsel legger man til grunn dagens husleie for de respektive fengslene og legger til en annuitet av rehabiliteringskostnadene for å beregne en forventet husleieøkning ved rehabilitering. Når man legger ned fengsel settes dagens husleie til null, og man beregner en hypotetisk husleie for nybygg ved å lage en annuitet av investeringskostnadene nybyggene medfører. Tilnærmingen i KVVUen blir feil av tre ulike årsaker.

Årsak 1: Bruk av dagens husleie for eksisterende fengsler uten justeringer

Dagens fengselsbygg eies av Statsbygg, og Kriminalomsorgen betaler husleie til Statsbygg under Statens husleiemodell. Husleie beregnet under Statens husleieordning som ikke justeres, reflekterer ikke de samfunnsøkonomiske kostnadene av å drifte et eksisterende bygg. Ifølge Statsbygg (2018) beregnes husleien på følgende grunnlag:

Beregningsgrunnlag for husleien

- Hva bygget kostnader å bygge (tomtekostnader + investeringskostnader)
- + Kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold
- + Kapitalkostnader
- Verdien av bygget ved utløp av leieavtalen
- = Beregningsgrunnlaget for husleien

Parameterne som inngår i formelen over, er også de samme som inngår i samfunnsøkonomiske analyser. Ettersom Statens husleiemodell er utarbeidet for et annet formål enn samfunnsøkonomiske analyser, er den likevel ikke egnet for samfunnsøkonomiske analyser uten justeringer. Dette kommer av at en del av parameterne avviker fra prinsippene fastsatt i rundskriv R-109/14. For det første betaler leietaker i husleieordningen ned verdien av investeringer på 20 år, og uten justeringer blir det derfor helt feil å bruke denne i prosjekter med 40 års levetid. I tillegg benytter man i husleieordningen et avkastningskrav for Statsbygg på mellom 4,5 og 6,5 prosent, mens vi i samfunnsøkonomiske analyser skal bruke en trapp på henholdsvis 4, 3 og 2 prosent.⁵³

Det er også slik at en betydelig andel av husleien består av nedbetaling på gjeld – både investeringskostnader og kapitalkostnader. Dette gjøres for å gi leietaker og utbygger riktige insentiver før investeringsbeslutninger tas, og fordi husleien skal gi Statsbygg betaling for de faktiske investeringskostnadene. I en standard husleiekontrakt betales investeringskostnaden (tomtekjøp og nybyggskostnader) ned over 20 år.⁵⁴ Dette representerer imidlertid bare en periodisering av investeringskostnadene, den realøkonomiske investeringskostnaden blir i sin helhet tatt når bygget føres opp. I den samfunnsøkonomiske analysen i KVUen tar *ikke* leietaker med seg disse kostnadene over i et nytt leieforhold. Leietaker kan derfor unngå dagens høye husleie ved å bytte bygg. Rent realøkonomisk kan jo ikke tidligere gjennomførte investeringer unngås, men ifølge KVUens beregninger kan leietaker slippe å betale denne, ved å bytte bygg. Dette gir kunstige insentiver til å få nybygg, og vil alltid være et problem, så lenge leietaker sitter i et bygg som ikke fungerer like godt som et nybygg. For å unngå slike stadige skifter, settes leieperiodene i husleiemodellen normalt til 20 år. Uavhengig av hvordan dette fungerer i praksis så medfører det at nullalternativet og alternativer som inkluderer eksisterende fengsel framstår som svært lite gunstige sammenlignet med nybygg. Det skjer fordi man i analysen implisitt legger til grunn at samfunnet må betale for allerede gjennomførte investeringer ved bruk av eksisterende fengsler (i tillegg til rehabilitering og utvidelser), mens man ved nybygg slipper disse kostnadene og kun må betale for den nye investeringen. Man får med andre ord lite igjen for å utnytte eksisterende infrastruktur.

For at husleien skal kunne være egnet til bruk i en samfunnsøkonomisk analyse, må man derfor gjøre en del tilpasninger av den. Da kan det fort oppstå feil, og man har ikke foretatt disse justeringene i KVUen. I tillegg har man ikke justert for følgende forhold:

- Det har blitt gjort endringer i bygningsmassen som ikke er hensyntatt i husleien. For eksempel har et bygg tilknyttet Bjørgvin fengsel blitt revet. Dermed inkluderer kostnadene i nullalternativet i praksis en betaling for drift av kondemnerte bygg.⁵⁵
- Det er allerede lagt inn rehabiliteringskostnader i husleien. Her kan det potensielt oppstå dobbelttelling, ettersom de rehabiliteringene man foreslår i KVUen muligens kan dekkes delvis gjennom den husleien

⁵³ Statsbygg (n.d.) *Leieberegninger i Statens husleieordning*.

⁵⁴ Kilde: Statsbygg (n.d.) *Leieberegninger i Statens husleieordning og Statsbygg (n.d.)*

⁵⁵ Selv om KDI i dag betaler Statsbygg husleie for dette bygget, er det ikke en samfunnsøkonomisk kostnad som skal med i denne analysen.

man allerede betaler. Da husleien ble fastsatt i 2009 ble det pekt på et stort rehabiliteringsbehov for flere av fengslene som ble tatt inn i ordningen.

Årsak 2: Ingen endringer i FDVU når bygg rehabiliteres

I KVUen tas det ikke hensyn til at rehabilitering vil kunne føre til endrede driftskostnader og kostnadene ved rehabiliteringen legges til uten å redusere den opprinnelige husleien.

Årsak 3: FDVU-kostnader tas ikke inn i husleien i analyser av nybygg

For at de ulike tiltakene skal blir sammenlignbare, må man også inkludere FDVU-kostnader i analysene av nybygg. I KVUen har man gjort om investeringskostnadene i nybygg til en annuitet, som sammenlignes med husleien ved rehabilitering. Dermed har KVUen ikke tatt høyde for FDVU-kostnadene ved nybygg, og de har heller ikke tatt høyde for restverdikorreksjonen som ligger inne i husleie modellen.

De tre årsakene gjør at alternativene som inneholder en betydelig andel nybygg framstår svært fordelaktige ettersom man for eksisterende bygg inkluderer «sunk cost», ikke tar hensyn til effektiviseringsgevinster ved rehabilitering og fordi FDVU-kostnadene ved nybygg ikke er inkludert. Av overnevnte grunner har kvalitetssikrer valgt å foreta konkrete anslag på FDVU-kostnader for alle bygg i alle analyserte alternativer i det samfunnsøkonomiske regnestykket.

For å vise hvordan den prissatte nytten av KVUens analyserte alternativer påvirkes av endringer i husleieberegningen har vi anslagvis foretatt justeringer av KVUens beregninger. Vi har ikke fått beregnet egne FDVU-kostnader for KVUens konsepter, men har benyttet en modell som anslagsvis viser FDVU-kostnadene for hvert enkelt bygg som inngår i KVUen. Korrigeringen av FDVU-kostnader i KVUens konsepter endrer rangeringen av konseptene, som vist i tabellen under.

Tabell 7-28: Endring i beregnet netto nytte som følge av justering av husleieberegning.

Scenario	Variabel	Nullpluss-alternativet	Konsept K1	Konsept K2	Konsept K3
Resultater KVU	Prissatt netto nytte	-560	-3 850	500	-2 650
	Rangering	2	4	1	3
Resultater KVU justert for husleieberegning	Prissatt netto nytte	-1 100	-3 050	-1 360	-3 510
	Rangering	1	3	2	4

7.7.3 Håndtering av null- og nullplussalternativet

I KVUen har man lagt til grunn at nullalternativet har en levetid på null til fem år. Videre heter det at «Nullalternativet brukes derfor i denne sammenheng kun for kostnadssammenligning». I KVUen har man forsøkt å hensynta at alle alternativer som vurderes skal sammenlignes over samme tidshorisont, jamfør DFØs veileder side 119.⁵⁶ Beregningene i KVUen viser at for å få et sammenlignbart nullalternativ har man valgt å ta utgangspunkt i dagens kostnader for husleie, driftskostnader og virksomhetsdrift, og beregnet en kostnad per innsatt. Denne er videre framskrevet med veksten i behovet for fengselskapasitet. Videre har man lagt til grunn nytt brukerstyr. Det innebærer i praksis at man implisitt legger til grunn at deler av dagens bygningsmasse (som

⁵⁶ Finansdepartementet (2014)

antas å ha en levetid på 0-5 år) kopieres for å dekke inn behovet for nye plasser. Ettersom dagens kostnader per innsatt (basert på husleiemodellen) er relativt høye, medfører denne tilnærmingen at nullalternativet blir betydelig dyrere enn alternativer som innebærer mer nybygg. I konseptvalgutredningen har man også i nullplussalternativet benyttet denne tilnærmingen, men man har i tillegg lagt til grunn rehabiliteringer som skal føre til at nullplussalternativet har en levetid på ti til femten år.

Etter kvalitetssikrers vurdering er nullalternativet i KVUen for dårlig spesifisert, og KVUens framskriving av kostnadene per innsatt gjør at både null- og nullplussalternativet kommer dyrere ut enn det som er nødvendig. Alternativene framstår også som svært urealistiske. En alternativ (og mer realistisk) tilnærming er å legge til grunn investere i nybygg for å dekke behovet, framfor investeringer i «gamle bygg». Da ville nullalternativet kommet bedre ut basert på prissatte virkninger enn det som ligger til grunn i KVUen. En slik løsning ville imidlertid medført betydelig investeringskostnader i nullalternativet, og tilfredsstiller således ikke kravene til nullalternativet i veiledningsmaterialet, ettersom beslutningstaker skal ha mulighet til å velge å ikke gjennomføre tiltak. Et annet alternativ er å legge til grunn det minimum av vedlikehold og rehabilitering det er behov for i dagens fengselskapasitet på Vestlandet, og deretter legge til grunn at det framtidige behovet som overgår denne kapasiteten løses ved soningskø eller andre mindre investeringstunge alternativer. Videre kan man i nullplussalternativet legge til grunn et minimum av investeringer for å løse kapasitetsbehovet. Denne løsningen er i tråd med veiledningsmaterialet og er benyttet av kvalitetssikrer.

7.7.4 Rehabiliteringskostnader og behov for nytt brukerstyr og inventar

Når det gjelder rehabiliteringskostnader og behov for nytt brukerstyr og inventar er det også noen forskjeller i kvalitetssikrers og KVUens estimer. Som forklart i kapittel 6.3 så er det flere årsaker til at kvalitetssikrers og KVUens estimer er forskjellig. Årsakene kommer både av ulike vurderinger, men også av metodiske feil. Når det gjelder rehabilitering så vurderte KVUen rehabiliteringskostnader basert på ulike bygningstyper og kompleksitet med tilhørende kostnader. Kvalitetssikrer har basert rehabiliteringskostnader på tilstandsvurderinger fra Multimap med tilhørende kostnader. Mye av grunnlaget er det samme, men noe av rehabiliteringen som ble lagt til grunn i KVUen er gjennomført etter KVUens grunnlag, og er naturlig nok korrigert for i kvalitetssikrers analyse. Vi har også funnet feil i form av dobbelttelling av usikkerhetsavsetning og merverdiavgift for enkelte alternativer. I tillegg er det i KVUen foretatt en dobbelttelling av skattefinanseringskostnader for nullplussalternativet.

Når det gjelder brukerstyr så ligger forskjellen i kvalitetssikrers og KVUens analyse at man i KVUen forutsatte at alle eksisterende fengsler skulle få nytt brukerstyr og inventar dersom det ble foretatt en rehabilitering. Dette gjelder også null- og nullplussalternativet. I disse alternativene legger man til grunn i KVUen at man har behov for samme brukerstyr og inventar i bygg som også inngår i K1, men der levetiden i byggene er svært forskjellig. I tillegg finner vi at brukerstyret delvis er dobbelttelt for nullplussalternativet. I kvalitetssikrers analyse legger man til grunn nytt brukerstyr kun til de delene av byggene med stor slitasje. av brukerstyr antas å dekkes over drift- eller FDVU over tid, på samme måte som for nybygg. Fornyls

7.7.5 Kjøp av tomter ved etablering av nye fengsel og salg av fengsel

I konseptvalgutredningen har man lagt til grunn estimer for salg av eiendommene basert på verdivurderinger fra næringsmeglere. Disse næringsmeglerne har estimert to intervaller for verdier, som beskrevet i kapittel 7.2.6. Konseptvalgutredningen har lagt til grunn det laveste intervallet fra næringsmeglere, mens kvalitetssikrer har valgt å legge til grunn det høyeste. Dette fordi vi i samfunnsøkonomiske analyser skal legge til grunn den beste alternative anvendelsen av eiendommene, i tråd med Finansdepartementets rundskriv.

Videre har konseptvalgutredningen lagt til grunn estimatene på eiendomsverdiene uten å korrigere for forskjeller i det privatøkonomiske, og samfunnsøkonomiske avkastningskravet. I alternativanalysen er det lagt til grunn en kalkulasjonsrente på fire prosent nedjustert gradvis over tid. I beregningen av salgsverdiene framkommer det at verdiene er beregnet med ulike avkastningskrav.⁵⁷ Det kan være mange årsaker til at de private legger til grunn et høyere avkastningskrav enn kalkulasjonsrenten på fire prosent, for eksempel kan leieinntektene være medsykliske, slik at man pådrar seg systematisk risiko ved å investere i eiendom på Vestlandet. Med et slikt avkastningskrav vil salgsverdien – som jo reflekterer den privatøkonomiske verdsettingen av en framtidig kontantstrøm – være systematisk lavere enn den samfunnsøkonomiske verdsettingen av den nøyaktig samme framtidige kontantstrømmen. Det er et problem for analysen dersom man på grunn av forskjellen mellom det statlige og det private avkastningskravet systematisk undervurderer den samfunnsøkonomiske verdien tomtene genererer når de er på private hender. Rundskriv R-109/14 krever for eksempel at for «statlig forretningsdrift i direkte konkurranse med private aktører skal en kalkulasjonsrente tilsvarende den som private bedrifter står ovenfor benyttes.» Dette kommer til anvendelse her, da man som tomteeier står i direkte konkurranse med private. Enten kan Statsbygg leie ut eiendommene selv, eller selge til private utviklere som kan drive utleie. Etter vår vurdering er den mest hensiktsmessige tilnærmingen i denne kvalitetssikringen å holde på fire prosent kalkulasjonsrente i de samfunnsøkonomiske beregningene. Da vil den samfunnsøkonomiske verdien av tomten være gitt ved nåverdien av framtidige leieinntekter.⁵⁸

I konseptvalgutredningen har man også valgt å legge til grunn en realprisvekst på eiendommene. Det er uklart for kvalitetssikrer hvorfor man har valgt dette i KVUen. I henhold til Rundskriv R-109/14 kan man kun velge realprisvekst som avviker fra null dersom man har «et solid teoretisk og empirisk grunnlag» for å anslå avviket fra den generelle prisstigningen. KVUen har ikke dokumentert et slikt grunnlag. Utreder burde derfor ha lagt til grunn null realvekst i husleiene, i tråd med de verdivurderingene de selv har benyttet for tomteprisene.

I KVUen har man heller ikke korrigert for at ett bygg har blitt revet på Bjørgvin, og som er inkludert i verdivurderingen for dette fengselet.

Når det gjelder kjøp av tomt så har man i KVUen lagt til grunn erfaringspris på kjøp av tomtene i Mandal og Froland. Denne tomteprisen er lagt til grunn for alle analyserte alternativer uavhengig av lokasjon. Etter kvalitetssikres vurdering kan det være betydelige forskjeller i tomtepriser avhengig av lokalisering. Vi har derfor justert verdiene for tomtepriser basert på forskjeller i prisnivå mellom kommunene det legges til grunn at tomtene vil ligge. Dette er videre forklart i vedlegg E.

Tabellen under viser endringen i netto nytte som følge av justering av eiendomsverdier inkludert justering av salgsverdiene, kostnader ved tomtekjøp, salg av tomten i Bergen dersom den ikke brukes og realprisjustering av tomteverdiene.

⁵⁷ I enkelte tilfeller er det beregnet et avkastningskrav opp mot 10 prosent, mens andre næringsmeglere ikke har foretatt konkrete vurderinger av avkastningskravet.

⁵⁸ Alternativt kunne man lagt til grunn gjennomsnittet av de privatøkonomiske avkastningskravene for hele analysen. Det er hovedsakelig to ulemper ved dette. For det første er det flere av verdivurderingene der meglere ikke har foretatt en konkret vurdering av avkastningskravet. I tillegg vil man også havne i en situasjon der de samfunnsøkonomiske beregningene i analysen i mindre grad vil være sammenlignbare med andre samfunnsøkonomiske analyser.

Tabell 7-29: Endring i beregnet netto nytte som følge av justering av eiendomsverdier.

Scenario	Variabel	Nullpluss- alternativet	Konsept K1	Konsept K2	Konsept K3
Resultater KVV	Prissatt netto nytte	-560	-3 850	500	-2 650
	Rangering	2	4	1	3
Resultater KVV justert for eiendomspriser	Prissatt netto nytte	-740	-3 940	560	-2 580
	Rangering	2	4	1	3

Som vi ser av tabellen over påvirker dette ikke rangeringen av konseptene i KVVens analyse.

7.7.6 Ikke-prissatte virkninger

KVV har, med henvisning til Finansdepartementets veileder nr. 9, for utarbeidelse av KVV-dokumenter, inkludert de «forhold som er beskrevet i kravdokumentet, og som det ikke er mulig å kvantifisere på en forsvarlig måte» som prosjektets ikke-prissatte virkninger. Figuren under gjengir KVVens ikke-prissatte virkninger.

Tabell 7-30: Vurdering av ikke-prissatte konsekvenser i KVV. Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet (2019a)

Ikke-prissatt konsekvens	Null	Null+	K1	K2	K3
Robusthet og levedyktighet	0	+	+++	++++	++++
Sikkerhet	0	+	++	++++	++++
Kvalitet i innhold for de innsatte	0	+	++	++++	++++
Fysisk arbeidsmiljø	0	+	++	++++	++++
Transportbehov for politiet og kriminalomsorgen	0	0	+	++	+++
Tilgjengelighet og nærhet	0	0	0	+++	++++

Det er noen avvik i hvilke virkninger kvalitetssikrer og KVV har vurdert. KVVens ikke-prissatte virkninger er ikke samfunnsøkonomiske virkninger, men er heller drivere for senere samfunnsøkonomiske virkninger. Kvalitetssikrer har derfor trukket virkningene lenger ut i en årsaks-virkningsskjede, for på den måten å lettere kunne vurdere og sammenlikne verdien av de ikke-prissatte virkningene. Videre, fordi kvalitetssikrer har utarbeidet nye null- og nullplussalternativer med lik levetid som øvrige alternativer, faller virkningen robusthet og levedyktighet vekk. Videre har vi slått sammen transportbehov og tilgjengelighet og nærhet til én felles virkning, som er kvantifisert ved hjelp av en transportmodell og anslag på antall besøkende, samlet inn fra enkelte fengsler på Vestlandet. De gjenværende ikke-prissatte virkningene har kvalitetssikrer slått sammen til én virkning per berørte aktørgruppe, og omtaler dem som Bedre soningsopplevelse og redusert tilbakefall og Bedre og tryggere arbeidsforhold for de ansatte. Som en følge av at kvalitetssikrers nullalternativ ikke innebærer tilstrekkelig kapasitet, har kvalitetssikrer vært nødt til å inkludere en virkning som dekker de personlige og samfunnsmessige ulempene ved soningskø.

Når det gjelder vurderingene som er gjort, er det stor grad av samsvar mellom KVVens vurderinger og kvalitetssikrers vurderinger. Det største avviket, dreier seg om nærhet og tilgjengelighet, der kvalitetssikrers analyser viser at konsept K2 gir mer transport sammenlignet med dagens struktur, i strid med KVVens vurderinger. Det andre avviket er at KVV i liten grad problematiserer det faktum at nye fengsler – som gir flere aktiviseringsarealer – også er større, og at forskning, trivselsundersøkelser blant de innsatte og tilbakemeldinger

fra de ansatte, alle tyder på at innsatte har det bedre i mindre fengselsenheter. Det er derfor, for kvalitetssikrer, uklart hvor mye bedre konsept K2 er, enn alternativene når det kommer til denne virkningen.

KVUen vurderer ikke tidsdimensjonen eller usikkerheten ved de ikke-prissatte virkningene.

8 Samlet vurdering og anbefaling

Vår anbefaling er at man bygger ny kapasitet for å dekke økt etterspørsel, men som hovedregel beholder og rehabiliterer dagens fengsler. Det skyldes at det framstår uforsvarlig å erstatte *alle* dagens fengsler med nybygg – til det er kostnadene for høye og nyttegevinstene for usikre.

8.1 Kvalitetssikrers anbefaling

Vurderingen av de ulike konseptene vil i stor grad avhenge av hvilke tilbud man skal gi til de innsatte. Vi har ikke funnet grunnlag for å legge inn krav om opp mot 100 prosent aktivisering og minstestandarder på arealer til felleskap. Vår vurdering er derfor at mernytten ved K2 ikke veier opp for merkostnadene sammenlignet med rehabiliteringskonseptene K1 og K3. Nullplussalternativet innebærer å videreføre dagens tekniske og funksjonsmessige stand på fengslene, og vurderes å gi for dårlige forhold for ansatte og innsatte. Nullalternativet forventes i tillegg å gi en soningskø som over tid vokser seg uforsvarlig lang. Vår anbefaling er at man som hovedregel beholder dagens fengsler, og gjennomfører de rehabiliteringstiltak som er nødvendige for å sette fengslene i god teknisk og funksjonsmessig stand.

Både KUVens og kvalitetssikrers prognoser viser at det innen kort tid vil være behov for økt kapasitet. Dette må møtes. Kvalitetssikrers hovedprognose tilsier et behov for 150 ekstra plasser for domfelte fra Vestlandet de neste 40 årene. Både KUV og kvalitetssikrer viser at det er store stordriftsfordeler å høste når man først bygger nye fengsler. Kvalitetssikrers anbefaling er derfor at man, når man fører opp nybygg, fører opp tilstrekkelig store nybygg til at disse stordriftsfordelene høstes fullt ut. Dersom kapasitetsøkningen i sin helhet skal komme på Vestlandet, og alle dagens fengselsplasser skal beholdes, tyder våre analyser på at man best klarer å hente ut stordriftsfordelene ved å legge utbyggingen til Åna fengsel. Det kan også være gevinster å hente ved å bygge ut i Bergen. Når det er sagt, er det ingenting i det grunnlaget kvalitetssikrer har vurdert, som tilsier at kapasitetsutvidelsen *må* komme på Vestlandet. Her har beslutningstaker frihet til å se behovet på Vestlandet i sammenheng med det nasjonale behovet.

Utredningen av ny straffegjennomføringskapasitet på Vestlandet er fortsatt i en tidlig fase. Når vår anbefaling er at man som hovedregel beholder og rehabiliterer dagens fengsler, skyldes det at det framstår uforsvarlig å erstatte *alle* dagens fengsler med nybygg – til det er kostnadene for høye og nyttegevinstene for usikre. Vi utelukker imidlertid ikke at noen fengsler bør vurderes nedlagt. I neste kapittel, føringer for forprosjektfasen, har vi lagt inn våre anbefalinger til hvordan man bør gå fram for å identifisere hvilke konkrete plasser som bør legges ned, hvilke som bør videreføres med teknisk rehabilitering, hvilke som bør videreføres med oppgradert funksjonalitet og hvor de nye plassene bør bygges. Dersom det fra autorisert hold blir stilt krav til mer aktivisering og felleskapsarealer, kan det innebære at kostnadene ved å realisere dette i flere av dagens fengsler blir for høy. Dette er et spørsmål autorisert kravstiller bør ta stilling til før man går videre i arbeidet med fengslene på Vestlandet.

8.1.1 Mer konkret om enkelte fengsler

Vi har gjennomført en kostnadseffektivitetsanalyse som viser at det er hensiktsmessig å legge eventuelle utvidelser av nye fengselsplasser til Åna eller Bergen. Grunnen til det er tilgangen på arealer som ikke har en alternativ anvendelse og muligheter for stordriftsfordeler med eksisterende drift. I tillegg ligger begge fengsler relativt nært de største befolkningssentrene. Slike store utvidelser ved eksisterende fengsler vil ikke være beste alternativ dersom det er svært få nye plasser som skal bygges ut, eller dersom det er svært mange plasser som skal bygges ut. I vår analyse har vi lagt inn at D-blokken på Åna fengsel rives og gjenoppbygges med en ny etasje.

Det er sannsynligvis billigere og mer hensiktsmessig å heller bygge M2015-moduler. Dersom man ikke bygger ut ny kapasitet på Åna, er det sannsynligvis mer kostnadseffektivt å legge ned dette fengselet. Da har vi antatt at man ikke klarer å redusere kostnader til virksomhetsdriften uten å redusere kvaliteten på tjenesten.

Dersom det er behov for å ha fengselsplasser i Møre og Romsdal, viser vår analyse at det er bedre å rehabilitere enn å bygge nytt, så fremt det ikke stilles krav til felleskap og aktivisering som ikke er forenlig med videreføring av Ålesund fengsel. Befolkningsgrunnlaget i denne regionen er ikke stort nok til at man kan ta ut nok stordriftsfordeler i et nytt fengsel. Det er mulig å legge ned disse fengselsplassene, og heller bygge ut kapasitet i for eksempel Bergen. Etter kvalitetssikrers vurdering innebærer det uhensiktsmessig mye reising, blant annet i forbindelse med varetektsfengsling. I tillegg til reisekostnader, innebærer det en del andre utfordringer for blant annet politi og tingrett. En annen mulig løsning er å legge disse plassene til Hustad fengsel, men det har ikke kvalitetssikrer hatt god nok informasjon til å analysere.

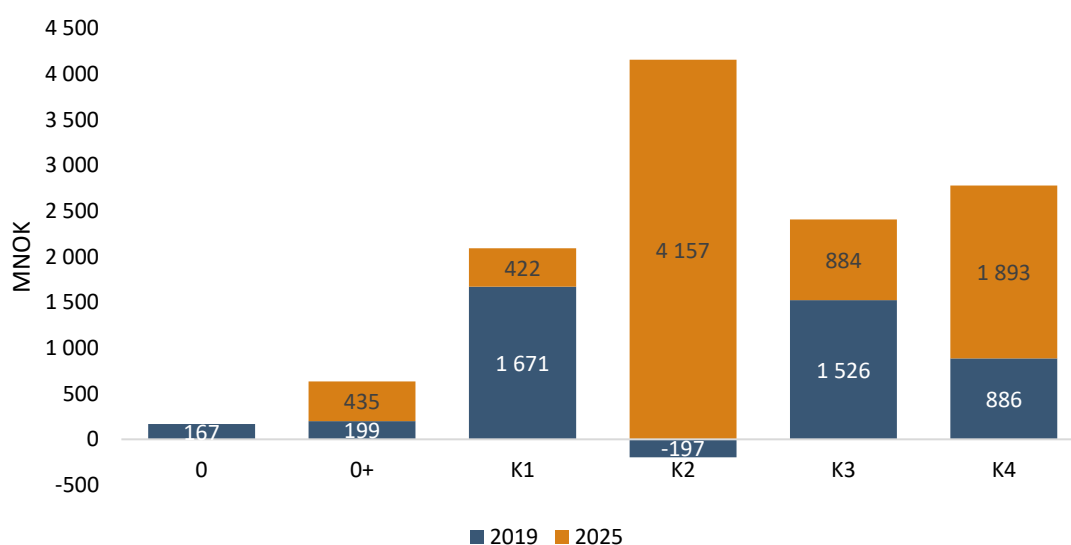
Noen av dagens fengselsplasser framstår som dyre, uten at de framstår som bedre enn andre fengselsplasser. Dette gjelder for eksempel Stavanger og Haugesund fengsel. Det er virksomhetsdriften som driver disse kostnadene, og er ikke nødvendigvis tett koblet til bygg og fasiliteter. Hvor krevende de innsatte i hvert fengsel er kan for eksempel ha mye å si for virksomhetsdriften. I vår analyse har vi ikke hatt rom til å vurdere om kostnadene for virksomhetsdrift per fengsel er på riktig nivå, for eksempel om det er spesielle årsaker til høye eller lave kostnader akkurat de årene vi har informasjon om. Vi har heller ikke vurdert om det er mulig å gjennomføre organisatoriske tiltak i fengslene som kan optimere virksomhetsdrift. Vi har tatt dagens kostnader til virksomhetsdrift per fengsel som gitt. Før man eventuelt beslutter å legge ned noen av dagens fengsler, bør det gjennomføres en vurdering av hva som er riktig kostnad for virksomhetsdrift i hvert enkelt fengsel.

Resten av de eksisterende fengslene framstår som hensiktsmessig å rehabilitere, men det avhenger av hvor store ombygginger man ønsker å legge inn. Ved ønsker, eller krav, om store ombygginger, må det vurderes nærmere om det eventuelt er bedre å selge de gamle fengslene og bygge færre og helt nye fengsler.

8.2 Forventede budsjettbelastninger

Figuren under viser samlede (ikke-neddiskonterte) investeringskostnader eksklusive merverdiavgift for alle analyserte alternativer. Figuren viser at det kun er lagt inn kostnader på kort sikt, «2019» og i 2025. Basert på resultatene i denne rapporten er det ikke lagt inn investeringskostnader etter 2025. Tabell 6-4 i kapittel 6.2.3 viser også p50 og p85, samt en spesifisering på nybygg, rehabilitering, brukerstyr, salg av eiendommer og mva.

Figur 8-1: Periodiserte investeringskostnader i forventningsverdi inkludert salg av eiendommer eks. mva.



8.3 Prioritering av resultatmål

Kvalitetssikrer er enig med KVUen i prioriteringen av resultatmål: 1) Kostnad, 2) Kvalitet, 3) Tid.

8.4 Forskjell i tilrådning fra KVU

KVUen anbefaler å legge ned alle dagens fengsler på Vestlandet og erstatte disse med tre nye store fengsler. KVUens alternativanalyse viste at det ville gi stor prissatt netto nytte, i tillegg til positive ikke-prissatte virkninger. Etter vår vurdering er ikke KVUen god nok som beslutningsunderlag, blant annet som følge av vesentlige feil i beregningene. Dette er nærmere forklart i andre kapitler av denne KS1 rapporten. Særlig store er feilene i den samfunnsøkonomiske analysen (jf. kapittel 7.7), men det er også noe dobbelttelling av kostnader (jf. kapittel 6.1.7) og andre svakheter i KVUen.

9 Føringer for forprosjektfasen

Prosjektet er ikke klart for forprosjektfase, det må inn i en programfase først. Grunnlaget og tilstandsrapportene for vurdering av nødvendig rehabilitering og ombygging må bringes opp til et høyere modenhetsnivå. Dette må så legges til grunn for oppdaterte kostnads/nytteanalyser, som inkluderer kostnadene til virksomhetsdrift og alle andre samfunnsøkonomiske kostnader. De oppdaterte analysene må ikke bare benyttes til å prioritere tiltakene innad i hvert enkelt fengsel, men også til å avdekke om plasser bør legges ned for å høste stordriftsfordeler ved bygging av nye plasser. Det er nødvendig å forstå bedre hvordan behovene varierer mellom ulike grupper av innsatte og hvordan porteføljen av fengselsbygg best kan benyttes til å dekke disse behovene.

9.1 Overordnet styring, organisering og prosjektteam

I KVUen legges til grunn at det videre arbeidet organiseres som et program som kan fokusere på endringer og prioritere hvilke tiltak som best bidrar til å realisere gevinster, nå effektmål og bidra til samfunns mål. Prosjektene i programmet skal fokusere på å nå resultatmålene.

Kvalitetssikrers vurdering

Kvalitetssikrer er enige med KVUen i at det videre arbeidet bør deles i to faser: en programfase for hele porteføljen og en forprosjektfase for de spesifikke prosjektene etter hvert som de blir definert. Kvalitetssikrer anbefaler imidlertid å tydeliggjøre skillet mellom disse to fasene.

KVUen legger til grunn for investeringsbehovet at det trengs en vesentlig kapasitetsøkning de kommende årene og at prognosene og kapasitetsbehovet må oppdateres og vedlikeholdes gjennom et program. Som det framgår av kvalitetssikrers prognoser, vil det sannsynligvis ikke være behov for en så stor kapasitetsøkning som det KVUen angir. Vi anbefaler at kapasiteten økes med 144 plasser i 2025 og at denne dermed dekker det estimerte behovet fram til 2060. Kvalitetssikrers vurdering tilsier dermed at det som i KVUen er beskrevet som et programarbeid, blir vesentlig enklere med tanke på å sikre kapasitet for å holde tritt med prognosene.

Derimot må grunnlaget og tilstandsrapportene for vurdering av nødvendig rehabilitering bringes opp til et høyere modenhetsnivå før tiltakene inngår i forprosjektene. Dagens dokumenterte tilstandsvurdering er gjort på et for overordnet nivå. Før forprosjektet må det gjennomføres en mulighetsstudie for hvert enkelt fengsel og fengselsbygg med en bedre kartlegging og beskrivelse av mulige og nødvendige tiltak med kostnadskalkyler. Disse må så legges til grunn for oppdaterte kostnads/nytteanalyser, som selvsagt inkluderer kostnadene til virksomhetsdrift og alle andre samfunnsøkonomiske kostnader. De oppdaterte analysene må ikke bare benyttes til å prioritere tiltakene innad i hvert enkelt fengsel, men også avdekke om kost-/nytteverdien er bedre ved nybygg enn ved rehabilitering, eventuelt ombygging.

Før en gjennomfører mulighetsstudiene ved hvert enkelt fengsel er det også nødvendig å forstå bedre hvordan behovene varierer mellom ulike grupper av innsatte, som for eksempel varetektsfengslede, langtidsinnsatte, kvinner, menn, innsatte med bostedsadresse i andre deler av landet eller utlandet eller innsatte med særskilte behov. Disse vurderingene må kobles med mulighetsstudiene for hvert enkelt fengsel. Ikke på en slik måte at alle fengsler må tilfredsstille alle behov til alle grupper av innsatte, men blant annet for å vurdere om noen av fengslene er bedre egnet til noen grupper innsatte enn andre. For eksempel kan en se for seg at aktiviseringstilbudet til innsatte på varetekt som er i en begrenset periode, kan være ulikt aktiviseringstilbudet til langtidsinnsatte. Et annet eksempel er at nærhetsprinsippet vil kunne slå ut på en annen måte for utenlandske innsatte og innsatte fra andre deler av landet enn for de som har sterkere tilhørighet til Vestlandet.

Utredningene for de enkelte fengslene og fengselsbyggene bør legges til grunn for et program eller en portefølje der de prioriteres etter kost-/nytteverdi eller andre hensyn som måtte legges foran rene kostnads-/nyttevurderinger. Det må påses at porteføljen styres innenfor det konseptet som besluttes for å sikre den totale samfunnsnytt.

Programforvaltningen må ha som sin hovedhensikt å:

- Ajourholde prognoser for kapasitetsbehovet opp mot kapasitet.
- Presisere behovene for de ulike gruppene av innsatte, blant annet (men ikke begrenset til) varetekt, langtidssoning, utenlandske innsatte og innsatte fra andre deler av landet, kvinner, ungdom og eldre.
- Gjennomføre tilstandsvurderinger, mulighetsstudier for tiltak i de ulike fengslene.
- Gjøre kost-/nytte-vurderinger for tiltakene i de enkelte fengslene
- Vurdere hvilke tiltak som gjennomføres i hvert enkelt fengsel, hvilke fengsler som legges ned og hvor ny kapasitet bygges.
- Utarbeide framdriftsplan med tilhørende finansieringsbehov.
- Definere premisser, føringer og rammebetingelser for de enkelte prosjektene innen større rehabiliteringer og eventuelle nybygg.
- Påse at tiltakene underbygger det vedtatte totalkonsept for fengslene på Vestlandet – sikre best mulig straffegjennomføring innenfor tilgjengelig budsjett.

Gitt feilene som er avdekket i kvalitetssikringen av KVUens beregninger, anbefales en kvalitetssikring også av analysene som gjennomføres i program-fasen.

Dersom det besluttes nye fengsel på nye tomter, bør tomtevalg inkl. anskaffelse være en del av programfasen. For å sikre god posisjon i forhandlingsfasen bør det gjøres så tidlig som mulig. Ut fra overnevnte vil output fra programarbeidet definere hvert enkelt prosjekt med premisser og resultatmål.

Forprosjektfasen bør likevel starte med en avklaringsfase i henhold til *Veileder Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase*. Denne avklaringsfasen bør gjennomføres av den prosjektledelsen som skal lede prosjektet videre. Dette vil gi en godt avklart gjennomføringsstrategi og gjennomføringsmodell før man kontraherer ressurser og iverksetter selve forprosjektarbeidet. Det vil igjen bedre forutsigbarheten. For at avklaringsfasen skal gi et brukbart styringsgrunnlag for forprosjektet er det viktig at tomtevalg er gjort som en del av programarbeidet. I en slik avklaringsfase er det også viktig at man beslutter gjennomføringsmodell og kontraktstrategi og at det gjøres ut fra prosjektenes målsettinger og risikofaktorer/suksessfaktorer.

Forprosjektfasen etter avklaring, må ha som hensikt å bringe prosjektutviklingen fra en programfase og fram til et ferdig utviklet forprosjekt. Dette arbeidet må ha en organisering og framdrift som er tilpasset den kontraktstrategi som velges. Når det i avklaringsfasen defineres prosjektpremisser med kostnadskalkyle, er det viktig at man gjennom forprosjektfasen har en aktiv bruk av kostnadsstyrt prosjektutvikling slik at det gjøres gode kost-/nytte-vurderinger av alle eventuelle endringer og at endringer besluttes på riktig nivå i organiseringen.

Når det gjelder organisering og styringen, anbefaler KVUen et programråd som synes å skulle dekke både programfasen og forprosjektfasen. Programrådet er i KVUen forutsatt å ha et «sørge-for-ansvar». Kvalitetssikrer vil påpeke to forhold som må avklares:

- Det må avklares om det skal etableres et programråd med «sørge-for-ansvar» eller om det skal være et rådgivende organ. Dette vil ha betydning for den øvrige organiseringen og bemanningen.

- Det må skilles mellom programrådet og evt. prosjektråd for de enkelte prosjektene. Programrådet bør settes sammen med kompetanse som er relevant for utvikling og styring av hele programmet for Vestlandet, mens for de enkelte prosjekt bør det være kompetanse for gjennomføringsfasen fra oppstart forprosjekt til ferdigstillelse. Det siste vil være kompetanse som er mer fokusert mot det faktiske prosjektet med premisser, føringer, rammebetingelser, strategier og prosjektstyring.

Et programråd vil antagelig ikke selv være satt opp for å utarbeide det materiale som programrådet skal behandle. I KVUen beskrives det at programrådet bør utpeke ressurser til et sammensatt team til prosjektene. Det gis ingen føring for selve programarbeidet. Det må derfor avklares en arbeidsgruppe som utarbeider det materialet som skal behandles av programrådet inklusive ledelse samt regulering av arbeidsdeling mellom en slik arbeidsgruppe og programrådet. Etter kvalitetssikrers vurdering bør en slik arbeidsgruppe ledes av Justis- og Beredskapsdepartementet og ha med kompetanse fra Kriminalomsorgsdirektoratet, fengselsregionen og Statsbygg.

For forprosjektfasen anbefaler KVUen et sammensatt prosjektteam med riktig kompetanse der man tar med ressurser med erfaring fra gjennomførte prosjekter og fortsetter den gode dialogen med Statsbygg. Kvalitetssikrer er enig i at dette er gode anbefalinger, men vil i tillegg presisere at i den grad man engasjerer eksterne rådgivere til prosjektering, må det settes på en sterk prosjektledelse for prosjektering også fra Statsbygg. Dette er viktig for at prosjektutviklingen ikke blir rådgiverstyrt og at man ivaretar kravene til kostnadsstyrt prosjektutvikling. Kvalitetssikrer legger da til grunn at Statsbygg skal være byggherre og ivareta prosjektledelse fra og med forprosjekt til idriftsettelse.

9.2 Omfang og ambisjonsnivå

Under omfang og ambisjonsnivå beskriver KVUen mange forhold som har betydning for nødvendig antall fengelsplasser og at dette bør vurderes i forprosjektet.

Kvalitetssikrers vurdering

Etter kvalitetssikrers anbefaling om tydeligere skille mellom programfase og forprosjektfase, vil slike vurderinger måtte gjøres som en del av prognoseoppdateringene i programarbeidet. Dette gjelder teknologisk utvikling, overgangsboliger, friomsorgskontorene, grupper med behov for særlig tilrettelegging, ungdom i alderen 15 – 18 år, psykisk syke, rusmisbrukere og behov for kvinneplasser. I tillegg vil kapasitetsbehovet som konsekvens av straffegjennomføring med elektronisk kontroll måtte vurderes i programarbeidet

9.3 Organisering av prosjekter og gjennomføringsstrategi

I KVUen er det anbefalt å kategorisere prosjektene i tre områder; sør, midt og nord, med en tilhørende prosjektnedbrytingsstruktur (PNS).

Kvalitetssikrers vurdering

Kvalitetssikrer er enig i at man i programmet bør etablere en slik struktur på et overordnet nivå for å kunne følge opp dette som en portefølje og på ett nivå lavere enn bare områdene sør, midt og nord. En ytterligere nedbryting av PNS må gjøres i forprosjektfasen og der det må lages en PNS i henhold til kontraktstruktur/arbeidspakker. Når det gjelder utbyggingsrekkefølge bør det være åpning for å vurdere prioriteringer mer detaljert på tvers av de tre prosjektområdene sør, midt og nord for å kunne utnytte den totale kapasiteten på Vestlandet best mulig ut fra hva som gir best mulig kost-/nytte-verdi.

9.4 Kontraktstrategi

I KVUen anbefales mest mulig bruk av den standardiserte M2015 for nye forlegningsbygg, og at både dette og andre prosjekter gjennomføres med ordinære totalentrepriser. Anbefalingene begrunnes med de erfaringer man har fra nylig gjennomførte nybygg-prosjekter. KVUen gir ingen spesiell anbefaling for eventuelle ombyggings- eller rehabiliteringsprosjekter. Den gir heller ikke noen anbefalte føringer for valg av kontraktstruktur, men den beskriver generelt viktige forhold som må vurderes ved utforming av kontraktstrategi. Der nevnes mål- og rammebetingelser, oppgavenes omfang, kompleksitet og kritikalitet, konkurransesituasjonen og usikkerheten i markedet. I tillegg påpekes kompetanse og tilgjengelig kapasitet, både hos eier og i leverandørmarkedet samt at det må gjøres en vurdering av hvor mye ansvar for usikkerheten, grensesnittthåndtering og styringsmuligheter prosjekteier har anledning til, og ønsker om å påta seg. KVUen beskriver at kontraktstrategien må utredes i forprosjektfasen.

Kvalitetssikrers vurdering

Kvalitetssikrer er enig i at med de erfaringer man har så har bruk av M2015 og totalentrepriser vært vellykkede strategier i dagens marked. Det synes klart at standardisering og entreprenørenes frihet til å velge byggemetode gir forutsigbare kostnader og god ansvarsavklaring. Det synes også som at Funksjons- og arealveilederen bidrar til å lage gode konkurransegrunnlag og dermed er risikoreduserende med tanke på kostnadsvekst etter kontraktsinngåelse.⁵⁹

Kvalitetssikrer vil påpeke at det ved eventuelle ombyggings- eller rehabiliteringsprosjekter, ikke er gitt at det kan anbefales totalentrepriser. Vi er enig i de forhold som KVUen angir som viktig ved valg av kontraktstrategi og at dette er vurderinger som må gjøres ut fra de enkelte prosjektene som defineres i programmet.

Kvalitetssikrer er enig i at kontraktstrategien må utredes i forprosjektfasen, men presiserer at kontraktstrategi inklusive kontraktstruktur og kontraheringsstrategi må besluttet i avklaringsfasen da kontraktstrategien er helt avgjørende for hva som skal gjøres i forprosjektfasen, framdriftsplanen for denne og eventuelt gjennomføring av KS2. Kontraktstrategi må besluttet før evt. rådgiver kontraheres for prosjektering. Det har også betydning for når entreprenørkompetanse skal involveres i prosjektutviklingen.

Videre vil kvalitetssikrer presisere betydningen av at kontraktstrategien utvikles gjennom en strukturert prosess som sikrer at de vurderinger som gjøres tar hensyn til de reelle målene og de utfordringer og suksessfaktorer som gjelder for det enkelte prosjektet. Dette kan ikke gjøres som en enkel «skrivebordsøvelse» av prosjektledelsen. Spesielt for store prosjekter krever dette en bred involvering av prosjektaktører og at det gjøres markedsanalyser. Det kan heller ikke gjøres generelt for alle delprosjektene, da det vil være avhengig av beliggenhet og utviklingen i entreprenørmarkedet.

⁵⁹ (Statsbygg og Kriminalomsorgsdirektoratet, 2018)

Vedlegg A: Referanser

- Berit Johnsen, Per Kristian Granheim og Janne Helgelsen. (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), ss. 515-529.
- Direktorat for økonomistyring. (2018). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser - Direktoratet for økonomistyring*.
- EiendomsMegler 1. (2018a). *Markedsvurdering Bjørgvin fengsel*.
- EiendomsMegler 1. (2018b). *Markedsvurdering Vik fengsel*.
- EiendomsMegler 1. (2018c). *Verdivurdering Ålesund fengsel*.
- EiendomsMegler 1. (2018d). *Verdivurdering Hustad fengsel*.
- Finansdepartementet. (2014). *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv., Rundskriv R 109/14*.
- Finansdepartementet. (2015). *Rammeavtale om konsulenttenester vedrørende kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ*.
- Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. (2019). Avrop på rammeavtale av 21. september 2015.
- Forsvarsdepartementet. (2019). *Investerigner i forsvarssektoren*.
- Granheim, P., & Johnsen, B. (u.d.). *Kvaliteten på livet i fengsel for innsatte og tilsatte ved fengsel med lavere sikkerhetsnivå*.
- Huber og Rust. (2016). *Calculate travel time and distance with OpenStreetMap data using the Open Source Routing Machine (OSRM)*.
- Julie Laursen, Kristian Mjåland, Ben Crewe. (2019). 'It's Like a Sentence Before the Sentence'—Exploring the Pains and Possibilities of Waiting for Imprisonment, *The British Journal of Criminology*, <https://doi.org/10.1093/bjc/azz042>.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2006). *Rask reaksjon - tiltak mot soningskø og for bedre innhold i soningen*. Hentet fra <http://kriminalomsorgen.custompublish.com/getfile.php/285850.823.rxeutbcbpv/Raskreaksjon.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014). *Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen. Meld. St. 12 (2014-2015)*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Oppdragsbrev for gjennomføring av konseptvalgutredning (KVU) for Vestlandet, 20. juni*.
- KAPH næringsmegling. (2018). *Markedsvurdering av Haugesund fengsel, Sandeid fengsel, Stavanger fengsel og Åna fengsel for Kriminalomsorgsdirektoratet*.

- Kriminalomsorgens utdanningscenter KRUS. (2016). *Utvikling og praksis ved løslatelser*.
- Kriminalomsorgsdirektoratet. (2017). *Arbeidsmiljøundersøkelser i fengsler på vestlandet - et utdrag*.
- Kriminalomsorgsdirektoratet. (2018a). *Lønns- og driftskostnader KVV Vestlandet*.
- Kriminalomsorgsdirektoratet. (2018b). *Lønnskostnader og øvrige driftskostnader til KVV Vestlandet*.
- Kriminalomsorgsdirektoratet. (2019a). *Varetekt- og straffegjennomføringskapasitet på Vestlandet - konseptvalgutredning*.
- Kriminalomsorgsdirektoratet. (2019b). *Bemanning mars 2019*.
- KRUS. (2017). *En klimastudie av fengsler med høyt sikkerhetsnivå - Kvaliteten på livet til innsatte og Kvaliteten på yrkeslivet til tilsatte*.
- Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia. (2019). Notat 1: KS1 av KVV varetekt- og straffegjennomføringskapasitet på Vestlandet. 6. september 2019.
- Møller, B. (2012). Verdivurdering av fast eiendom. *Magma 2/2012*.
- Oslo Economics. (2016). Etterevaluering av Halden fengsel. Oslo Economics rapport 2016-4 .
- Oslo Economics. (2016). *KS1 av KVV Straffegjennomføringskapasitet Østlandet*.
- Statens vegvesen. (2018). *Konsekvensanalyser Håndbok V712*.
- Statistisk sentralbyrå. (2019). *Hovedresultater fra statistikk over fengslinger 1960-2011. Tabell 10535*. Hentet fra <https://www.ssb.no/108912/noen-hovedresultater-fra-statistikk-over-fengslinger.1960-2011>
- Statsbygg og Kriminalomsorgsdirektoratet. (2018). *Funksjons- og arealveileder kravspesifikasjon for fengselsbygg*.
- Straffegjennomføringsloven. (2001). Lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven).
- Torbjørn Skarðhamar. (2002). *Levekår og livssituasjon i norske fengsler: Hovedfagsoppgave i kriminologi. Institutt for kriminologi og retts sosiologi, Universitetet i Oslo*. Hentet fra <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/22530/1/tskardhamar.pdf>

Vedlegg B: Kvalitetssikrers mandat

Utdrag fra Rammeavtale av september 2015 om innholdet av KS1:

5.1 Hensikten med kvalitetssikringen

Hensikten med KS 1 er at Leverandøren skal bistå med å gi et faglig og uavhengig grunnlag for den politiske beslutningen om et konseptvalg. Det understrekes således at selve konseptvalget er en politisk prosess som Leverandøren ikke skal ha noen rolle i. Leverandørens funksjon er begrenset til å støtte Oppdragsgivers kontrollbehov med den faglige kvaliteten på de underliggende dokumenter i beslutningsunderlaget.

5.2 Tjenestene som skal leveres

Leverandøren skal legge til grunn følgende struktur for faseinndeling av prosjektene:

1. Idéfase
2. Forstudie
3. Forprosjekt
4. Detaljprosjektering
5. Gjennomføring
6. Idriftsetting
7. Første driftsår
8. Justering/komplettering etter første driftsår

Det gjøres oppmerksom på at fasene kan ha til dels andre betegnelser i enkelte etater.

KS 1 skal finne sted ved avslutningen av forstudiefasen. Den skal omfatte en kvalitetssikring av en Konseptvalgutredning (KVU), i forsvarssektoren kalt Konseptuell løsning (KL). Dokumentet skal være strukturert med følgende kapitler:

- *Behovsanalyse*
- *Strategikapittel*
- *Overordnede krav*
- *Mulighetsstudie*
- *Alternativanalyse*
- *Føringer for forprosjektfasen*

Som nevnt er det regjeringen som foretar konseptvalget. Leverandørens oppgave er å levere et sluttprodukt i form av en rapport til Oppdragsgiver, og som skal inneholde en gjennomgang og vurdering av om dokumentene er tilstrekkelige som beslutningsunderlag. Kvalitetssikringsrapporten skal være et selvstendig dokument, som må kunne leses uavhengig av KVU/KL-dokumentasjonen. Etter behov utarbeides det i tillegg arbeidsdokumenter underveis i prosessen. Disse gis fortløpende nummerering og vedlegges sluttrapporten sammen med adressaters eventuelle svar eller kommentarer.

Det må generelt påses at konklusjonene er klare og entydige. Alternativanalysen skal normalt kunne ut i en rangering av alternativene, med en tilråding om hvilket som bør velges. I et fåtall tilfeller kan det likevel tenkes at det vil være hensiktsmessig å gå videre med flere alternativer, eller at det bør utredes et nytt alternativ. Det kan under visse omstendigheter også være aktuelt å utsette beslutningen om å gå videre med et forprosjekt. Det henvises til gjennomgangen under pkt. 5.8.

5.3 Grunnleggende forutsetninger

KVU/KL skal i henhold til kapiteldisposisjonen være bygget opp i en logisk sekvens. Leverandøren må begynne med å se over behovsanalysen og deretter strategikapitlet osv. Dersom det er grunnleggende mangler eller inkonsistenser i foregående kapitler, vil det ikke være grunnlag for å gå videre i kvalitetssikringen før dette er

rettet opp. Eventuelle mangler eller inkonsistenser må påpekes så snart som mulig etter avrop, slik at fagdepartementet kan få mulighet til å sørge for nødvendig oppretting.

5.4 Behovsanalysen

Behovsanalysen skal inneholde en kartlegging av interessenter/aktører i en interessentanalyse. Leverandøren skal vurdere hvorvidt det tiltaket som det påtenkte prosjektet representerer er relevant i forhold til samfunnsmessige behov.

Leverandøren skal vurdere om kapitlet 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.

5.5 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 operasjonalitet. 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.

5.6 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 framstå 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 rettet 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).

5.7 Mulighetsstudien

Behovene, målene og kravene sett i sammenheng definerer implisitt et mulighetsrom. Når det gjøres forsøk på å få et eksplisitt begrep om mulighetsrommets størrelse, er det ofte en tendens til at tilnærmingen blir for snever. Man står da i fare for at beste prosjekalternativ ikke blir identifisert som mulighet, og at de alternativer som

siden detaljeres ut i Alternativanalysen alle representerer suboptimale løsninger. 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.

Det kan også oppstå tilfeller hvor mulighetsrommet framstår som henimot altomfattende ("alt henger sammen med alt"). Dette er i tilfelle en indikasjon på at man ikke har lyktes med analysen av behov/mål/krav, og vil nødvendigvis gjøre en ny gjennomgang av de foregående kapitlene.

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

5.8 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. Nullalternativet innbefatter det minimum av vedlikeholdsinvesteringer som er nødvendig for at alternativet skal være reelt. Det ligger ikke i dette krav om like lang levedyktighet som i investeringsalternativene. Hvis Nullalternativets levetid er svært kort, bør det vurderes å utvikle et "Null pluss"-alternativ i tillegg til Nullalternativet. Dette vil spesielt være aktuelt dersom en begrenset investering i oppgraderinger kan forlenge levetiden betydelig, sammenlignet med det rene Nullalternativet.

Byggeprosjekter og tilhørende brukerstyr skal være presentert for kvalitetssikring som integrerte prosjekter. Leverandøren skal vurdere om ambisjonen og omfanget for brukerstyr er godt tilpasset selve byggeprosjektet. Detaljeringsgraden skal tilpasses det nivået som etter god praksis gjelder for forstudiefasen, med tilhørende fleksibilitet for den videre planlegging. Ambisjonsnivået skal ta utgangspunkt i en optimalisering over livsløpet.

For alle alternativer skal det være angitt resultatmål (innhold, kostnad og tid), usikkerhet og finansierungsplan, herunder tilpasning til forventede budsjetttrammer. Alternativene skal være bearbeidet i en samfunnsøkonomisk analyse. Det vises i denne forbindelse til det til enhver tid gjeldende rundskrivet fra Finansdepartementet om prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv. Rundskrivet er tilgjengelig på Finansdepartementets hjemmeside.

Leverandøren skal starte med å vurdere hvorvidt de oppgitte alternativer vil bidra til å realisere de overordnede mål. Et alternativ som en antar vil ha liten eller ingen virkning på verken samfunns mål eller effektmål, er irrelevant. Dersom det kan antas å ha en viss virkning mhp. effektmål, men liten eller ingen mhp. samfunns mål, gir dette en indikasjon på at det ikke dreier seg om et konseptuelt alternativ, men enten en uhensiktsmessig løsning eller en deløsning innenfor et større hele. I begge tilfeller vil det være behov for en grunnleggende omarbeidelse, eventuelt utarbeidelse av nye alternativer, før en kan gå videre med kvalitetssikringen, jfr. det som er uttalt under pkt. 5.3.

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. Dersom slike tilleggsutredninger har et vesentlig omfang, skal oppstart av slike tilleggsutredninger avklares med Oppdragsgiver.

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

Leverandøren skal utføre en usikkerhetsanalyse etter samme mønster som ved 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.

Leverandøren skal utføre en samfunnsøkonomisk analyse av alternativene i henhold til det til enhver tid gjeldende rundskriv fra Finansdepartementet. Som inngangsdata i analysen inngår forventningsverdiene fra usikkerhetsanalysen/-beregningene eksklusive merverdiavgift. Valutausikkerhet skal likevel ikke medtas, da staten har en risikonøytral holdning til denne type usikkerhet. Leverandøren skal i sin framstilling sammenligne sine samfunnsøkonomiske analyser med tilsvarende analyser gjennomført i KVV/KL. Det skal pekes på hvilke underliggende forhold som forklarer forskjellene i de to analysene.

Alternativanalysen skal inneholde en prioritering mellom resultatmålene. Dersom innhold eller tid dominerer framfor kostnad, skal Leverandøren utføre supplerende analyser mhp. alternativenes konsekvenser for vedkommende prioriterte resultatmål.

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 trinnvise 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.

I den samfunnsøkonomiske analysen skal investeringskostnadene som nevnt neddiskonteres eksklusive merverdiavgift. Dette er for å få fram de reelle samfunnsøkonomiske kostnadene og for å sikre sammenlignbarhet mellom alternativene. Det er behov for at det som en tilleggsopplysning gjøres rede for hva alternativene vil medføre av forventede budsjettbelastninger. Leverandøren skal derfor opplyse om samlede, ikke-neddiskonterte investeringskostnader inklusive merverdiavgift (både P50 og P85) for alle analyserte alternativer.

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 å komme i betraktning. Nyttevirkninger 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 fram til nyttevirkningene materialiserer seg. I denne forbindelse skal det vurderes om, og i tilfelle hvordan, alternativene kan deles opp i delprosjekter.

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 Leverandørens tilråding om rangering av alternativene. Så langt det lar seg gjøre skal Leverandøren forklare forskjeller i tilråding sammenlignet med anbefaling i KVV/KL.

5.9 Føringer for forprosjektfasen

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.

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. Det presiseres at det er de prosjektene som er beslektet og hører funksjonelt sammen som skal vurderes. Det er ikke meningen at hele prosjektporteføljen under et departement skal gjennomgås, selv om det finnes en sammenheng mellom prosjektene på et overordnet nivå.

Senest ved etableringen av forprosjektet skal det være utarbeidet et sentralt styringsdokument. 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.

Ved KS1 skal det foreligge en vurdering av alternative kontraktstrategier med hovedvekt på spørsmålet om prosjektleverandør(e) bør være delaktig i større deler av forprosjekteringen. For alternativene med en vesentlig involvering av prosjektleverandør(er) må kontraktstrategien være utviklet så langt som praktisk mulig. Kravene som gjelder for kontraktstrategi ved KS2 kommer i disse tilfellene til anvendelse, jfr. pkt. 6.4. I de tilfellene prosjektleverandør(er) ikke involveres før etter forprosjektet, er en detaljering allerede på KS1-nivå verken hensiktsmessig eller praktisk mulig. I slike tilfeller er det derfor tilstrekkelig å drøfte momentene som taler for og imot en sen involvering av prosjektleverandør(er). Leverandøren skal kontrollere om det foreligger en fyldestgjørende drøfting om eventuell tidlig involvering av prosjektleverandør(er). Videre skal Leverandøren gjøre en selvstendig vurdering av hva som vil være mest tjenlig for staten som kunde. Hvis Leverandøren tilrår en kontraktsform med tidlig involvering, skal det vurderes hvordan forprosjekteringen bør styres for å unngå uheldige konsekvenser som følge av det innebygde potensialet for rolleblanding.

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 gi en anbefaling om hvordan styringsmessig fleksibilitet kan bygges inn i prosjektet, bl.a. ved at det på et tidlig stadium i forprosjektet arbeides frem en liste over potensielle forenklinger og reduksjoner. Om betydningen av dette begrepet, se nærmere under punktene 6.10 og 6.11. Det skal også gis tilråding om hvordan det i forprosjektet kan etableres en gevinstrealiseringsplan for å ta ut den samfunnsøkonomiske nytten som er identifisert i alternativanalysen.

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. Dette omfatter ikke nødvendigvis bare prosjektinterne forhold som behandles i styringsdokumentet, men også presiseringer, detaljeringer og optimaliseringer som er viktige for fagdepartementet som prosjekteier. Leverandøren skal gjøre en særskilt vurdering av elementer det bør være oppmerksomhet på ut fra eierperspektivet.

Vedlegg C: Møteoversikt

Formelle møter mellom kvalitetssikrer og Justis- og beredskapsdepartementet/Finansdepartementet eller prosjektet (KDI/Dovre) og andre interessenter er listet i tabellen under. I tillegg til dette har kvalitetssikrer hatt løpende kontakt med prosjektet for ulike spørsmål per e-post og telefon.

Dato	Sted	Agenda	Organisasjon
22.08.19	Oslo	Oppstartsmøte av kvalitetssikring av KVV fengelskapasitet på Vestlandet	Menon Economics, ÅF Advansia, DNV GL, Justisdepartementet, Finansdepartementet, Kriminalomsorgsdirektoratet og Dovre Consulting
29.08.19	Oslo	Innledende møte mellom kvalitetssikrer og KVV	Menon Economics, ÅF Advansia og DNV GL, Kriminalomsorgsdirektoratet og Dovre Consulting
10.09.19	Oslo	Møte om statistikk fra Kriminalomsorgsdirektoratet	Menon Economics og Kriminalomsorgsdirektoratet
10.10.19	Oslo	Møte om kostnadsberegninger i KVV	Menon Economics, ÅF Advansia, DNV GL, Kriminalomsorgsdirektoratet, Dovre Consulting og Statsbygg
15.10.19	Bergen	Befaring Bergen fengsel	Menon Economics, ÅF Advansia, DNV GL, Kriminalomsorgsdirektoratet, Bergen fengsel og Bygganalyse
15.10.19	Bergen	Befaring Bjørgvin fengsel	Menon Economics, ÅF Advansia, DNV GL, Kriminalomsorgsdirektoratet, Bjørgvin fengsel og Bygganalyse
22.10.19	Stavanger	Befaring Stavanger fengsel	Menon Economics, ÅF Advansia, Kriminalomsorgsdirektoratet, Stavanger fengsel og Bygganalyse
22.10.19	Åna	Befaring Åna fengsel	Menon Economics, ÅF Advansia, Kriminalomsorgsdirektoratet, Åna fengsel, Bygganalyse
23.10.19	Mandal	Befaring Mandal fengsel	Menon Economics, Kriminalomsorgsdirektoratet og Åna fengsel
30.10.19	Lillestrøm	Møte om kostnader til virksomhetsdrift ved utvidelse av eksisterende fengsel	Menon Economics og Kriminalomsorgsdirektoratet
02.12.19	Oslo	Møte med Kriminalomsorgsdirektoratet om forutsetninger for analysen	Menon Economics, DNV GL, ÅF Advansia og Kriminalomsorgsdirektoratet
09.12.19	Oslo	Presentasjonsmøte	Menon Economics, ÅF Advansia, DNV GL, Justisdepartementet, Finansdepartementet, Kriminalomsorgsdirektoratet og Dovre Consulting
28.01.20	Oslo	Oppklaringsmøte	Menon Economics, ÅF Advansia, DNV GL, Justisdepartementet, Finansdepartementet, Kriminalomsorgsdirektoratet og Dovre Consulting

Vedlegg D: Nærmere om kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse

Vedlegget beskriver inngangsdata og resultater fra kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse.

Forutsetninger

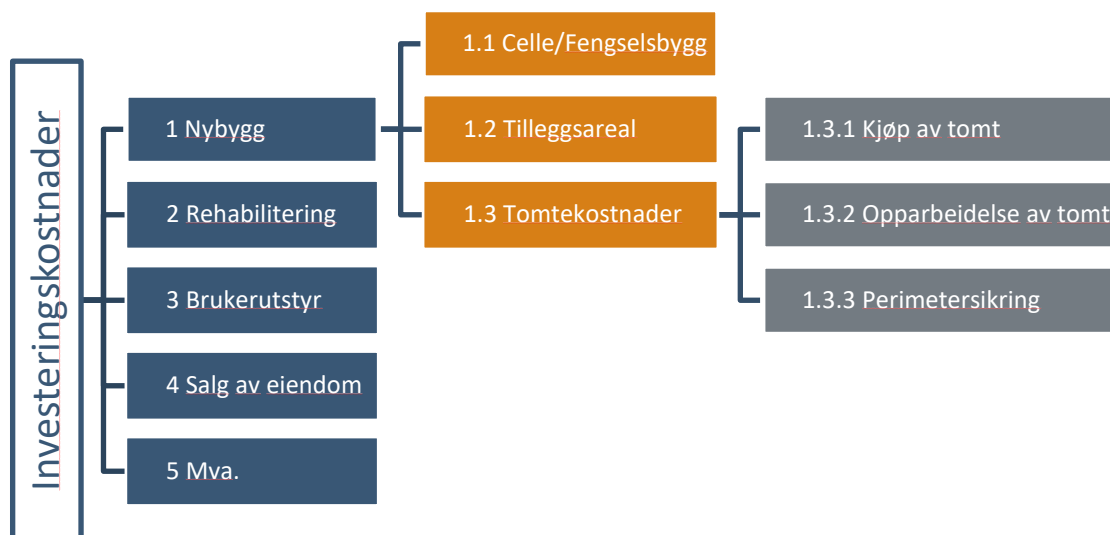
- Analysen dekker ikke større premissendringer
- Hendelser med svært liten sannsynlighet og store konsekvenser er ikke medtatt
- Bevilgningsusikkerhet medtas ikke
- Mva. er vist separat fra andre kostnadsposter og vises som egen post i resultater
- Prisnivå september 2019
- Valutarisiko er ikke inkludert
- Usikkerhet i prognose er ikke inkludert

Investeringskostnad (basiskostnad)

Kostnadsestimat for investeringer er gitt ved basiskostnad⁶⁰ og inkluderer kostnader til nybygg (inkludert tomteerverv), rehabilitering av eksisterende fengsler, brukerutstyr, salg av eiendom samt mva.

Nybyggkostnader inkluderer opprettelse av nye bygg med celler og nødvendige tilleggsarealer I tillegg følger det tomtekostnader som kjøp og opparbeidelse av tomt og perimetersikring. Rehabilitering dekker kostnader for rehabilitering av eksisterende fengsler. Brukerutstyr inkluderer løst utstyr som er nødvendig for å ta i bruk byggene. Salg av eiendommer blir sett på som inntekter og gjeldende når eksisterende eiendommer ikke skal brukes lenger og skal selges. Kostnadsstrukturen er vist i figur under.

Figur-V 1: Investeringskostnader nedbrytningsstruktur



⁶⁰ Basiskostnad er definert som den deterministiske summen av sannsynlig kostnad for alle spesifiserte, konkrete kalkyleelementer (kostnadsposter) på analysetidspunktet pluss uspesifiserte kostnader.

Nybygg

Kvalitetssikrer legger til grunn at kostnadene for å bygge nye celler i høye og lave sikkerhetsfengsler basert på M2015-moduler vil være tilnærmet like. Kostnaden for å bygge nye celler basert på M2015-moduler og antagelsen om kapasitetsintervaller når man skal bygge M2015 er presentert i følgende tabell:

Tabell-V 1: Kostnad for å bygge celler i M2015-moduler, aug-2019 kroner, eks. mva

Antall modul #M2015	Antall plass intervall		Total kostnad (kr)
	Min	#M2015	HS = LS
1	90	96	165 964 640
2	186	192	312 105 648
3	282	288	468 158 471
4	378	384	624 211 295
5	474	480	780 264 119
6	570	576	936 316 943

(HS = Høy Sikkerhet; LS = Lav Sikkerhet)

Tabellen viser at det er noe stordriftsfordeler ved å bygge flere M2015 samtidig, basert på erfaringer fra fengslene i Froland og Mandal. Hver M2015-modul, med 96 plasser i hver, er vurdert til å ha samme areal, som også kan ses i tabellen under.

Tabell-V 2: Areal per bygg (fengselsbygg)

Antall plasser	BTA
96	5 758
192	11 516

Kostnaden som er lagt til grunn for å bygge nye celler er basert på gjennomsnittlig verdi av de 3 laveste tilbudene for å bygge M2015-moduler for Mandal og Froland fengsler. Tilbudsverdiene var gitt i september 2017 prisnivå, og derfor justert til august 2019-nivå av kvalitetssikrer. Dette gir en kvadratmeterpris på ca. 28 800 kr/BTA for bygging av én M2015-modul eks. mva., dette inkluderer byggherrekostnader, men er ekskludert utomhus. Kostnader til utomhus dekkes av tilleggsareal. Det er noe stordriftsfordeler ved å bygge flere M2015-moduler samtidig, analysen tar hensyn til dette.

Når antall fengselsplasser som skal bygges er utenfor intervallet som er nevnt i tabellen ovenfor, legger kvalitetssikrer til grunn at det vil føres opp bygg som er tilpasset antall celler som er nødvendig. Kvadratmeterprisen for å bygge slike nye celler antas å være den samme kostnaden som å bygge tilleggsareal i Mandal/Froland, (kostnaden for å bygge tilleggsareal vil bli diskutert etter denne delen av rapporten). Kostnaden

for å bygge ikke-M2015-celler er presentert i tabellen nedenfor, gjelder kun bygg med behov for færre plasser enn 90, da det ved behov for 90 plasser legges til grunn M2015.

Tabell-V 3: Kostnad for å bygge celler uten M2015-prinsippet, Aug-2019 kroner, eks. mva.

Type	Kostnad (kr/plass) (HS=LS)
Bygg tilpasset antall celler (Ikke-M2015)	2 075 415

Kostnadene nevnt i tabellene ovenfor inkluderer 12 % bidrag for byggherrens prosjekt- og byggeledelse og 5 % bidrag for prosjektering.

Kostnad for tilleggsareal

Kostnadene for å bygge tilleggsareal er basert på gjennomsnittsverdien av 3 laveste tilbudsverdier for tilleggsarealer for fengslene i Mandal og Froland. Denne kostnadsposten inkluderer kostnader for utomhus og byggherrekostnader. Kvadratmeterprisen blir da 41 100 kr/BTA for tilleggsarealer tilhørende én M2015-modul. Kostnaden for LS antas å være 10% lavere per plass enn HS for både M2015 og ikke-M2015 fengselsplasser, da disse krever noe mindre tilleggsareal.

Tabell-V 4: Kostnad for å bygge tilleggsarealer, Aug-2019 kroner, eks. mva.

Max antall plass	Kostnad (kr/plass)	
	HS	LS
96	2 115 734	1 904 161
192	1 182 887	1 064 599
288	914 165	822 749
384	779 804	701 824
480	699 187	629 269
576	645 443	580 899

Lavere kostnader per plass ved økende antall plasser skyldes behov for mindre areal til tilleggsareal, da det kreves en del areal for de første plassene som kan utnyttes dersom det bygges flere plasser.

For antall fengselsplasser andre enn nevnt i **Feil! Fant ikke referansekilden.** brukes verdien fra toppgrensen. For eksempel, for å bygge 30 fengselsplasser brukes kostnaden fra 96 fengselsplasser. Kostnadene nevnt i **Feil! Fant ikke referansekilden.** og **Feil! Fant ikke referansekilden.** ovenfor inkluderer 12% bidrag for byggherrens prosjekt- og byggeledelse og 5% bidrag for prosjektering.

Ved Åna fengsel er det lagt til grunn at det er tilstrekkelig tilleggsareal for utvidelse av fengselet innenfor prognosen.

Tomterelaterte kostnader

Posten inkluderer tomterelaterte kostnader for kjøp av tomt for å bygge nye fengsler, der det er behov. For Bergen / Hordaland er det allerede en ledig tomt - her regnes bare opparbeidelse av tomt dersom denne skal

brukes). Ved eksisterende fengsler er det lagt til grunn at det ikke må kjøpes ytterligere tomter for å øke kapasiteten. Kvalitetssikrer legger også til kostnadene for perimetersikring i denne kostnadsgruppen.

a. Tomteerverv / kjøp av tomt

Kjøp av tomter er bare aktuelt for de 3 nye fengselslokasjonene. Det er tilgjengelig tomt i eksisterende Bergen fengsel som kan brukes til å bygge nytt fengsel i Hordaland, derfor er kjøp av tomt ikke aktuelt for dette stedet.

Tabell-V 5: Tomtekostnader for nye fengsler, Aug-2019 kroner, eks. mva.

Sted	Kostnad (kr/dekar)
Rogaland	1 039 217
Haugaland	774 908
Møre og Romsdal	774 908

Det er lagt til grunn at kostnadene for opparbeidelse av tomt er inkludert i kjøpesummen for tomtene. For å identifisere kostnadene for å kjøpe nye tomter multipliseres enhetskostnadene nevnt i tabellen over med arealbehov per fengselsplass som er presentert i tabellen nedenfor. Arealbehovet er hentet fra KDI der det legges til grunn 60 dekar for første M2015-modul, og deretter en økning på 20 dekar per økning på 96 plasser. Det antas at arealbehovet for HS og LS er det samme.

Tabell-V 6: Arealbehov per fengselsplass

Antall plass	Dekarbehov
96	60
192	80
288	100
384	120
480	140
576	160

Arealbehovet for antall fengselsplasser andre enn nevnt i tabellen over er interpolert mellom tall i tabellen.

b. Opparbeidelse av tomt

Kjøp av nye tomter inkluderer kostnader til opparbeidelse av tomt. Kostnader for opparbeidelse av tomt gjelder derfor bare for utbygging på tomt i Bergen / Hordaland. Tomten er allerede kjøpt, og for å bygge nytt fengsel, kreves opparbeidelse av tomt. Enhetskostnaden for opparbeidelse av tomt brukt av kvalitetssikrer er **258 303 kr/dekar**, Aug-2019 kroner, eks. mva. Enhetskostnaden blir deretter multiplisert med det totale arealet som kreves for å bygge det nye fengselet (estimert per **Feil! Fant ikke referanse-kilden.**).

c. Perimetersikring

Kostnaden for å bygge perimetersikring er basert på gjennomsnittsverdien av 3 laveste tilbudsverdier sendt av entreprenører for å bygge perimetersikring for Åna fengslet. Kostnadene for perimetersikring for HS fengsler inkluderer kostnadene for å bygge avvisningsgjerdet, ytre sikkerhetsgjerdet og indre sikkerhetsgjerdet. For LS fengsler er det bare kostnadene for å bygge avvisningsgjerdet som gjelder.

Tabell-V 7: Perimetersikring kostnader, Aug-2019 kroner, eks. mva.

Nivå	Kostnad (kr/m)
HS	17 005
LS	1 636

Rehabilitering

Tilstand på byggene er basert på informasjonen fra Statsbygg MultiMap og vurdering fra befarer. Kvalitetssikrer har basert på MultiMap vurdert tilstanden til hvert eksisterende fengsel og kategorisert tilstanden i fire tilstandsgrader (TG 0 til TG 3). Definisjonen av hver tilstandsgrad er gitt i NS 3424 og presenteres kort nedenfor:

- TG 0: bygningsdelen / elementet er tilnærmet nytt og uten symptomer på slitasje
- TG 1: bygningsdelen / elementet ansees kun å ha normal bruksslitasje uten behov for strakstiltak
- TG 2: bygningsdelen / elementet ansees å ha behov for vedlikehold og tiltak i nær framtid
- TG 3: det er kraftige symptomer og forhold som må påregnes utbedret umiddelbart eller innen svært kort tid

For å forenkle hvilke kategorier av bygg som brukes, har KS1 brukt færre kategorier og brukt følgende forenkling/tilpasning.

Bygningstype Tilstandsvurdering

Fengselsbygg, forlegning
Spesielle bygg - kombi, gymsal, kjøkken etc
Undervisning, skolebygg
Lager, verksted, garasje mm - m/tek.install. /oppv.
Skur, lager, garasje, bod - enkle konstruksjoner
Kontor- og admin.bygg
utsalg,lager,verksted,kontorer
Boliger
Jord/skogbruksbygning

Bygningstype KS1

Forlegningsbygg
Aktivitets- og fritidsbygg
Skole
Drift, utelager og garasje
Drift, utelager og garasje
Administrasjon
Drift, utelager og garasje
Forlegningsbygg
Drift, utelager og garasje

Kvalitetssikrer har ikke lagt til grunn ombygging av fengslene. For null- og nullpluss-alternativet er det lagt til grunn at kun arealer med TG 3 rehabiliteres, og at nødvendig vedlikehold skal gjøres med FDVU-midler. FDVU-kostnadene som kvalitetssikrer har lagt til grunn tar hensyn til tilstand på byggene. For de andre alternativene skal alle arealene under TG 1 til TG 3 rehabiliteres. Enhetskostnadene for rehabilitering for hver type bygning og tilstandsgrad brukt av kvalitetssikrer er presentert i følgende tabell:

Tabell-V 8: Enhetskostnader for rehabilitering (kr/BTA), Aug-2019 kroner, eks. mva.

Bygning	TG 0	TG 1	TG 2	TG 3
---------	------	------	------	------

Forlegningsbygg	0	12 000	24 000	36 000
Aktivitets- og fritidsbygg	0	10 000	18 000	30 000
Skole	0	10 000	18 000	30 000
Drift, utelager og garasje	0	2 000	4 000	6 000

Vurderingene fra MultiMap er i noen tilfeller utdaterte, kvalitetssikrer har korrigert for dette (hovedsakelig Bjørgvin som har revet et bygg og erstattet med nytt bygg, samt gjort enkelte andre oppgraderinger). For Åna har kvalitetssikret tatt ut enkelte bygg fra rehabilitering, da disse ikke brukes og heller ikke er tenkt brukt som del av framtidig fengselsdrift.

Tilstandsgrad til et bygg er i analysen beregnet basert på vektet tilstandsgrad til ulike fagdisipliner for et bygg. Hvert bygg er gitt en tilstandsgrad for mange ulike byggtekniske fag, eksempelvis grunn/fundamenter/bæresystem, innvendig kledning/overflater mm. Basert på erfaringspriser fra ISY Calcus, er hvert fag gitt en vurdering av hvor stor andel av kostnadene dette faget utgjør. Denne vektingen er så brukt til å gi en gjennomsnittlig tilstandsgrad for hvert bygg.

Figur-V 2: Oversikt over fengslenes areal med tilhørende tilstandsgrad. Kilde: Statsbygg MultiMap



Feil! Fant ikke referanseilden. viser at Åna Fengsel har mest areal med dårligst tilstandsgrad, mens både Stavanger og Bjørgvinn har dårlig tilstand (TG 2) på store andeler av fengslene.

For enkelte fengsler er det lagt til grunn ekstra kostnader i tillegg til rehabilitering. For Bergen fengsel er det et brakkebygg med 30 celleplasser som er vurdert i så dårlig tilstand at dette må forventes skiftet ut innen 10 år. Kostnader for nytt bygg er lagt inn for alle konsepter.

For Åna er det lagt inn ekstra kostnader i ulike konsepter.

- For konsept 0 er det lagt inn noe ekstra kostnader for rehabilitering av D-fløyen av hovedbygget som er i spesielt dårlig tilstand.
- For konsept 0+ er det lagt inn rehabilitering av D-fløyen som i konsept 0, og i tillegg perimetersikring med nytt portbygg rundt dagens fengselsområde.
- For øvrige konsepter der Åna skal brukes videre, er det lagt til grunn riving av dagens D-fløy og oppbygging av ny med en etasje mer, samt perimetersikring og portbygg.

Tabell-V 9: Rehabilitering, Aug-2019 kroner, eks. Mva

Fengselsenheter	Rehabilitering 0	Rehabilitering Null+	Full rehabilitering
Åna	25 526 051	45 580 825	474 101 374
Stavanger	4 475 485	4 475 485	126 762 000
Haugesund	2 722 264	2 722 264	29 382 000
Sandeid	9 849 151	9 849 151	50 464 000
Bergen	52 192 812	52 192 812	268 493 703
Bjørgvin	56 746 870	56 746 870	138 882 000
Vik	5 124 264	5 124 264	48 064 000
Ålesund	-	-	27 168 000
Hustad	219 662	219 662	106 254 000

Brukerutstyr

Kvalitetssikrer har lagt til grunn kostnader for brukerstyr for nye arealer på **6 000 kr/BTA**. Dette er basert på erfaringer fra Mandal og Froland fengsler. For eksisterende fengselsplasser vil reinvestering av brukerstyr kun gjøres for arealer med TG 3. Det vil si at for de delene av et bygg som anses å ha TG 3, legges det til grunn at også nytt brukerstyr er nødvendig. Eksempelvis dersom et bygg har TG 3 på 50 % av bygget, vil det investeres i nytt brukerstyr for 50 % av bygget. For areal med annen tilstandsgrad legges det til grunn at brukerstyr må skiftes gjennom FDVU-kostnadene.

For de nye fengselsplassene med tilleggsareal vil brukerstyr kjøpes nytt for 6000 kr/BTA for hele arealet.

Tabell-V 10: Brukerutstyr eksisterende fengsler i ulike konsepter, Aug-2019 kroner, eks. mva.

Fengselsenheter	Konsept 0	Konsept 0+	Konsept K1	Konsept K2	Konsept K3
Åna	10 518 315	11 898 315	13 764 315	-	13 764 315
Stavanger	990 194	990 194	990 194	-	-
Haugesund	453 711	453 711	453 711	-	453 711
Sandeid	1 784 867	1 784 867	1 784 867	-	1 784 867
Bergen	9 360 165	9 360 165	9 360 165	-	9 360 165
Bjørgvin	10 127 833	10 127 833	10 127 833	-	10 127 833

Vik	854 044	854 044	0	-	854 044
Ålesund	-	-	-	-	-
Hustad	42 139	42 139	42 139	-	42 139

Salg av eiendom

For konseptene der eksisterende eiendommer skal selges, er det til KVV innhentet salgsverdier fra markedsvurderinger. Salgsverdier er vist med negative tall som motsvar til kostnader. Salgsverdiene er innhentet fra næringsmeglere som har vurdert potensielle verdier ved a) salg under dagens regulering, og b) salg ved maksimal utnyttelse og omregulering. Begge disse to verdiene er vurdert som intervaller for mulig salgspris. I tabellen under viser vi gjennomsnittlig salgspris ved å ta gjennomsnittet av den høyeste og laveste verdien for de to intervallene.

Tabell-V 11: Salgsverdier av eiendommer, Aug-2019 kroner, eks. mva.

Fengselsenheter	Størrelse (Dekar)	Gjennomsnittlig salgspris (MNOK)
Åna	3 631	-54
Stavanger	63	-102
Haugesund	4	-11
Sandeid	35	-18
Bergen	285	-186
Bjørgvn	69	-55
Vik	8	-23
Ålesund	1	-32
Hustad	59	-11
Hordaland	236	-110

Vi har også foretatt enkelte justeringer av anslagene fra næringseiendomsmeglerne. I eiendomsanslagene ligger det inne et bygg som nå er revet, og dette har vi korrigert for i anslagene. Videre fantes det ikke verdivurderinger av tomten i Hordaland som i dag er ubebygd, men eid av Statsbygg. I dette tilfellet så har vi benyttet prisen per kvadratmeter fra anslagene fra tomtekjøpene ved salg av en råtomt på tilsvarende størrelse liggende i Bergens-området. Det fantes heller ikke verdivurderinger av Bergen fengsel, og vi har i dette tilfellet benyttet samme kvadratmeterpris som for Bjørgvn fengsel.

Merverdiavgift (mva.)

Mva gjelder kostnader knyttet til nybygg, rehabilitering og brukerutstyr. Det er ikke mva. på salg av tomt. Mva.-satsen er satt til 23 % for å skille ut byggherrekostnader som ikke inkluderer mva. Det er lagt til grunn ca. 20 % innleie til byggherrekostnader. Dette er samme vurdering som i KVV.

Samlet vurdering av basiskostnader

Basert på sammensetningen av konseptene er basiskostnadene gitt av tabellen under.

Null- og nullplussalternativet innebærer minimum rehabilitering av eksisterende fengsler, noe kostnadene viser. Brukerutstyr skal kun erstattes på de mest slitte arealene av eksisterende fengsler, mens i nullplussalternativet er det noe nybygg som også skal ha brukerutstyr.

Konsept 2 som innebærer nybygg for å dekke alle fengselsplasser på Vestlandet er det dyreste alternativet, dette skyldes da stor grad av nybygg med tilhørende brukerutstyr, men ingen rehabilitering av eksisterende fengsler. Salg av tomt bidrar til reduserte totale kostnader.

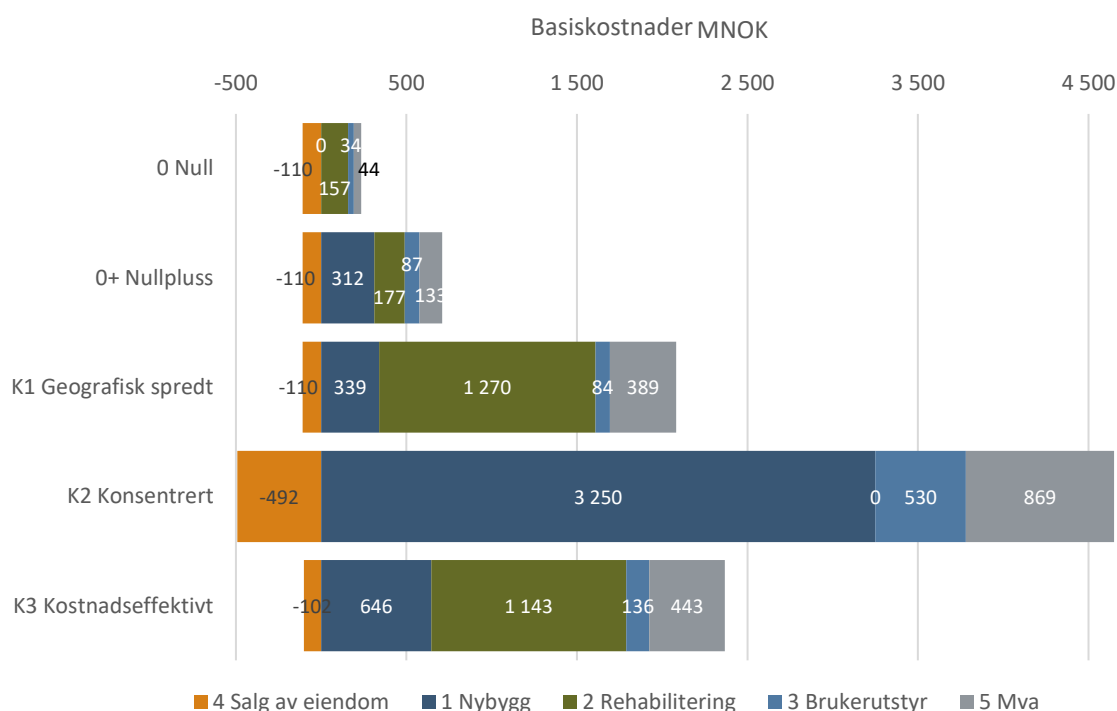
Konsept 1, konsept 3 og konsept 4 innebærer full rehabilitering av eksisterende fengsler som blir videreført og nybygg for å erstatte fengselsplasser som legges ned/eller dekke økt behov.

Tabell-V 12: Samlet vurdering av basiskostnader, MNOK Aug-2019 kroner

Konsept	Nybygg	Rehabilitering	Brukerutstyr	Salg av eiendom	Mva.	Totalt
Nullalternativet	0	157	34	-110	44	125
Nullplussalternativet	312	177	87	-110	133	599
K1 Geografisk spredt	339	1 270	84	-110	389	1 973
K2 Konsentrert	3 250	0	530	-492	869	4 158
K3 Kostnadseffektivt	646	1 143	136	-102	443	2 265

Tilsvarende resultater angitt grafisk er vist i figur under.

Figur-V 3: Samlet vurdering av basiskostnader, MNOK Aug-2019 kroner



Estimatusikkerhet

Estimatusikkerhet er vurdert for ulike typer bygg; forlegningsbygg (M2015) og andre bygg, det er lagt inn usikkerhet rundt prisen på kjøp av tomt og hvor stort areal som trengs. Det er vurdert usikkerhet i opparbeidelsen av tomt (gjelder Bergen/Hordaland) og perimetersikring. Det er ulik vurdering i estimatusikkerhet for brukerutstyr avhengig av om det er for nye eller eksisterende fengsler, hvor nye fengsler skal ha nytt brukerutstyr, mens det er større usikkerhet knyttet til hvor mye brukerutstyr som må erstattes i eksisterende fengsler.

Tabell-V 13: Vurdering av estimatusikkerhet

	Null	Null+	K1	K2	K3
Forlegningsbygg (M2015)					
Bygg (ikke-M2015)					
Kjøp av tomt					
Arealbehov (tomt)					
Opparbeidelse av tomt					
Perimetersikring					
Rehabilitering					
Brukerutstyr Eksisterende					
Brukerutstyr Nye					

Grad av usikkerhet

Skjevhet

1

2

3

4

5

6

V

S

H

F

Mørkere farge og høyere tall angir større usikkerhet, mens skjevheten er angitt som venstreskjev, symmetrisk, høyreskjev eller fullstendig høyreskjev. Hva disse vurderingene utgjør i sannsynlighetsfordelinger er beskrevet nærmere i metode.

Estimatusikkerhet	Usikkerhetsnivå	Skjevhetsgrad	p10	mode	p90
Forlegningsbygg (M2015)	3	H	-5 %	0 %	15 %
Bygg (ikke-M2015)	5	S	-20 %	0 %	20 %
Kjøp av tomt	6	S	-25 %	0 %	25 %
Arealbehov (tomt)	5	S	-20 %	0 %	20 %
Opparbeidelse av tomt	6	H	-13 %	0 %	38 %
Perimetersikring	6	S	-25 %	0 %	25 %
Brukerutstyr Eksisterende	6	F	0 %	0 %	50 %
Brukerutstyr Nye	5	H	-10 %	0 %	30 %

Referanser for forlegningsbygg ligger på gunstige tomter. Det er usikkerhet om dyreste tilbyder fra Mandal/Froland har priset "riktig", og dermed blir dyrere for senere prosjekter. For bygg som ikke er modulbygg basert på M2015 har kvalitetssikrer vurdert at det er større usikkerhet når det utvides på eksisterende tomter.

For kjøp av tomt er det usikkert hvilke tomter som er tilgjengelig når det er behov. Hvor stor tomt som behøves er usikkert, blant annet basert på hvor stort areal som er brukt på Eidsberg, som er mindre enn lagt til grunn i KVVU. Samtidig er det usikkert hvor stor tomt som må kjøpes, da det er vanskelig å finne en tomt på nøyaktig størrelsen som kreves. Ved opparbeidelse av tomt vil det kreves usikre kostnader som for eksempel om det må betales for infrastruktur, anleggsbidrag, veier mm. Verdien av tomten vil være lavere dersom mye infrastruktur må bygges. For perimetersikring er det usikkert hvor mye som trengs for å sikre tilstrekkelig areal.

For rehabilitering er det gjort egen vurdering for hvert konsept iht. tabellen nedenfor, der rehabilitering i nullalternativet og **nullplussalternativet** anses som minimum, mens det kan være noe potensiale for reduksjon i øvrige, men uansett størst fare for betydelig økning av kostnader:

Rehabilitering	Usikkerhetsnivå	Skjevhetsgrad	p10	mode	p90
Null	6	F	0 %	0 %	50 %
Nullpluss	6	F	0 %	0 %	50 %
K1 Geografisk spredt	6	H	-13 %	0 %	38 %
K2 Konsentrert	6	H	-13 %	0 %	38 %
K3 Kostnadseffektivt	6	H	-13 %	0 %	38 %

Estimatusikkerheten for salg av eiendom er vurdert for hver eiendom:

Fengselsenheter	Størrelse (Dekar)	p10	Mode	p90
Åna	3 631	-30 608 856	-53 565 498	-76 522 140
Stavanger	63	-51 014 760	-102 029 520	-153 044 280
Haugesund	4	-5 101 476	-11 478 321	-17 855 166
Sandeid	35	-10 202 952	-17 855 166	-25 507 380
Bergen	285	-118 658 658	-185 891 539	-253 124 420
Bjørgvin	69	-35 413 180	-55 478 552	-75 543 924
Vik	8	-20 405 904	-22 956 642	-25 507 380
Ålesund	1	-26 527 675	-32 139 299	-37 750 923
Hustad	59	-7 142 066	-10 713 100	-14 284 133
Hordaland	236	-69 955 347	-109 592 568	-149 229 790

Usikkerhetsfaktorer

Til forskjell fra estimatusikkerheten skal usikkerhetsfaktorene fange opp usikkerheten i kontekstuelle forhold og endringer av forutsetningene som ligger til grunn for kostnadsestimatene.

Kvalitetssikrer har identifisert 6 usikkerhetsfaktorer. Disse usikkerhetsfaktorene kan inntreffe på ulike tidspunkter i gjennomføringen av prosjektet. For å illustrere dette er usikkerhetsfaktorene vist opp mot Statsbyggs prosjektmodell.

Tabell-V 14: Tidspunkt for når usikkerhetsfaktorer virker



- U1 Offentlig behandling og endrede krav** dekker at prosjektets rammer knyttet til nye krav og regler kan påvirke kostnadene. Nye standardkrav kan påvirke prosjektets kostnader for eksempel ved at kvaliteten på materialer etc. øker og blir dyrere, det må brukes mer av materialer, maskiner, utstyr etc. og dessuten kan innføring av et nytt krav medføre at produktiviteten reduseres i en periode etter at kravet er innført (mer sommel og rør, både hos byggherre/organisasjon/ ledelse og hos entreprenør). Klimaendringer kan påvirke krav til byggemetode- og eller materialvalg. Teknologisk utvikling kan bidra til mer automatisering av prosesser og løsninger, og samtidig gi behov for anskaffelse av ny teknologi. Usikkerhetsfaktoren dekker

også lokalpolitiske prosesser, eventuelle innsigelser/klager fra naboer og andre interessenter og eventuelt vern av bygningene.

- **U2 Prosjektorganisering og styring** kan påvirke kostnadsbildet ved styring og gjennomføring av prosjektet. Oppbyggingen av prosjektorganisasjonen samt kvalitet på og tilgang på bemanning og ledelse, kan påvirke kostnadsbildet ved planlegging (prosjekteringsfasen) og ved planlegging/gjennomføring av prosjektet i anleggsperioden. Et godt planlagt og godt gjennomført prosjekt kan påvirke kostnader i form av at det blir mindre «konflikter, sommel og rot» noe som vil redusere tidsbruk og mengdebruk både knyttet til anleggsarbeidet, men også byggherrekostnadene og grunnerverv. God planlegging, styring og kontroll kan også bidra til å redusere usikkerhet i prosjektet. Hvilket ambisjonsnivå som legges på rehabilitering vil påvirke kostnadene. Prosjektorganisasjonen kan finne gode løsninger for gjennomføring av prosjektet ved å dra på stordriftsfordeler ved å bygge flere M2015-moduler samtidig, lære fra bygging av tidligere fengsler og optimalisere gjennomføringsmodell og kontraktstrategi. God eierstyring er også sentralt for å unngå kostnadsøkning. Erfaringer fra Mandal/Froland er gode. Det er ikke sikkert dette blir gjeldende for senere prosjekter.
- **U3 Prosjektmodenhet eksisterende fengsler / Ikke-M2015** dekker usikkerhet i grunnlaget for analysene, herunder tilstandsvurderinger av byggene opp mot faktisk tilstand av byggene, eks miljøutfordringer i byggene. Det kan være behov for ombygging av fengsler, utfordringer i grunn, kompliserende elementer eksisterende bygg, f.eks. bæring. Det dekker også usikkerhet i hvor mye tilleggsareal som faktisk trengs. Usikkerhetsfaktorene dekker andre typer bygg enn M2015, der det er mer uklart hvordan disse byggene blir utformet.
- **U4 Markedsusikkerhet anskaffelse** dekker usikkerhet i prisutviklingen på prosjektets kostnader som følge av konjunktursituasjonen og utviklingen i anleggsmarkedet i området og for dette prosjektet spesielt. Prisene fra Mandal/Froland antas å ha vært gunstige.
- **U5 Markedsusikkerhet eiendom** dekker usikkerhet i utviklingen av eiendomsmarkedet for salg av eiendommene som skal selges. Usikkerhetsfaktoren fanger opp eventuelt kjøp og salg av eiendom på ulikt tidspunkt og hvordan vern kan påvirke markedsverdien.
- **U6 Prosjektmodenhet nye fengsler / M2015** dekker deler av samme elementer som for U3, slik som grunnforhold og usikkerhet i behov for tilleggsareal og perimetersikring. Denne er skilt ut som en egen faktor i tillegg til U3 for å synliggjøre at bygg som bygges basert på en etablert veileder (M2015) anses mer modne enn øvrige bygg.

Tabell-V 15: Vurdering av usikkerhetsfaktorer

	Null	Nullpluss	K1	K2	K3	Grad av usikkerhet	Skjevhet
U1 Offentlig behandling og endrede krav						1	V
U2 Prosjektorganisering og styring						2	S
U3 Prosjektmodenhet eksisterende fengsler / Ikke-M2015						3	S
U4 Markedsusikkerhet anskaffelse						4	H
U5 Markedsusikkerhet eiendom						5	H
U6 Prosjektmodenhet nye fengsler / M2015						6	F

Resultater fra kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse

Resultatene fra kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse er vist i tabell og figur under.

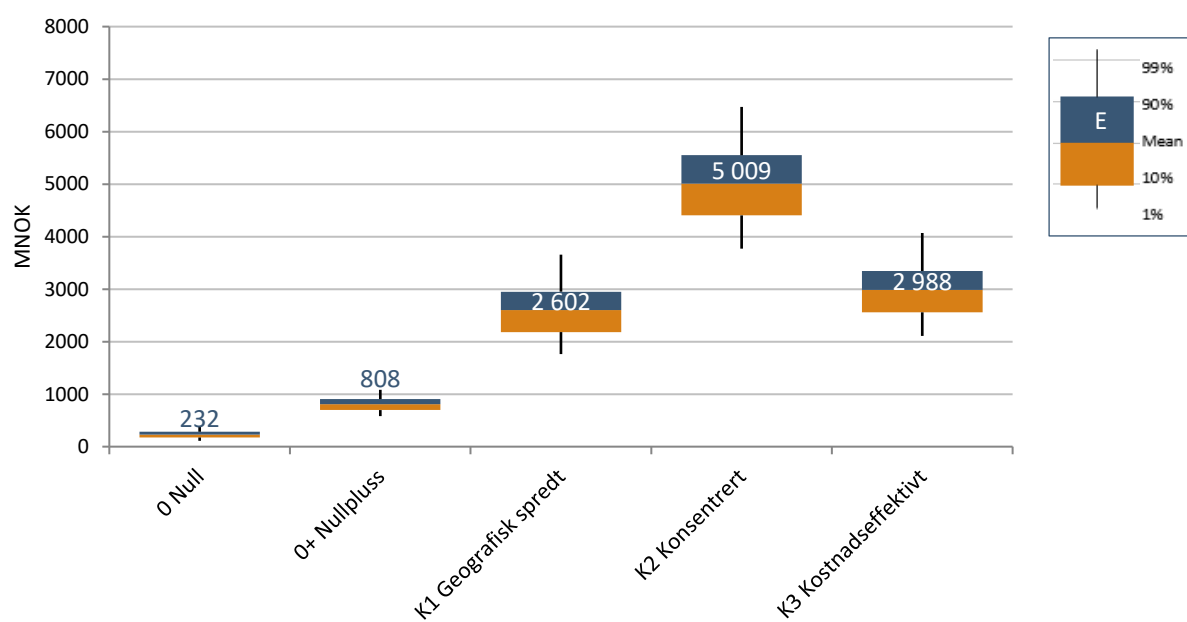
Tabell-V 16: Resultater fra usikkerhetsanalysen, forventningsverdi, MNOK Aug-2019 kroner

Konsept	Nybygg	Rehabilitering	Bruker- utstyr	Salg av eiendom	Mva.	Usikkerhets- faktorer	Totalt	Relativt standardav- vik
Null	0	190	41	-110	53	57	232	35,8 %
Nullpluss	319	215	99	-110	146	139	808	18,9 %
K1 Geografisk spredt	312	1 404	96	-110	417	483	2 602	22,3 %
K2 Konsentrert	3 316	0	581	-492	896	708	5 009	16,5 %
K3 Kostnads- effektivt	654	1 264	161	-102	478	533	2 988	20,0 %

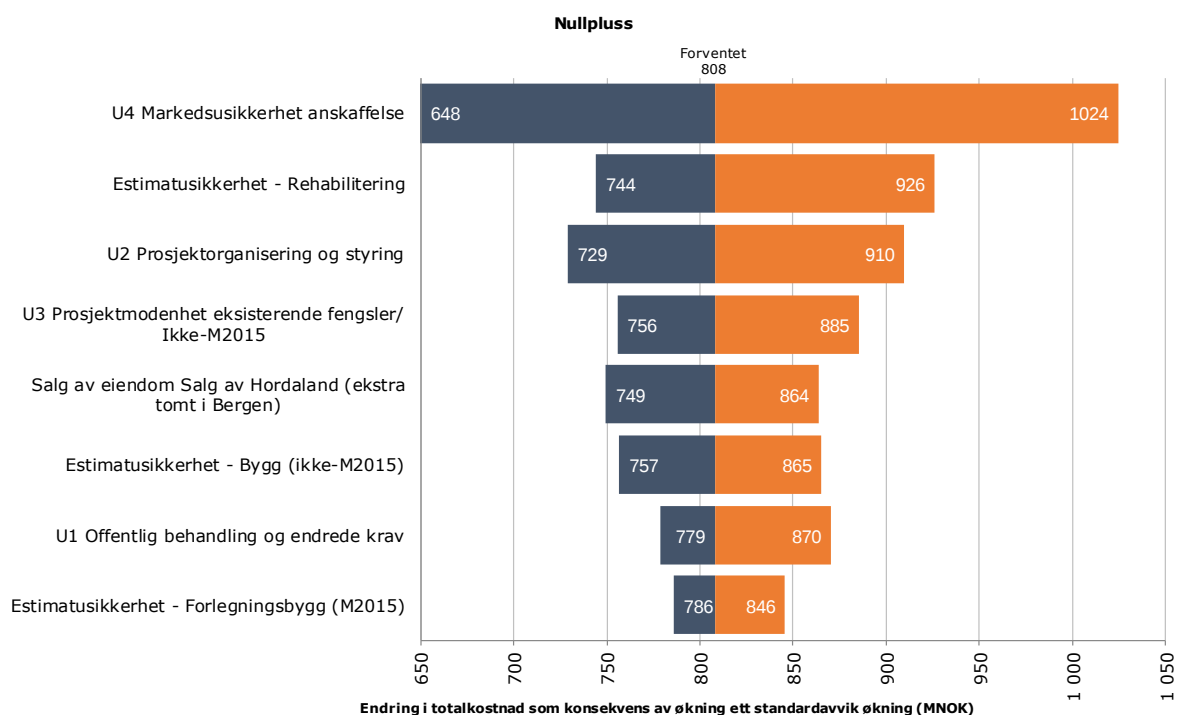
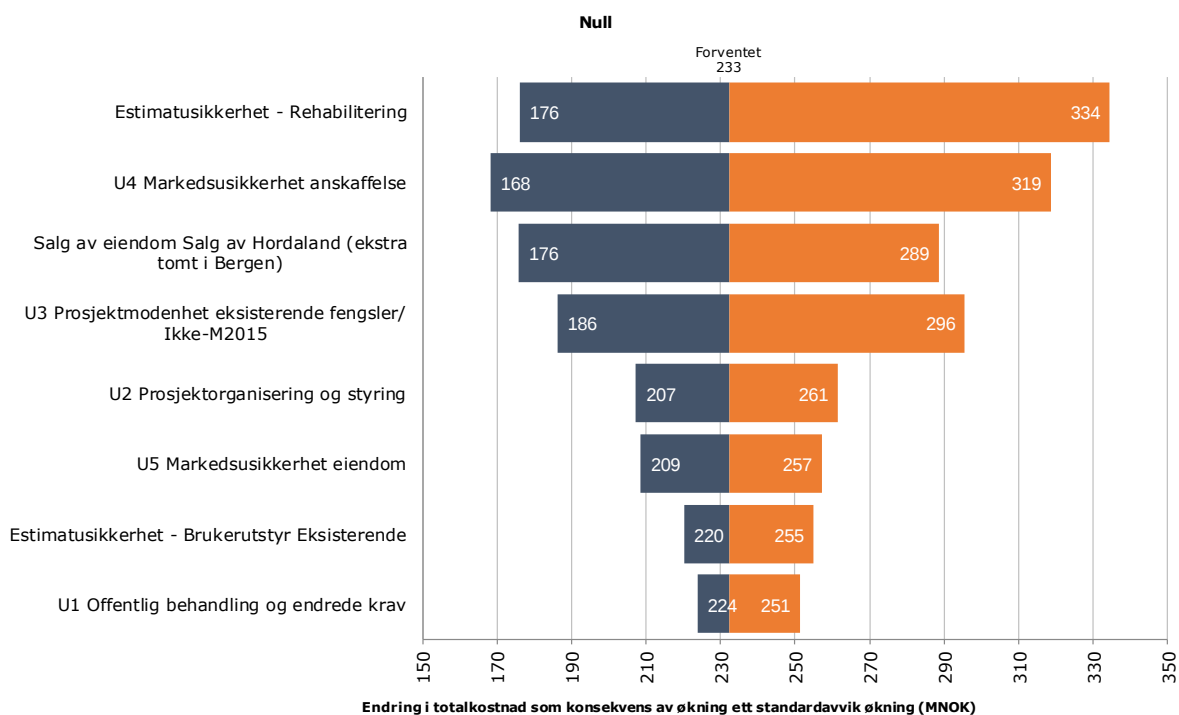
Usikkerheten i konseptene, målt i relativt standardavvik, er størst i **nullalternativet**. Dette skyldes at rehabilitering av eksisterende fengsler, markedsusikkerheten påvirker også rehabiliteringskostnadene. I tillegg er det stor usikkerhet i salgsverdien av tomten i Hordaland og lav prosjektmodenhet i eksisterende fengsler. Usikkerheten er betydelig lavere for **nullplussalternativet**. Dette skyldes at det bygges nye fengsler som M2015-modul, og dette er en mer utprøvd metode. I tillegg skal det ikke selges tomter.

Konsept K1 har størst usikkerhet utover konsept 0. Dette er fordi konseptet har størst kostnader knyttet til rehabilitering, som er ansett som en stor usikkerhet. **Konsept 2**, som skal bygge nye cellebygg hovedsakelig basert på M2015-moduler, er ansett med lavest usikkerhet. Dette er basert på at det skal bygges etter en standardisert metode. De øvrige konseptene ligger mellom K1 og K2 avhengig av grad av nybygg/rehabilitering.

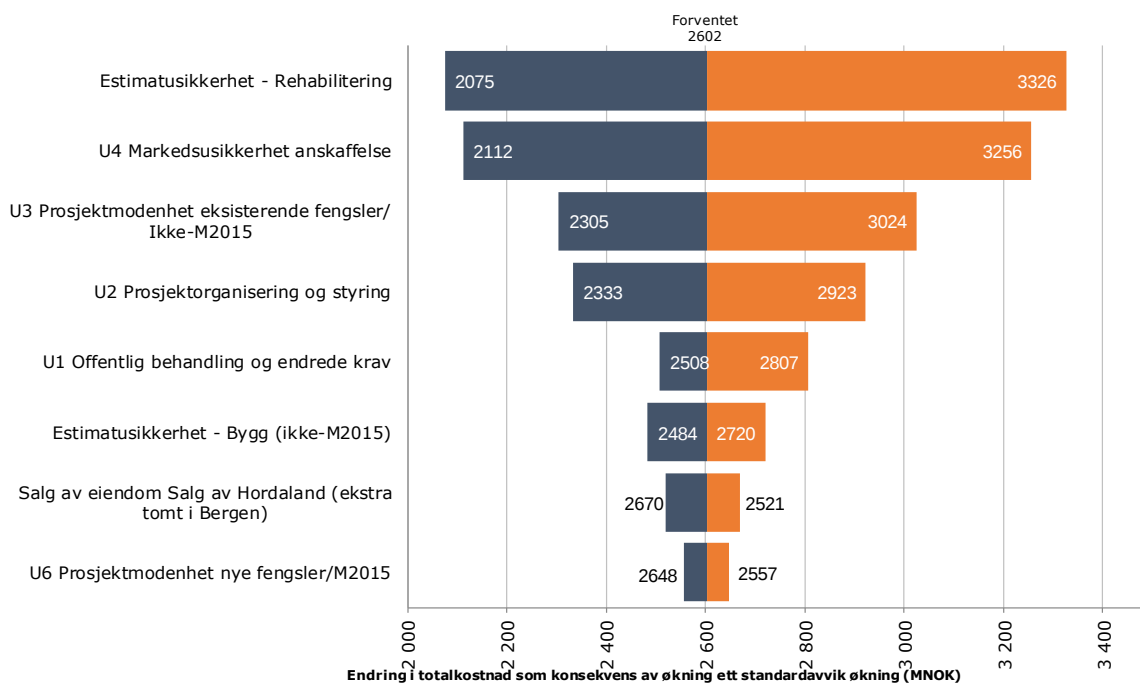
Figur-V 4: Resultater fra usikkerhetsanalysen. E=Forventningsverdi, MNOK Aug-2019 kroner ink. mva.



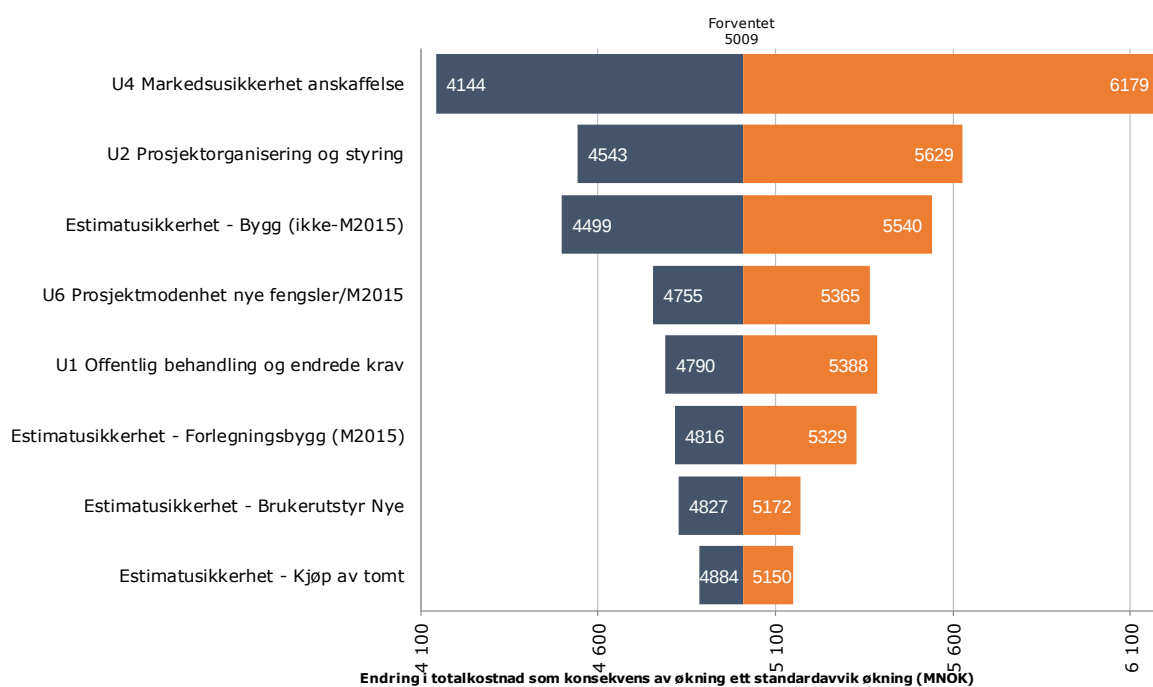
U4 Markedsusikkerhet anskaffelse er blant de største usikkerhetene på alle konsepter, den største for 4 konsepter. Estimatusikkerhet på rehabilitering er blant de største usikkerhetene i alle konsepter utenom K2 Konsentrert. Prosjektmodenheter eksisterende fengsler er en stor usikkerhet i konsepter med stor grad av videreføring av eksisterende fengsler. Prosjektorganisering og -styring er blant de største usikkerhetene for de fleste konsepter. De største usikkerhetene per konsept er vist i figurene under.

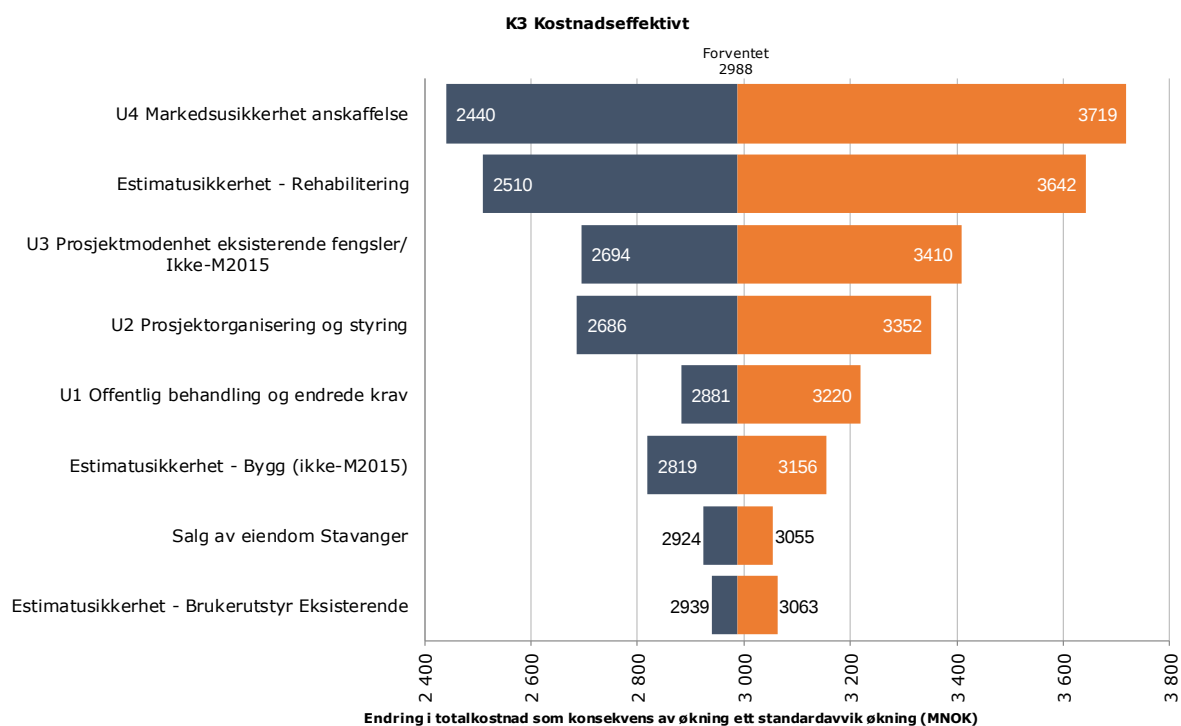


K1 Geografisk spredt



K2 Konsentrert



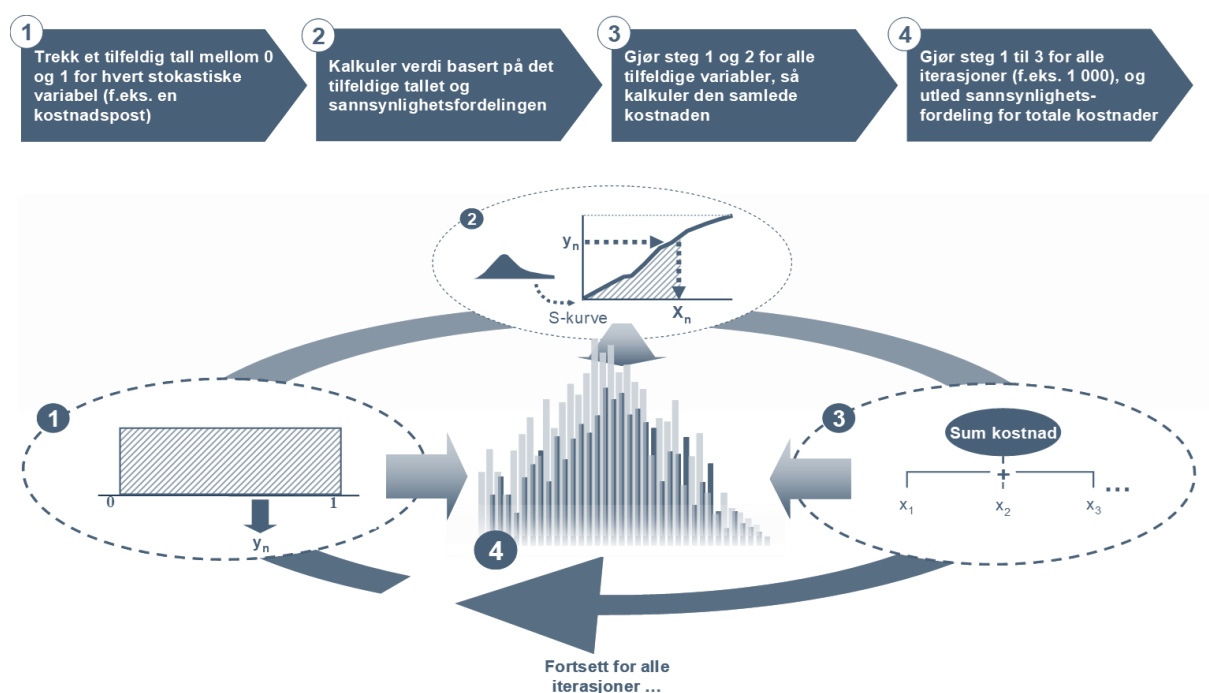


Metode

Grunnlaget for kvalitetssikringen er en gjennomgang av prosjektets dokumenter kombinert med gruppesamtaler og intervjuer med prosjektgruppen. I tillegg til kompetansen og erfaringen som finnes i kvalitetssikringsgruppen har man hentet ressurser fra de respektive organisasjoner som bakgrunn for enkelte vurderinger. Ved oppbygning av kostnadsmodellen og vurdering av usikkerhet benyttes referansetall fra sammenlignbare prosjekter.

Modellen er bygget opp med utgangspunkt i prosjektets opprinnelige kostnadsstruktur for å sikre gjenkjennelighet og bedre grunnlaget for sammenligning, men bygges opp annerledes der dette finnes hensiktsmessig.

Figur-V 5: Hvordan Monte Carlo-simulering virker



Analysen er gjort i et MS Excel-basert verktøy utviklet av kvalitetssikrer for denne typen oppdrag. Beregning skjer ved Monte Carlo-simulering, som vist i figuren over. Alle inngangsverdier er gitt en sannsynlighetsfordeling som er beskrevet med et tripplestimat – P_{10} , mode⁶¹ og P_{90} . For simuleringen er en enkel trekantfordeling valgt for å kunne benytte disse inngangsverdiene.

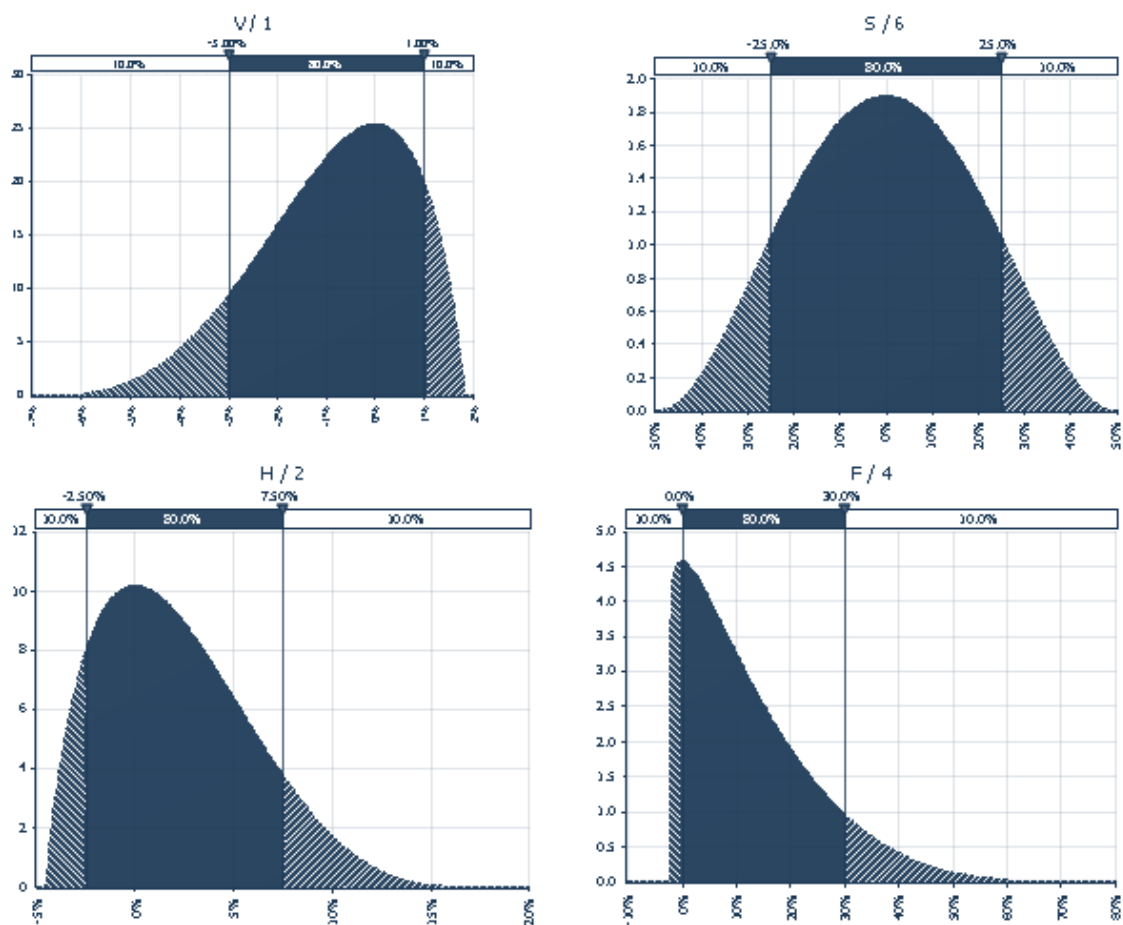
Tabell-V : Usikkerhetsnivå og sannsynlighetsfordeling

Skjevhetsgrad	Usikkerhetsnivå					
	1	2	3	4	5	6
Venstreskjev	-3.0 %	-7.5 %	-15.0 %	-22.5 %	-30.0 %	-37.5 %
Venstreskjev	1.0 %	2.5 %	5.0 %	7.5 %	10.0 %	12.5 %
Symmetrisk	-2.0 %	-5.0 %	-10.0 %	-15.0 %	-20.0 %	-25.0 %
Symmetrisk	2.0 %	5.0 %	10.0 %	15.0 %	20.0 %	25.0 %
Høyreskjev	-1.0 %	-2.5 %	-5.0 %	-7.5 %	-10.0 %	-12.5 %
Høyreskjev	3.0 %	7.5 %	15.0 %	22.5 %	30.0 %	37.5 %
Fullstendig høyreskjev	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %	0.0 %
Fullstendig høyreskjev	4.0 %	10.0 %	20.0 %	30.0 %	40.0 %	50.0 %

Grafisk framstilling av enkelte sannsynlighetsfordelinger basert på ulike skjevhetsgrader og usikkerhetsnivå.

⁶¹ Mode = Mest sannsynlige verdi, toppunktet til fordelingsfunksjonen

Figur-V 6: Grafisk framstilling av enkelte sannsynlighetsfordelinger basert på ulike skjevhetsgrader og usikkerhetsnivå



Vedlegg E: Nærmere om kvalitetssikrers alternativanalyse

I kapittel 7 har kvalitetssikrer redegjort for de fleste forutsetninger og enhetspriser som ligger til grunn for kvalitetssikrers alternativanalyse. Enhetspriser og forutsetninger som ikke er omtalt i dette kapitelet er kort beskrevet i dette vedlegget.

FDVU-kostnader

Vurdering av FDVU-kostnader er basert på mottatt informasjon om eksisterende bygningsmasse fra Statsbygg MultiMap, observasjoner gjort ved befaringer, samt erfaringstall fra- og beregninger gjort i LCC-modul i beregningsprogrammet Calcus.⁶² Det er forutsatt analyseperiode på 40 år, kalkulasjonsrente lik fire prosent og merverdiavgift er ikke medtatt. Mottatt informasjon om bygningsmassen ble verifisert gjennom befaringer av utvalgte lokasjoner (Bjørgrav fengsel, Bergen fengsel, Stavanger fengsel og Åna fengsel). Videre ble det beregnet årlige FDVU-kostnader per kvadratmeter for de ulike bygningskategoriene som eiendomsporteføljen består av. Følgende kategorier ble vurdert:

- Aktivitets- og fritidsbygg
- Forlegningsbygg
- Drift, utelager og garasje
- Skole
- Administrasjon

Beregning tok utgangspunkt i investeringskalkyler for typiske bygg (nybygg), der blant annet informasjon om materialbruk, investeringskostnad og levetid for de ulike bygningselementene ga forventede vedlikeholds- og utskiftingskostnader. Øvrige FDVU-kostnader er basert på erfaringspriser per m² for de ulike bygningskategoriene. I tabell under framkommer kostnadselementene som er medtatt ved beregning (markert i grønt):

Tabell-V 17: Kontoplan etter NS3454, der medtatte kostnadselementer er markert i grønt.

1	2	3	4	5	6
Anskaffelse- og restkostnader	Forvaltningskostnader	Drift- og vedlikeholdskostnader	Utskifting- og utviklingskostnader	Forsyningskostnader	Renholdskostnader
11 Tomt	21 Skatter og avgifter	31 Drift	41 Utskiftning	51 Energi	61 Regelmessig renhold
12 Nybygg	21 Skatter og avgifter	32 Vedlikehold	42 Utvikling	52 Vann og avløp	62 Periodisk renhold
13 Hoved-ombygging	23 Eiendomsledelse og administrasjon	33 Reparasjoner		53 Renovasjon	63 Ekstraordinært rehold
14 Restkostnad					64 Rengjøringsrelaterte oppgaver

Overnevnte framgangsmåte gir årskostnader (FDVU) for typiske nybygg med tilstandsgrad 0 (TG0). For også å hensynta de deler av bygningsmassen som har annen tilstandsgrad (TG 1, TG 2 og TG 3), ble det i tillegg gjort

⁶² Beregninger i Calcus baserer seg på NS 3454 Livssyklus kostnader for byggverk.

vurderinger for hvordan de ulike kostnadselementene påvirkes av tilstandsgrad. Dette er resulterte i en matrise med årskostnader per m2, ordnet etter bygningskategori (x-akse) og tilstandsgrad (y-akse). Uttrekk fra MultiMap gir informasjon om tilstandsgrad for de ulike bygningsdelene (grunn og fundamenter, yttervegger etc.). Dette ble omgjort til én felles tilstandsgrad for hvert bygg, der hver bygningsdel ble vektet etter forutsatt andel av total investeringskostnad. Videre er det for de ulike alternativene beregnet total årskostnad aggregert av arealer

Virksomhetsdrift

Tabellen under viser antall årsverk per år som ligger til grunn i hvert fengsel for alle alternativer.

Tabell-V 18: Forventet antall årsverk per år etter potensielle utvidelser av kapasitet i Kriminalomsorgen for alle fengsel i analyserte alternativer.

Fengsel	Null-alternativet	Nullpluss-alternativet	Konsept K1: Geografisk spredt	Konsept K2: Konsentrert	Konsept K3: Kostnads-effektivt
Åna fengsel	157	270	270	0	251
Stavanger fengsel	86	86	86	0	0
Haugesund fengsel	20	20	20	0	20
Sandeid fengsel	42	42	42	0	42
Bergen fengsel	219	219	219	0	219
Bjørgvn fengsel	61	61	61	0	61
Vik fengsel	36	36	36	0	36
Ålesund fengsel	27	27	27	0	27
Hustad fengsel	51	51	51	0	51
Nytt fengsel Hordaland	0	0	0	285	82
Nytt fengsel Rogaland	0	0	0	248	0
Nytt fengsel Haugaland	0	0	0	0	0
Nytt fengsel Møre og Romsdal	0	0	0	248	0
Antall årsverk per år	699	812	812	781	789
Gjennomsnittlig bemanningsbehov per innsatt	0.89	0.87	0.87	0.84	0.85

I vurderingen av antall årsverk har vi i hovedsak skilt mellom a) årsverk knyttet til dagens drift, b) årsverk ved utvidelse av plasser på eksisterende fengsel og c) årsverk ved etablering av nye fengsel. Årsverk knyttet til dagens drift er basert på informasjon fra Kriminalomsorgsdirektoratet om antall årsverk på de eksisterende fengslene.⁶³ I arbeidet med kvalitetssikringen har vi også vurdert om rehabiliteringene som ligger til grunn i de analyserte alternativene kan medføre økt effektivisering av driften. Innspill fra fengslene tilsier at man kan oppnå noen slike effektiviseringer, ved for eksempel sammenslåing av vaktrom. Vi finner imidlertid ikke at dette vil utgjøre store effektiviseringsgevinster, og har derfor lagt til grunn dagens drift i alle fengsel som rehabiliteres. Dette gjelder med unntak av Åna, der man i alle konsepter som inkluderer utvidelse også investerer i et portbygg med behov for bemanning. I konseptene med stor rehabilitering av Åna fengsel, der D-fløyen rives og bygges opp igjen, øker antall plasser med 14 plasser fra dagens nivå. Der har vi også lagt til grunn bemanning for cellene.

⁶³ Kriminalomsorgsdirektoratet (2019b)

Enkelte av de analyserte alternativene innebærer at man utvider eksisterende fengsel med nybygg. Dette vil medføre at man øker bemanningen på de boenhetene man utvider med, men det medfører også noe ekstra bemanning på tilleggsarealer. Av den grunn vil derfor behovet for bemanning både variere mellom de ulike fengslene, og hvor mange boenheter man utvider med. For å identifisere dette bemanningsbehovet har vi i samarbeid med Kriminalomsorgsdirektoratet vurdert behovet basert på erfaringstall for hver enkelt utvidelse.

For enkelte av de analyserte alternativene opprettes det nye fengsel på hittil ubebygde tomter. Ved etablering av nye fengselsenheter for både høy- og lavsikkerhet vil det være behov for bemanning på de ulike boenhetene, men også for etableringen av nye tilleggsarealer. I disse tilfellene har vi benyttet estimater fra Kriminalomsorgsdirektoratet for bemanning av nye Mandal og Froland fengsel, for henholdsvis 96, 192 og 288 plasser. Disse estimatene viser at utvidelse fra 96 til 192 høysikkerhetsplasser gir en endring i bemanningsbehov fra 1,34 årsverk per innsatt til 1,04 årsverk per innsatt, mens 288 plasser medfører et bemanningsbehov på 0,91 årsverk per innsatt.

Samfunnsøkonomisk verdi ved salg

De samfunnsøkonomiske verdiene ved salg er, som nevnt over, basert på eksisterende verdivurderinger foretatt av uavhengige næringseiendomsmeglere i forbindelse med konseptvalgutredningen. Kvalitetssikrer har gjennomgått disse verdivurderingene, gjort enkelte justeringer og lagt disse til grunn i alternativanalysen. Verdivurderingene oppsummeres ved å angi et spenn for mulig salgsverdi for henholdsvis salg innenfor dagens reguleringsplan og salg innenfor mest sannsynlige reguleringsendring og maksimal utnyttelse av potensialet. Spennene for salgsverdiene er oppgitt i tabellen under.

Tabell-V 19: Beregnede salgsverdier i analysen. Kilde: KAPH næringsmegling (2018), EiendomsMegler 1 (2018a), EiendomsMegler 1 (2018b), EiendomsMegler 1 (2018c) og EiendomsMegler 1 (2018d)

Fengsel	Markedsverdi nåværende reguleringsstatus	Markedsverdi ved omregulering og utnyttelse av maksimalt potensial
Åna fengsel	30 000 000 – 75 000 000	N/A
Stavanger fengsel	50 000 000 – 80 000 000	100 000 000 – 150 000 000
Haugesund fengsel	5 000 000 – 15 000 000	10 000 000 – 17 500 000
Sandeid fengsel	10 000 000 – 20 000 000	10 000 000 – 25 000 000
Bergen fengsel ⁶⁴	N/A	N/A
Bjørgvn fengsel ⁶⁵	38 700 000	38 700 000
Vik fengsel	20 000 000 – 25 000 000	N/A
Ålesund fengsel	26 000 000 – 30 000 000	33 000 000 – 37 000 000
Hustad fengsel	7 000 000 – 9 000 000	12 000 000 – 14 000 000
Tomt i tilknytning Bergen og Bjørgvn fengsel	N/A	N/A

⁶⁴ Det er ikke foretatt en verdivurdering av næringsmeglere for Bergen fengsel. I dette tilfellet har vi i vurderingen av den samfunnsøkonomiske verdien benyttet samme forventede markedsleie per kvadratmeter som for Bjørgvn fengsel.

⁶⁵ I verdivurderingen av Bjørgvn fengsel har næringseiendomsmeglerne lagt til grunn at eiendommen selges i sin helhet inkludert bygget med ungdomsavdelingen. Ettersom denne utredningen ikke inkluderer ungdomsavdelingen, har vi korrigert salgsverdiene beregnet av næringseiendomsmeglere for denne delen av eiendommen. Næringseiendomsmeglerne har i sin verdivurdering beregnet kjøpsverdier for hvert bygg slik at dette enkelt kan korrigeres for basert på meglernes egne vurderinger.

Det er viktig å merke seg at salgsverdiene ikke er observerbare markedspriser, men heller beregnende forventningsverdier basert på en rekke ulike forutsetninger. I beregningen av den samfunnsøkonomiske verdien av eiendommene har vi lagt til grunn markedsverdien ved omregulering og utnyttelse av maksimalt potensial ettersom vi i samfunnsøkonomiske analyser skal legge til grunn «*verdien av de ressursene eller innsatsfaktorene som inngår i tiltaket i deres beste alternative anvendelse*», jmfør Finansdepartementets rundskriv R-109/14. Dette er imidlertid en antagelse det er knyttet stor usikkerhet til, og vi gjennomfører sensitivitetsanalyser av denne antagelsen for å vurdere hvor følsom den beregnede netto nytten er for endringer i salgsprisen. Dette er vist i kapittel 7.5.

I alternativanalysen er det lagt til grunn en kalkulasjonsrente på fire prosent nedjustert gradvis over tid. I beregningen av salgsverdiene framkommer det at verdiene er beregnet med ulike avkastningskrav.⁶⁶ Det kan være mange årsaker til at de private legger til grunn et høyere avkastningskrav enn kalkulasjonsrenten på fire prosent, for eksempel kan leieinntektene være medsykliske, slik at man pådrar seg systematisk risiko ved å investere i eiendom på Vestlandet. Med et slikt avkastningskrav vil salgsverdien – som jo reflekterer den privatøkonomiske verdsettingen av en framtidig kontantstrøm – være systematisk lavere enn den samfunnsøkonomiske verdsettingen av den nøyaktig samme framtidige kontantstrømmen. Det er et problem for analysen dersom man på grunn av forskjellen mellom det statlige og det private avkastningskravet systematisk undervurderer den samfunnsøkonomiske verdien tomtene genererer når de er på private hender. Rundskriv R-109/14 krever for eksempel at for «*statlig forretningsdrift i direkte konkurranse med private aktører skal en kalkulasjonsrente tilsvarende den som private bedrifter står ovenfor benyttes*.» Dette kommer til anvendelse her, da man som tomteeier står i direkte konkurranse med private. Enten kan Statsbygg leie ut eiendommene selv, eller selge til private utviklere som kan drive utleie. Etter vår vurdering er den mest hensiktsmessige tilnærmingen i denne kvalitetssikringen å holde på fire prosent kalkulasjonsrente i de samfunnsøkonomiske beregningene. Da vil den samfunnsøkonomiske verdien av tomten være gitt ved nåverdien av framtidige leieinntekter.⁶⁷ De samfunnsøkonomiske verdiene ved salg av eksisterende eiendommer er vist i tabellen under. Det er viktig å påpeke, på grunn av det samfunnsøkonomiske avkastningskravet, at dette ikke er salgsverdier som Statsbygg kan forvente å få i markedet, men verdiene representerer etter vår vurdering den samfunnsøkonomiske verdien av tomten dersom den frigjøres.

Tabell-V 20: Beregnet samfunnsøkonomisk verdi av fengselstomter på Vestlandet. Estimaten er basert på gjennomsnittet av salgsverdiene for utnyttelse av maksimalt potensial justert på det samfunnsøkonomiske avkastningskravet. For Bergen fengsel har vi lagt til grunn

Fengsel	Samfunnsøkonomisk forventningsverdi
Haugesund	27 700 000
Sandeid	35 300 000
Stavanger	251 900 000
Åna	105 800 000
Bergen	367 100 000
Bjørgvin	88 600 000
Vik	57 400 000

⁶⁶ I enkelte tilfeller er det beregnet et avkastningskrav opp mot 10 prosent, mens andre næringsmeglere ikke har fortatt konkrete vurderinger av avkastningskravet.

⁶⁷ Alternativt kunne man lagt til grunn gjennomsnittet av de privatøkonomiske avkastningskravene for hele analysen. Det er hovedsakelig to ulemper ved dette. For det første er det flere av verddivurderingene der meglerne ikke har foretatt en konkret vurdering av avkastningskravet. I tillegg vil man også havne i en situasjon der de samfunnsøkonomiske beregningene i analysen i mindre grad vil være sammenlignbare med andre samfunnsøkonomiske analyser.

Ålesund	60 300 000
Hustad	41 400 000
Tomt i tilknytning Bergen og Bjørgvin fengsel ⁶⁸	216 400 000

Kjøp av tomt

De samfunnsøkonomiske kostnadene ved kjøp av tomt er, som nevnt over, basert på estimater for kjøp av tomt fra Mandal fengsel. Dette estimatet er på 1 500 kroner per kvadratmeter inkludert opparbeidelse av tomt, noe som gir en årlig leie på 61 kroner per kvadratmeter gitt et avkastningskrav på 4 prosent. Samtidig vil denne prisen mest sannsynlig ikke være representativ for hele landet. I enkelte steder av landet er tomteareal en knappere ressurs enn i andre steder av landet. For å synliggjøre denne forskjellen har vi benyttet Skatteetatens kalkulator for fastsettelse av tomteverdier for ikke-utleid tomteareal. Denne kalkulatoren viser at en tomt som ligger i for eksempel Bergen og Stavanger er 50 prosent dyrere enn en tomt i Mandal/Froland. Vi har derfor bruk disse sentralitetsfaktorene i beregningen av tomtepriser for henholdsvis Bergen og Stavanger. Videre finner vi at tomtepriser i Haugaland og Møre og Romsdal ligger på samme nivå som Mandal og Froland. For tomten som benyttes ved utbyggelse av fengselsplasser i Hordaland har vi lagt til grunn at tomten som Kriminalomsorgen i dag eier i tilknytning til Bergen og Bjørgvin fengsel benyttes, men ettersom dette er en råtomt har vi lagt til grunn at denne må opparbeides med en pris tilsvarende 500 kroner per kvadratmeter.⁶⁹

Videre har vi lagt til grunn tomtebehov tilsvarende tomtestørrelsene som ble benyttet i forbindelse med konspetvalgutredningen, som var basert på kjøp av tomter for henholdsvis Mandal og Froland. Kriminalomsorgsdirektoratet har også estimert tomtebehov ved et fengsel dersom man hadde slått sammen Mandal og Froland. Tomtebehovene som er identifisert er følgende:

Tabell-V 21: Estimater på tomtebehov

Moduler	Tomtebehov (kvm)
Fengsel med plass til 96 innsatte	60 000
Fengsel med plass til 192 innsatte	80 000
Fengsel med plass til 288 innsatte	100 000

Som vi ser av tabellen over, reduseres tomtebehovet per innsatt desto større fengsel man bygger. Dette er relatert til at et fengsel med 192 innsatte vil ha et mindre behov per innsatt for tilleggsarealer enn et fengsel med 96 innsatte. I enkelte av konseptene bygges det også cellebygg som er mindre enn 96 plasser. I disse tilfellene har vi lagt til grunn at tomtebehovet er det samme som ved ett modulbygg med 96 plasser. Det betyr at dersom man bygger to cellebygg, ett på 96 plasser og ett på 48 plasser, vil det totale tomtebehovet være på 80 000 kvadratmeter.

⁶⁸ Som vi ser av tabellen over har vi også lagt inn en salgsverdi for «tomt i tilknytning til Bergen og Bjørgvin fengsel». Vi har fått innspill fra KDI om at de i dag eier en potensiell utvidelsestomt i tilknytning til de to fengselene. Denne tomten er i dag en råtomt som kan benyttes til både utvikling av de to fengslene eller ett helt nytt fengsel. I analysen har vi lagt til grunn at dersom man utvider eller bygger nytt fengsel så beholdes hele tomten, men dersom man ikke benytter tomten så selges denne tomten i helhet som for øvrige salgsalternativer. Tomteprisen som er lagt til grunn er basert på eiendomsstørrelsen verdsatt med en gjennomsnittlig markedspris per kvadratmeter basert på kvadratmeterpriser fra Mandal fengsel justert for sentralitet. fra Skatteetatens kalkulator for beregning av formuesverdi av ikke-utleid næringseiendom i 2018.

⁶⁹ Basert på innspill fra Kriminalomsorgsdirektoratet i forbindelse med konspetvalgutredningen. Kvalitetssikrer har vurdert om denne prisen er representativ basert på erfaringer fra andre byggeprosjekter, og har lagt oss på samme nivå.

Beregning av transportkostnader

I vurderingen av de ulike konseptenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet, så har vi vurdert hvordan de ulike konseptene påvirker transportbehovet for pårørende, politi og advokater. Generelt er det slik at et konsept som har et høyere transportbehov enn et annet som følge av for eksempel høyere reisetid, så er også dette konseptet, alt annet likt, assosiert med høyere samfunnsøkonomiske kostnader. Dette kommer av at vi antar at tid har en alternativ anvendelse. Vurderingen av transportbehovet i de ulike fengslene er beheftet med stor usikkerhet, blant annet som følge av usikkerhet knyttet til transportomfanget (antall reiser), men også usikkerhet knyttet til hvor disse reiser fra/til. Vi har gjennomført vurderinger av transportkostnader for hvert konsept, men vurderer usikkerheten tilstrekkelig stor til at dette inngår som en ikke-prissatt virkning i den den samfunnsøkonomiske analysen. I de følgende avsnittene gir vi en oversikt over hvordan vi har gått fram for å anslå det samlede transportbehovet i hvert konsept.

Transportkostnader er overordnet sett beregnet med utgangspunkt i en antagelse om at alle innsatte med bosted på Vestlandet sitter inne i henholdsvis høy- eller lavsikkerhetsfengselet hvor generaliserte reisekostnader er lavest fra deres hjemkommune. Pårørende til innsatte antas å ha samme hjemkommune som den innsatte. Vi antar videre at alle advokatbesøk og all polititransport går mellom Vestlandets tolv tingretter og deres respektive nærmeste⁷⁰ fengsel som har høysikkerhetsplasser. Som en videre forenkling er reisetid og avstand beregnet fra den enkelte kommunens rådhus og til fengslene. Tingrettene antas å ligge ved siden av rådhuset i kommunen de er lokalisert.

Antall besøk fra pårørende og advokater per innsatt er basert på informasjon fra Åna og Stavanger fengsel. Vi antar her at antallet besøk per innsatt for alle fengsler er lik gjennomsnittet for disse to, vektet etter antall fengselsplasser. Andelen pårørende relativt til advokater har vi kun fått tilgang til informasjon på fra Stavanger fengsel, og denne fordelingen benyttes for alle fengsler. Antall polititransporter per innsatt per år beregnes ut fra informasjon om antall transporter i uke 10 og uke 40 til/fra fengslene Stavanger, Åna, Haugesund, Bergen og Ålesund. Vi benytter et gjennomsnitt av polititransporter per innsatt for disse fengslene, vektet etter antall høysikkerhetsplasser, som mål på polititransport per høysikkerhetsplass per år for alle fengsler.

Med utgangspunkt i disse antagelsene finner vi et estimat på antall besøk fra pårørende, advokater og polititransporter per fengsel per år. Vi beregner så antall besøk per fengsel og år for alle konsepter med utgangspunkt i antall plasser de respektive fengslene vil ha i hvert konsept og hvert år.

Det som da gjenstår å beregne er hvor disse besøkende reiser. For hvert fengsel antar vi at andelen pårørendebesøk som reiser fra en gitt kommune er lik denne kommunens andel av den mannlige befolkningen mellom 16 og 66 blant kommunene som har dette fengselet som sitt nærmeste fengsel med henholdsvis lav- og høysikkerhetsplasser. For å illustrere dette, la oss si at den mannlige befolkningen mellom 16 og 66 år i en kommune som er nærmest Åna fengsel utgjør 10 prosent av den mannlige befolkningen mellom 16 og 66 år i alle kommunene som har Åna fengsel som sitt nærmeste fengsel. Vi antar da at 10 prosent av pårørendebesøkene til Åna er tur-retur reiser fra denne kommunen til Åna fengsel.

For politi- og advokatbesøk bestemmes andelen som kjører tur/retur fra den enkelte tingrett på lignende vis. Hver tingrett antas kun å ha advokatbesøk og polititransporter mellom seg selv og det nærmeste høysikkerhetsfengselet. Vi summerer antall menn i alderen 16 til 66 som har bosted i kommuner hver av de tolv tingrettene har ansvar for. For hvert fengsel antar vi at andelen advokatbesøk og polititransporter fra en gitt

⁷⁰ Med nærmeste fengsel mener vi gjennomgående nærmeste fengsel målt i generaliserte reisekostnader.

tingrett til dette fengselet er lik andelen av den mannlige befolkningen mellom 16 og 66 som tingretten har ansvar for blant tingrettene som har dette fengselet som sitt nærmeste høysikkerhetsfengsel.

Beregne generaliserte reisekostnader

Vi beregner først avstand og reisetid mellom rådhusene i alle kommuner på Vestlandet og fengslene ved hjelp av Open Street Map Routing Machine (OSRM) og et tilhørende programtillegg til STATA.⁷¹ Vi benytter koordinater for kommunenes rådhus som startpunkt og koordinater for fengslenes plassering som slutt punkt. For nytt fengsel Hordaland benytter vi samme koordinater som for Bergen fengsel og for nytt fengsel Rogaland benytter vi koordinater for Stavanger fengsel. Vi forutsetter i beregningen at nytt fengsel i Møre & Romsdal vil legges til Digernes i Skodje kommune om lag 25 minutter i retning Molde fra Ålesund. Plasseringen er satt med bakgrunn i at Ålesund kommune har svært lite ledige arealer til et nytt fengsel, det er mellom de største befolkningssentrene og området har større ledige næringsarealer. Plasseringen er kun ment som en illustrasjon av en mulig ny plassering av et nytt fengsel i fylket. Tingretter antas å ha samme koordinater som rådhuset til kommunen tingrettene er plasserte i. Generaliserte reisekostnader mellom alle kommuner i og fengsler j og gruppe x er gitt ved:

$$GK_{ij}^x = \text{Distanse}_{ij} * P(\text{distanse}) + \text{Biltid}_{ij} * P_x(\text{biltid})$$

Der x er henholdsvis politi, advokater, pårørende med reiseavstand under 70km og pårørende med reiseavstand over 70km og P er verdsettsingsfaktorer for henholdsvis kjøretøykilometer og reisetid. Vi ser bort fra bompenger og fergetakster, og benytter verdsettsingsfaktorer for fritidsreiser for pårørendereiser. Tabellen under viser benyttede verdsettsingsfaktorer. Verdsettsingsfaktorene for pårørende er hentet fra gjeldende versjon av EFFEKT per desember 2019, som er de som er brukt i samfunnsøkonomiske analyser til NTP 2022-2033. Verdsettsingsfaktor for politi er basert på gjennomsnittlig implisitt timesats fra Tabell 6.33 i KUVen, dersom man antar distanseavhengige kjøretøy-kostnader lik V712 (2018). Salærsatsen for 2019 er 1 040 kr per time og Salærforskriften regulerer at halv salærsats skal benyttes for reisetid. At politiets verdsettsingsfaktor er høyere enn advokatenes kommer blant annet av at det er to politibetjenter med på polititransporter. I tråd med Finansdepartementets rundskriv R-109/2014 reallønnsjusteres verdsettsingsfaktorer for tid med 0,8 prosent per år. Dette er prognosen for vekst i BNP per innbygger i siste perspektivmelding.

Verdsettsings-faktor	Enhet	Gruppe	2019-Kr	Kilde:
P(distanse)	kr per km	Alle	1,86	V712 (2018)
P(biltid)	kr per time	Pårørende, <70km	60,2	EFFEKT 6.71
P(biltid)	kr per time	Pårørende, >70km	105,1	EFFEKT 6.71
P(biltid)	kr per time	Politi	870	Beregninger fra KUV
P(biltid)	kr per time	Advokater	520	Salærforskriften § 8, Rundskriv G-09/2018

⁷¹ Se (Huber og Rust, 2016).

Vedlegg F: Nærmere om prognosene og prognosenes usikkerhet

De siste 40 årene har antallet innsatte per 100 000 menn i aldersgruppen 16-66 år i Norge steget fra 138 i 1980 til 223 i 2016. KVUen legger til grunn at en tilsvarende vekst vil skje framover, og stiller i liten grad spørsmål ved hva som har drevet veksten i antallet innsatte. Kvalitetssikrer vurderer at dette ikke er tilstrekkelig, og at det er nødvendig å lage en modell som tar utgangspunkt i hvordan variablene som driver veksten i antallet innsatte, kommer til å utvikle seg.

Hovedprognose

Modellering av behovet for antall fengselsplasser

For å modellere antallet som kommer til å sitte i fengsel på Vestlandet framover, er det nødvendig å modellere flyten inn og ut av fengslene. Altså antallet innsettelse på Vestlandet, og antallet som slipper ut. Antallet innsettelse er imidlertid betinget av kapasitet – man kan kun settes inn i fengsel dersom det er ledig kapasitet. Vi modellerer derfor antallet dømte til ubetinget fengsel på Vestlandet, ettersom dette gir best grunnlag for å estimere behovet for fengselsplasser.

Antallet mennesker som slipper ut av fengsel er et resultat av antallet dømte samt domslengde. Antallet mennesker som slipper ut på en gitt dag, er alle som tidligere ble dømt til å slippe ut på den dagen. Vi modellerer derfor hvor mange dager hver person som dømmes til ubetinget fengsel, blir dømt til.

Vi modellerer altså hvor mange mennesker som blir dømt til ubetinget fengsel og hvor mange dager hver av dem blir dømt til, for hver dag fram til 2060. Behovet for fengselsplasser hver dag er summen av alle mennesker som har blitt dømt til fengsel før denne dagen, og fortsatt ikke har sluppet ut.

Antallet dømte til ubetinget fengsel

Antallet dømte til ubetinget fengsel dekomponeres i modellen til å være et resultat av to faktorer: Antall dommer til ubetinget fengsel per 100 000 menn i aldersgruppen 16-66 år, og antallet menn i den aldergruppen.

Siden årtusenskiftet har antall dommer til ubetinget fengsel per 100 000 menn i aldersgruppen 16-66 år sett store variasjoner fra år til år, men ingen langsiktig trend. På lengre sikt har antallet nyinnsettelse i fengsel per 100 000 menn i aldersgruppen 16-66 år, vært fallende siden 1970-tallet. I hovedprognosen legger vi til grunn at utviklingen på 2000-tallet fortsetter, og at antallet dommer per person er konstant gjennom analyseperioden. Antallet menn i aldersgruppen 16-66 år antar vi at vokser med SSBs hovedalternativ MMMM. Dette gjør samlet sett at vi modellerer at antallet dommer til ubetinget fengsel på Vestlandet kommer til å vokse med befolkningsveksten på Vestlandet.

Dette definerer utviklingen i antallet dømte til ubetinget fengsel. Det er også nødvendig å estimere det nåværende nivået på antall dommer til ubetinget fengsel per person på Vestlandet i dag, ettersom det ikke nødvendigvis er likt det nasjonale. Tall for antallet dommer til ubetinget fengsel finnes ikke på regionalt nivå, og vi estimerer det dermed ved hjelp av tall for antallet straffede personer, som finnes på regionalt nivå.

Vi bruker andelen av straffede personer i hver lovbruddskategori som ble straffet på Vestlandet, som estimat for andelen av dømte til ubetinget fengsel i den lovbruddskategorien, som ble dømt på Vestlandet. Dersom 22 prosent av menneskene i Norge som ble straffet for rusmiddellovbrudd ble straffet på Vestlandet, estimerer vi

dermed at 22 prosent av menneskene som ble dømt til ubetinget fengsel for rusmiddellovbrudd, ble dømt på Vestlandet. Vi gjør dette for hver lovbruddskategori, og får dermed et estimat for hvor mange som historisk ble dømt til ubetinget fengsel på Vestlandet, samt til hvilken domslengde.

Domslengde

Økt domslengde har vært den drivende faktoren bak den historiske veksten i antall innsatte. Selv om antallet dømte til fengsel ikke har vokst, har antallet innsatte vokst, ettersom de dømte i gjennomsnitt blir dømt til å sone lengre dommer enn før. Fra 2003 til 2016 økte gjennomsnittlig domslengde nasjonalt med omtrent 20 pst. Dette anses primært drevet av en straffeskjerpelse, altså strengere straff for samme dom, men kan også til være et resultat av at den alvorlighetsgraden til den gjennomsnittlige kriminalitet har økt.

Som nevnt i KVUen forventer riksadvokaten ikke ytterligere straffeskjerpelser. Vi legger derfor i hovedprognosen til grunn at domslengden ikke øker framover, men forblir konstant. For å ta innover oss muligheten for at alvorlighetsgraden til den gjennomsnittlige kriminalitet kan fortsette å øke, bruker vi i usikkerhetsanalysen en skjev fordeling som tillater muligheten for høy vekst i domslengde.

I praksis soner de dømte til ubetinget fengsel ikke hele domslengden, ettersom mange får prøveløslatelse. Kriminalomsorgen kan gi prøveløslatelse når to tredjedeler av dommen er gitt. I praksis blir ikke alle prøveløslatt etter to tredjedeler av tiden, og vi estimerer basert på historiske tall⁷² at gjennomsnittlig prøveløslatelse skjer etter at 72 prosent av dommen er sonet. Vi legger til grunn at dette fortsetter framover.

Antall dømte til fengsel og domslengde legger grunnlaget for å modellere det framtidige antallet mennesker som ved dom soner straff til ubetinget fengsel. Det er nødvendig å gjøre et par korreksjoner på disse estimatene for å finne det reelle behovet for fengselsplasser, ettersom ikke alle som er dømt til ubetinget fengsel faktisk soner i fengsel, og ikke alle som sitter i fengsel soner ved dom.

Tilleggsfaktorer og fratrekk

Fratrekk for Elektronisk Kontroll

Dømte til ubetinget fengsel med domslengde under 4 måneder kan søke om å sone hele dommen utenfor fengsel ved elektronisk kontroll. Dersom kriminalomsorgen innvilger elektronisk kontroll, tar disse dømte ikke opp fengselsplasser. Det er dermed nødvendig å gjøre et fratrekk i prognosene for de dømte som soner elektronisk kontroll, og ikke tar opp fengselsplasser.

For å estimere antallet som tar i bruk elektronisk kontroll estimerer vi først antallet som har rett til å søke, og deretter andelen av disse som får innvilget elektronisk kontroll.

Dømte til under fire måneder har rett til å søke om helgjennomføring av elektronisk kontroll. Dersom det er hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, kan kriminalomsorgen innvilge elektronisk kontroll, såfremt det er sikkerhetsmessig forsvarlig og ikke motvirker formålet med straffen. Det gjøres også særuntak for visse lovbruddskategorier, slik som vold og sedelighet.⁷³

⁷² Se notat om utvikling og praksis ved prøveløslatelser (Kriminalomsorgens utdanningssenter KRUS, 2016)

⁷³ Forskrift om straffegjennomføring, §7-3 fjerde ledd

Vi modellerer dermed antall som har rett til å søke helgjennomføring som alle som blir dømt til under måneder, og som ikke er dømt for seksuallovbrudd eller vold og mishandling. Siden helgjennomføring av elektronisk kontroll ble innført har vi observert at omkring 2/3 av de som søker om elektronisk kontroll får det innvilget, og vi legger i hovedprognosen til grunn at denne andelen fortsetter.

Elektronisk kontroll gjennomføres ikke kun som helgjennomføring, men også som delgjennomføring, der dømte soner siste del av dommen i fengsel. Dette har utgjort omkring 12,4 prosent så mange saker som helgjennomføring, og vi legger i hovedprognosen til grunn at det kommer til fortsette framover.

Fratrekk for soning i institusjon

Dømte soner også utenfor fengsel på andre måter enn elektronisk kontroll, gjennom soningsdøgn i institusjon. Som hovedregel blir dømte ikke dømt til soning i institusjon, men soner deler av dommen i institusjon. Det kreves kapasitet i institusjonene for døgnene de dømte soner i institusjonene, men frigjøres også plasser i fengslene mens de dømte soner i institusjonen. Vi gjør dermed fratrekk i prognosene for at 5,4 prosent av dømte døgn soner i institusjon utenfor fengsel.

Tillegg for varetektsfengslede som ikke blir dømt til ubetinget fengsel

Ved å modellere antall som blir dømt til ubetinget fengsel, inkluderes indirekte alle dager de dømte satt i varetekt. Når en person som har sittet i varetekt blir dømt til soning av ubetinget fengsel, får de i soningslengden sin fratrekk for antall dager de satt i varetekt. Varetektsfengslede som ikke blir overført til soning av dom i ubetinget fengsel, blir imidlertid ikke plukket opp ved denne metoden. Vi gjør derfor et tillegg for antall varetektsdøgn som ikke blir overført til soning av dom.

Vi estimerer antallet varetektsdøgn som blir overført til soning av dom som antallet varetektsfengslede som blir overført til soning av dom, multiplisert med antallet dager de satt i varetekt. Antallet varetektsdøgn som *ikke* blir overført til soning av dom er deretter det totale antallet fengslingsdøgn i varetekt, minus antallet døgn som blir overført. Totalt finner vi at omkring 7,4 prosent av alle fengslingsdøgn er varetektsdøgn som aldri blir overført til soning av dom. Vi legger dette til i behovsprognosene.

Retur til trend i antall dommer til ubetinget fengsel per 100 000 menn i aldersgruppen 16-66 år.

2017 og 2018 er år med lave antall dommer sett i historisk sammenheng. Dette kan være et midlertidig avvik, og det kan være starten på et nytt nivå. Det er fortsatt ikke nok data til å kunne si det sikkert. Tidligere år på 2000-tallet har sett nesten like store fall i antallet dommer, men de kom ikke kort etter en politireform som endret politiets innsats. Trolig er fallet derfor en kombinasjon av et midlertidig fall og et skift i nivå. Dette innebærer at antallet dommer til ubetinget fengsel i 2017 og 2018 ligger under trenden, og at man på kort sikt kan forvente en økning i antallet dommer til ubetinget fengsel per 100 000 menn i aldersgruppen 16-66 år på Vestlandet. Vi modellerer dette ved at antallet dommer per 100 000 menn i aldersgruppen 16-66 år på Vestlandet gradvis vokser tilbake til gjennomsnittet fra 2015-2017, og at retur til trend oppnås i 2023.

Usikkerhetsmodellering i prognosene

Vi modellerer usikkerhet i alle variablene som inngår i prognosemodellen, ved Monte Carlo-simulering. Det er overordnet to former for usikkerhet. Den første er usikkerhet i trenden til variablene, altså i hvordan de utvikler seg på lengre sikt. Den andre formen for usikkerhet er tilfeldighet fra år til år. Noen år dømmes flere til fengsel, andre soner mange i institusjon, og andre soner mange i varetekt. Disse tilfeldighetene påvirker samlet behovet for antallet fengselsplasser.

Antallet menn i alder 16-66 år på Vestlandet

I hovedprognosen legger vi til grunn at befolkningen vokser med SSBs hovedprognose (MMMM) fram til 2040, og deretter med estimatene for nasjonal vekst etter det (ettersom regionale estimer kun går fram til 2040). I usikkerhetsanalysen bruker vi også 8 av SSBs andre befolkningsprognoser, og trekker ved tilfeldighet en av de 9. Vi tillegger en 50 prosent sannsynlighet for hovedprognosen MMMM, og samlet 50 prosent sannsynlighet for de andre 8.

Antallet dommer til ubetinget fengsel på Vestlandet per 100 000 menn i alderen 16-66 år

Det er både en årlig tilfeldighet i antallet dommer og en usikkerhet i trenden på antallet dommer. Vi modellerer derfor både og en usikker trend i antallet dommer som varer gjennom hele analyseperioden, og en tilfeldig variasjon rundt trenden fra år til år.

Trenden i antallet dommer settes i hver iterasjon, og inntreffer lineært hvert eneste år. Forventningen er null endring, med et symmetrisk standardavvik. Vi har estimert at standardavviket til trenden er lik det gjennomsnittlige fallet per år i innsettelse per 100 000 menn i aldersgruppen 16-66 år fra 1970-tallet til 2010-tallet. Litt forenklet innebærer dette at den observerte trenden i antall innsettelse per 100 000 menn i aldersgruppen 16-66 år fra 1970-tallet til 2010-tallet er en normal trend, og at en tilsvarende trend kan gjenta seg framover, enten i positiv eller negativ retning.

Hvert år inntreffer en tilfeldig variasjon rundt trenden i antall dommer. Denne variasjonen er estimert å være normalfordelt, med likt standardavvik som det observerte standardavviket rundt trenden fra 2008-2017.

Doms lengde

Doms lengde har i likhet med antall dommer både en usikkerhet i trend og tilfeldighet fra år til år.

Riksadvokaten har uttrykt at det ikke er forventet ytterligere straffeskjerpelse, og forventet trend i doms lengde er derfor null. På lengre sikt er det imidlertid høy usikkerhet i hvordan fordelingen av doms lengde kommer til å utvikle seg. Dette krever å modellere hvor høy andel av de dømte som kommer til å bli dømt i forskjellige doms lengdeintervall.

Vi gjør dette ved å lage tre scenarier på framtidig utvikling, og ved tilfeldighet trekke fra disse. Det første scenariet er høyscenarioet, der utviklingen i andelen som sitter i hvert doms lengdeintervall utvikler seg fra 2018-2060 som den gjorde fra 2002-2017. Dette innebærer en total økning i gjennomsnittlig doms lengde på 70 prosent gjennom analyseperioden. Det andre scenariet er forventningsscenariet, der doms lengdefordelingen er uendret. Det tredje er lavscenariet, der doms lengdefordelingen i 2060 returnerer til slik den var i 2002, før straffeskjerpelsen på 2000- og 2010-tallet. Vi trekker ved tilfeldighet fra disse tre scenariene, og får en usikkerhetsfordeling i utviklingen til trenden.

Tilfeldighet fra år til år i hver doms lengde, modelleres som en normalfordeling med standardavvik lik standardavviket fra trendutviklingen i doms lengdeintervallet mellom 2018 og 2060.

Fratrekk for Elektronisk Kontroll

Usikkerheten i antallet som får elektronisk kontroll inntreffer hovedsakelig indirekte gjennom usikkerheten i doms lengde. Dersom flere dømmes til dommer under 4 måneder, vil flere få elektronisk kontroll. Vi har ikke inkludert usikkerhet i regelendring, eller praksisendring i elektronisk kontroll, i usikkerhetsanalysen. Dersom bruken av elektronisk kontroll utvides fra 4 til 6 måneder, vil det ifølge vår modell spare mellom 5 og 10 fengselsplasser på Vestlandet framover, men det er ikke inkludert i usikkerhetsanalysen.

Fratrekk for soning i institusjon

Andelen av døgn dømte soner i institusjon har hatt et gjennomsnitt på 5,39 prosent og standardavvik på 0,47 prosentpoeng siden 2012. Vi antar at dette fortsetter framover, og modellerer fratrekket for soning i institusjon som normalfordelt med forventning lik 5,39 prosent og standardavvik på 0,47 prosent.

Tillegg for varetektsfengslede som ikke blir dømt til ubetinget fengsel

Andelen varetektsdøgn som ikke blir overført til soning av dom ved ubetinget fengsel har variert mellom 5,4 prosent og 9,1 prosent siden 2012, og hatt et standardavvik på 1,2 prosentpoeng. Vi modellerer at variasjonen i andelen varetektsdøgn som ikke blir overført til soning av dom ved ubetinget fengsel fortsetter, og er normalfordelt med forventning på 7,4 prosent og standardavvik på 1,2 prosent.