

Kriminalomsorgsdirektoratet
Dovre Group Consulting

VARETEKT- OG STRAFFEGJENNOMFØRINGSKAPASITET PÅ VESTLANDET

Konseptvalgutredning (KVU)



Rapport til Justis- og beredskapsdepartementet

VARETEKT- OG STRAFFEGJENNOMFØRINGSKAPASITET PÅ VESTLANDET -
KONSEPTVALGUTREDNING

Rapport til Justis- og beredskapsdepartementet

Dato: 12. april 2019

FORORD

Kriminalomsorgsdirektoratet har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet gjennomført en konseptvalgutredning for varetekt- og straffegjennomføringskapasitet på Vestlandet med bistand fra Dovre Group Consulting AS. Konseptvalgutredningen skal sikre et best mulig beslutningsgrunnlag for hvordan behovet for fremtidig varetekt- og straffegjennomføringskapasitet på Vestlandet bør håndteres. Utredningen har blitt gjennomført i perioden mars 2018 til april 2019.

Arbeidet har blitt utført av en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Kriminalomsorgsdirektoratet, Kriminalomsorgen region sørvest og region vest, Statsbygg samt Dovre Group. Det er avholdt prosjektrådsmøter ved hver delanalyse, og for å forankre viktige beslutninger underveis. Prosjektrådsmøtene har bestått av representanter fra Justis- og beredskapsdepartementet og Kriminalomsorgsdirektoratet. I tillegg har representanter fra Dovre Group deltatt på møtene.

SAMMENDRAG

Kriminalomsorgsdirektoratet har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet gjennomført en konseptvalgutredning for varetekt- og straffegjennomføringskapasitet på Vestlandet, med bistand fra Dovre Group Consulting AS. Utredningen dekker Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane.

Bakgrunnen for oppdraget er Meld. St. 12 (2014–2015) Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen, hvor prognoser viste behov for flere fengselsplasser, samt at andelen plasser på høyt sikkerhetsnivå burde økes. Situasjonen ved oppstart av utredningen er at det i praksis ikke er soningskø, men det er likevel en strukturell ubalanse i fordelingen mellom fengselsplasser på lavere og høyt sikkerhetsnivå. En annen utløsende faktor for oppdraget er at enkelte fengselsenheter har en bygningsmasse med dårlig teknisk tilstand, eller en utforming som er lite egnet for moderne kriminalomsorg. Kriminalomsorgen består i dag av mange og spredte enheter som ikke er forenelig med vurderinger i Kriminalomsorgens kapasitetsplan som anbefaler at fengselsstrukturen innrettes mot færre og større enheter.

NÅVÆRENDE SITUASJON

Straffegjennomføringskapasiteten på Vestlandet består av ni fengselsenheter samt en ungdomsenhet, to overgangsboliger og ti friomsorgskontorer med fire hovedkontorer. Fengslene på Vestlandet har i dag en kapasitet på 822 plasser, hvorav 516 er plasser med høy sikkerhet og 306 med lavere sikkerhet. Rundt 30 av plassene er for kvinner mens ungdomsenheten har fire plasser. Avdeling Osterøy ved Bergen fengsel med 31 plasser på lavere sikkerhetsnivå ble avviklet tidligere i år som følge av Stortingets beslutning om avvikling i statsbudsjettet 2019, og kapasitet ovenfor er status etter denne nedleggelsen. Avdeling Osterøy er likevel omtalt i rapporten på bakgrunn av at beslutning om nedleggelse ble fattet mot avslutningen av utredningsperioden.

Beleggsprosenten i perioden 2013–2017 har gjennomsnittlig vært høy på mellom 90 og 100 prosent for samtlige fengselsenheter, mens den i 2018 gjennomgående har vært noe lavere. Det har i tillegg vært gjennomført tiltak for å redusere soningskø, eksempelvis dublering av celler og leie av kapasitet i utlandet. Friomsorgskontorene håndterer i størrelsesordenen fra 100 til 600 saker per år per kontor, og antall saker har vært stabilt de fire siste år.

Utredningen viser at Åna fengsel, Haugesund fengsel, Bjørgvin fengsel, Vik fengsel og Ålesund fengsel er lite egnet for moderne kriminalomsorg på grunn av bygningsmessig utforming. I tillegg er den tekniske tilstanden ved Bjørgvin fengsel og avdeling Osterøy ved Bergen fengsel vurdert som kritisk. De fengselsenheter som er vurdert til å ha tilfredsstillende tilstand og egnethet i dag er Stavanger fengsel, Sandeid fengsel, Bergen fengsel, Hustad fengsel og Ungdomsenheten Vest. Disse fengselsenhetene er vurdert til å være tilfredsstillende både med hensyn til bygningsmessig tilstand og egnethet. Friomsorgskontorene leier lokaler i det ordinære leiemarkedet og har ikke denne type utfordringer med bygningsmassen.

Analyse av dagens situasjon sett opp mot behov konkluderer med at det er behov for å iverksette tiltak fordi det i dagens situasjon er kritiske mangler knyttet til tilstand og egnethet for enkelte fengsler. Det er samtidig for få fengselsplasser med høyt sikkerhetsnivå og for mange fengselsplasser med lavere sikkerhetsnivå.

NORMATIVE FØRINGER

De politiske mål, lover og forskrifter som er gjeldene for prosjektet er relatert til straffegjennomføring og varetekt, og konsekvenser av normative behov for bygningsmasse. I tillegg skal utredningen inkludere vernebestemmelser og retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser. De viktigste normative føringer 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. Tilstrekkelig og tilrettelagt areal som muliggjør aktivitet, fellesskap og motvirker ufrivillig isolasjon er derfor en sentral forutsetning knyttet til bygningsmassen når det gjelder soning i fengsel. Straffegjennomføringsloven har i dag ingen klare grenser for hvor mye fellesskap innsatte har krav på per dag. Kriminalomsorgsdirektoratet mener imidlertid at man må legge en faglig norm til grunn og arbeider med å definere denne nærmere. Innføring av minstestandard for antall timer fellesskap per dag får konsekvenser for hvilke fengselsarealer som er egnet for moderne fengselsdrift.

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.

INTERESSENTERS BEHOV

Justis- og beredskapsdepartementet er premissgiver, og derav en av de viktige interessentene. Kriminalomsorgen, politiet, påtalemyndigheten, domstolene, Sivilombudsmannen, Riksantikvaren og Statsbygg er andre viktige interessenter. Interessentene har sammenfallende interesser i form av at straffegjennomføringen skal oppfylle krav fra lovverket, at kapasitet er tilgjengelig innen gitte tidsfrister og at sikkerheten skal være best mulig ivarettatt på alle områder både for innsatte, ansatte og samfunnet. Kriminalomsorgen er spesielt opptatt av at lokalene skal muliggjøre effektiv og fleksibel drift. Lokalene skal videre være best mulig egnet for rehabiliterende tiltak og aktivitetstilbud som er sentralt for å motvirke ny kriminalitet og å unngå isolasjon, samt at det er mulig å tilrettelegge for innsatte med særlige behov. Adskilt varetekt og straffegjennomføring for menn og kvinner, som gir begge kjønn likeverdige soningsforhold, er også identifisert som et viktig behov. Pårørende, og spesielt barn som pårørende, trekkes frem som viktige ressurser for de innsatte og dette krever egnede besøksrom. Friomsorgskontorene er mest opptatt av en god geografisk spredning, og tilknytning til kollektiv transport. Både

kriminalomsorgen og politiet er opptatt av at det ikke må være for store avstander mellom arrest, tingrett og fengsel.

Av potensielle interessekonflikter kan det nevnes at distriktspolitikk og lokalisering av statlige arbeidsplasser kan komme i konflikt med effektivitet i kriminalomsorgen. Nærhetsprinsippet vil potensielt kunne innebære en viss grad av konflikt opp mot særlig tilrettelegging for enkelte grupper som krever at skreddersydde tilbud er lokalisert ved et fåtall konsentrerte enheter. Teknologisk utvikling og digitalisering kan bidra til en mer effektiv straffegjennomføring, men det knyttes samtidig bekymring til at bruken av ny teknologi kan gå på bekostning av den menneskelige relasjonen.

FREMTIDIG KAPASITETSBEHOV

Historisk utvikling er lagt til grunn for fremtidig kapasitetsbehov. Den viktigste driveren er den langsiktige økningen i kriminaliteten målt i antall innsatte per 100 000 innbyggere. En annen driver for økt behov er forventet befolkningsøkning. Etter en kraftig vekst knyttet til netto innvandring fra 2001, og en topp i befolkningsveksten i 2011 og 2012, har veksten avtatt og befolkningen er omtrent på samme nivå som før 2001.

Fordeling av behov mellom fengselsplasser med høy sikkerhet og lavere sikkerhet har endret seg de siste ti år. Dette skyldes blant annet en dreining mot lengre fengselsdommer på høyt sikkerhetsnivå samt noe reduksjon i behov for kapasitet på lavere sikkerhetsnivå blant annet knyttet til innføring av soning med elektronisk kontroll og straffegjennomføring i samfunnet.

Utredningen viser at det er et behov for å øke antallet fengselsplasser med høyt sikkerhetsnivå med rundt 150 plasser for å ha en nødvendig fleksibilitet i kapasitetsutnyttelsen. Behovet i 2020 er i underkant av 1 000 plasser totalt, hvorav 700 plasser på høyt sikkerhetsnivå og 300 plasser på lavere sikkerhetsnivå. Det er imidlertid to faktorer som gjør det mindre prekärt å etablere ny kapasitet nå. For det første bygges det ny kapasitet i Agder, samt at de to siste årene har vært noe lavere etterspørsel enn foregående år. Behovet for varetekt- og straffegjennomføringskapasitet er imidlertid beheftet med usikkerhet. Analysene i denne utredningen viser at det vil være behov for i størrelsesorden 100–130 nye fengsels-plasser for hvert tiende år. Endringer i mengde og alvorlighet i kriminalitetsbildet, prioriteringer og kapasitet hos politiet, og utvikling i straffnivået medfører den største usikkerheten i behovet for kapasitet. I tillegg kommer usikkerhet relatert til befolkningsvekst. Det innkommende behovet for varetekt- og straffegjennomføring bør derfor overvåkes for å se om den forventede utviklingen inntreffer, slik at trinnvis utbygging på lang sikt tilpasses oppdaterte prognoser.

Andel kvinner som soner i fengsel har på landsbasis vært stabilt rundt seks prosent og dette legges til grunn som fremtidig behov for fengselsplasser for kvinner. Dagens kapasitet for fromsorgskontorer videreføres basert på et stabilt nivå de fire siste år.

MÅL FOR VIRKNINGEN AV TILTAKET

Utredningen viser at det er behov for å iverksette tiltak for å sikre at nåværende og fremtidig behov knyttet til varetekt og straffegjennomføring på Vestlandet kan dekkes på en tilfredsstillende måte, både med hensyn til kapasitet, kvalitet og effektivitet. Hensiktsmessig utforming av kapasitet vil bidra til sikker og virkningsfull straffegjennomføring, motvirke straffbare handlinger og gi et tryggere samfunn. På bakgrunn av dette er følgende samfunns mål etablert:

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.

Det er ikke identifisert prosjektutløsende behov direkte knyttet til Friomsorgskontorene.

Det er videre utarbeidet effektmål, som understøtter samfunns målet og beskriver virkningene av tiltakene for kriminalomsorgen.

- Kapasitet: Kriminalomsorgen på Vestlandet har tilstrekkelig kapasitet til å dekke behovet for varetekt og straffegjennomføring med høyt og lavere sikkerhetsnivå fra 2030
- Kvalitet: Høy grad av relevant aktivisering. Individuell tilpasning og tilfredsstillende tilbud til grupper med spesielle behov
- Effektivitet: Bygningsmasse, lokalisering og en straffegjennomføring som effektiviserer kriminalomsorgen på Vestlandet

OVERORDNEDE KRAV

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

Med 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

Med 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
- fengselkapasiteten være lokalisert i nærhet til politi, domstol (ved varetekt) og forvaltningssamarbeidspartnere, samt i rimelig nærhet til kollektivtrafikk

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.

IDENTIFISERING AV KONSEPTER

Det er identifisert flere mulige tiltak med bakgrunn i identifiserte behov og mål. Tiltak som ikke tilfredsstiller krav eller ikke er realistiske er silt ut. Tiltak som ble videreført etter en siltingsprosess er å øke egnethet ved eksisterende enheter, endre sikkerhetsnivå ved dagens enheter, nybygg, utvidelse eller rehabilitering ved dagens enheter, og nybygg på ny tomt. De konseptuelle parameterne i tiltakene som gir relevant variasjon i aktuelle konsepter er størrelse på enheter, geografisk plassering, nybygg og ut- og ombygging.

Videreføring av dagens situasjon, nullalternativet, er vurdert som ikke realistisk fordi det på sikt ikke vil være forsvarlig med tanke på kvalitet og kapasitet. Følgende alternativer er analysert:

Minimumsalternativet, det såkalte nullplussalternativet, inkluderer et minimum av investeringer for å øke egnetheten ved flere av dagens fengselsenheter, og vil i tillegg erstatte kapasiteten ved Bjørgvin fengsel ved samme lokasjon. Det tas hensyn til fordeling av plasser på ulike sikkerhetsnivå og egne plasser for kvinner ved bygging av ny kapasitet. Nullplussalternativet antas som følge av tilstand, egnethet og kapasitet å ha en levetid på 10–15 år, og kan anses som et utsettelsesalternativ. De øvrige alternativene som presenteres nedenfor har en forventet levetid på 40 år.

Konsept 1 er det geografisk spredte alternativet som bevarer store deler av dagens bygningsmasse. Alternativet inneholder flere enheter med ulik størrelse og innebærer både rehabilitering, nybygg og nedleggelser. I dette alternativet blir samtlige av dagens enheter videreført utenom Bjørgvin, Ålesund og Haugesund fengsel. Bjørgvin fengsel anbefales ikke videreført på grunn av teknisk tilstand på bygningsmassen og kapasiteten anbefales erstattet ved samme lokasjon. Haugesund og Ålesund fengsel er små enheter som er lite egnet for moderne fengselsdrift, har lite muligheter for utvidelse og tilpasning og de videreføres derfor ikke. Kapasiteten ved de sistnevnte enheter erstattes av økning av kapasitet ved Bergen, Stavanger og Åna fengsel samt nytt fengsel i Møre og Romsdal.

Konsept 2 er det mest konsentrerte alternativet med få enheter og en total omstrukturering for å optimalisere størrelse, plassering og innhold uavhengig av historiske betingelser. Alternativet innebærer at alle dagens fengselsenheter erstattes av nye enheter. Kapasiteten konsentreres rundt byene Stavanger, Bergen og Ålesund.

Konsept 3 er det middels geografisk spredte alternativet. Alternativet optimaliserer enheter basert på størrelse, plassering og utforming, men tar større hensyn til de geografiske avstandene på Vestlandet. Alternativet innebærer at dagens Bergen fengsel og Hustad fengsel består, og det bygges ny kapasitet i tilknytning til Ålesund, Stavanger og Haugesund. Dagens Bergen fengsel videreutvikles. I dette konseptet konsentreres enhetene rundt de samme enheter som i konsept 2, men tar hensyn til de geografiske avstandene ved å plassere et fengsel på hver side av Boknafjorden og Romsdalsfjorden, henholdsvis Stavanger og Haugesund, samt Ålesund og Hustad.

ANALYSE AV ALTERNATIVENE

Det er flere forhold som er behandlet likt i alle konsepter, herunder overgangsboliger, fromsorgskontorer og Ungdomsenheten Vest. Dette fordi overgangsboliger og fromsorgskontorer benytter lokaler som krever lite investeringer og kan leies i det private markedet. Når det gjelder ungdomsenheten, er dette et formålsbygg som nylig er tatt i bruk og videreføres i alle konsepter. Fordelingen av plasser med høyt og lavere sikkerhetsnivå med henholdsvis 70 og 30 prosent og en kvinneandel på seks prosent er også felles for alle alternativer basert på framskrivinger av historiske behov.

Analysen av alternativene er sammenstilt av de prissatte og ikke-prissatte konsekvensene. De ikke-prissatte konsekvensene er behandlet kvalitativt, og nedenfor følger en forklaring og vurdering på hver enkelt ikke-prissatte konsekvens.

Robusthet og levedyktighet omfatter kapasitet som dekker behov for antall fengselsplasser og med riktig struktur for høy og lavere sikkerhet, og plasser for kvinner. Samtlige investeringskonsepter scorer bra på robusthet og levedyktighet. Null- og nullplussalternativet anses å ha en kortere levetid enn de øvrige alternativene. K2 og K3, med mer nybygg, scorer høyere enn K1 knyttet til begrensninger i dagens bygningsmasse som videreføres i K1.

Sikkerhet omfatter sikkerhet for innsatte, ansatte og samfunnet eksempelvis en bygningsmasse som tilrettelegger for trygge og sikre forhold, kommunikasjon med omverden, forhindre rømninger og inntrenging samt opprettholde ro og orden. Begrensede investeringer i nullplussalternativet bidrar til å ivareta den bygningsmessige sikkerheten noe bedre for dagens fengsler, eksempelvis bygging av perimetersikring. Dette løser imidlertid ikke utfordringer med mangel på plasser med høyere sikkerhetsnivå i et 40-års perspektiv. K1 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.

Kvalitet i innhold for de innsatte betyr i denne forstand en bygningsmasse om er tilrettelagt for nok og hensiktsmessig aktivisering og fellesskap, effektiv drift, motvirker bruk av isolasjon, og at bygningsmassen er fleksibel og kan tilpasses endringer i behov. Samt at det er nok og egnede lokaler for forvaltningssamarbeidspartnere og besøkende. Konsekvensen kvalitet i innhold for de innsatte er vurdert som meget stor positiv virkning i alternativene med mest nybygg. Nybygg scorer bedre enn rehabilitering som følge av en mer fleksibel bygningsmasse som bedre kan tilpasses fremtidig ønsket tilbud. Dagens bygningsmasse er ikke tilstrekkelig egnet til å tilby ønsket aktivisering. Nullplussalternativet viderefører noen enheter som er lite egnet for fremtidsrettet kriminalomsorg. Samtidig får alternativet tilført noen nye plasser som også inkluderer areal for aktivisering, slik at det er noe forbedring i forhold til nullalternativet.

Fysisk arbeidsmiljø dekker arbeidsmiljøet til de ansatte inkludert sanitære forhold. Det anbefales allerede i nullplussalternativet å utvikle Bjørgvin fengsel, en av de enheter med dårligst sanitære forhold og fysisk arbeidsmiljø. I tillegg er det knyttet tiltak til D-fløyen ved Åna fengsel som bedrer det fysiske arbeidsmiljøet. K1 er vesentlig bedre enn nullplussalternativet i hovedsak på bakgrunn av omfattende rehabilitering og høyere andel nybygg. K2 og K3 oppnår maksimal score på bakgrunn av stor andel nybygg.

Transportbehov for politiet og kriminalomsorgen inkluderer en vurdering av det totale transportbehovet knyttet til varetekt og domfelte. I vurderingen av transportbehov for politiet og kriminalomsorgen er det vektlagt plassering av fengselsenheter i forhold til politi, domstol og hovedvegnett. Dagens fengselsenheter har ikke optimal beliggenhet og nybygg er derfor favorisert med konsentrert lokalisering i nærheten av viktige forvaltningssamarbeidspartnere. K3 scorer imidlertid noe bedre enn K2 ved at det er plassert et fengsel på hver side av Boknafjorden og Romsdalsfjorden.

Tilgjengelighet og nærhet omfatter nærhet for den innsatte til hjemsted, forvaltningssamarbeidspartnere og besøkende. Ved vurdering av tilgjengelighet og nærhet oppnår K3 maksimal score og K2 scorer nesten like bra ved at kapasiteten plasseres i nærheten av de store byene.

De prissatte konsekvensene i analysen består av investeringskostnader og kostnader for drift av fengslene. Investeringskostnader dekker rehabilitering, nybygg, brukerstyr og tomt. I nåverdiberegningen inngår også kostnader relatert til fengselsdrift av dagens fengsler. Disse er basert på faktiske kostnader for eksisterende enheter, mens det for nybygg er benyttet kostnader basert på erfaringstall samt bemanningsplaner for fengslene i Agder.

Ved vurdering av konseptene mot de ikke-prissatte og prissatte konsekvensene har vi sammenlignet mot nullalternativet. De ikke-prissatte konsekvensene kan maksimalt oppnå fire pluss, som er beste score. Analysen av alternativene oppsummeres i tabellen nedenfor.

Tabell 1 Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte virkninger og rangering av alternativene. Investeringskostnader og netto nåverdi for perioden 2025–2065. Mill. 2019-kroner.

	Null	Null+	K1	K2	K3
Robusthet og levedyktighet	0	+	+++	++++	++++
Sikkerhet	0	+	++	++++	++++
Kvalitet i innhold for de innsatte	0	+	++	++++	++++
Fysisk arbeidsmiljø	0	+	++	++++	++++
Transportbehov politiet og kriminalomsorgen	0	0	+	++	+++
Tilgjengelighet og nærhet	0	0	0	+++	++++
Investeringskostnad inkl. mva.	0	2 058	7 495	7 406	7 606
Netto nåverdi inkl. skattekostnad ekskl. mva.	0	-560	-3 850	500	-2 650
Rangering	-	3	4	1	2

Med bakgrunn i de definerte konsepter vurderes K2 som det beste alternativet. Alternativet innebærer færre og større enheter i form av nybygg, og konsentrert rundt byene Stavanger, Bergen og Ålesund. Begrunnelse for valg av dette konseptet er at K2 har lavere kostnader enn en videreføring av dagens kostnadsnivå og alternativet vurderes til å gi stor eller meget stor forbedring av de ikke-prissatte konsekvensene. K3 er rangert som best for ikke-prissatte virkninger, men alternativet har vesentlig høyere kostnader enn det anbefalte alternativet. Analyser viser at det er store besparelser i K2, hvor alle dagens enheter erstattes med nybygg, derfor anbefales ikke nullplussalternativet eller K1.

Hovedårsaken til at K2 gir den høyeste netto nåverdien er reduserte kostnader for virksomhetsdriften som følge av stordriftsfordeler ved større enheter. I tillegg til reduserte kostnader, medfører K2 en vesentlig høyere kvalitet på soningstilbudet. Ved å velge K2 oppnås en optimal bygningsmasse, og et robust og levedyktig alternativ som ivaretar en moderne kriminalomsorg på en mest mulig sikker, effektiv og virkningsfull måte. Ved valg av K2 konsentreres kapasiteten til de store byene, og i tilknytning til viktige fagmiljø og infrastruktur. Utfra et kostnadsmessig perspektiv anbefales det ikke å velge et av de mer geografiske spredte alternativene. K3 scorer noe bedre enn K2 på de ikke-prissatte konsekvensene, men det koster rundt 3,2 milliarder kroner mer dersom det velges et noe mer geografisk spredt alternativ.

For å vurdere robustheten i konseptvalget er det gjennomført flere supplerende analyser og scenario-analyser. Alle disse analysene støtter valget av konsept K2 og at fremtidig kriminalomsorg på Vestlandet bør baseres på nybygg og en konsentrasjon rundt de store byene. For å tydeliggjøre effekten av stordriftsfordeler er det gjennomført en analyse av å bygge to fengsler kontra å samle dette på én lokasjon. Analysen viser at man ved en samlet lokalisering oppnår vesentlige besparelser både i investeringskostnader og totale kostnader i analyseperioden.

Det er i tillegg utført en analyse med utgangspunkt i dagens kapasitet som viser at nybygg er mer kostnadseffektiv i analyseperioden enn en videreføring av dagens fengsler. Resultatene fra analysen viser at det er 1,1 milliarder kroner rimeligere å erstatte dagens fengselsenheter med tre nybygg samt at totalt areal reduseres med opp mot 30 000 kvadratmeter. Dette styrker valget av K2. For alle alternativer vil kapasitet utover dagens kapasitet måtte etableres som nybygg, men med ulike plasseringer og stordriftsfordeler avhengig av hvilke og hvor mange lokasjoner som videreføres.

Som supplement til den samfunnsøkonomiske analysen er analyser av flere spesifikke tema gjennomført i utredningen. Disse inkluderer lokalisering av statlige arbeidsplasser, omstillingsprosesser, alternativ bruk av eiendommene, samt vernebestemmelser sin betydning både for drift og en eventuell avhending, samt vurdering av politiets transportbehov ved lokalisering av enhetene. Nullpluss og K1 scorer best på lokalisering av statlige arbeidsplasser. Behovet for omstillingsprosesser er størst i K2 og K3, men behovet er begrenset til flytting av relativt få arbeidsplasser. Vernebestemmelsene har betydning for alle konsepter, men på ulik måte alt etter om det medfører videre drift, rehabilitering eller avhending av enheter med vernebestemmelser. De distanseavhengige transportkostnadene er lave og påvirkes i liten grad av valgt konsept.

FØRINGER FOR FORPROSJEKTET

Utredningens anbefalte alternativ, K2, innebærer å erstatte dagens bygningsmasse med nye og konsentrerte enheter. For å realisere gevinstene så tidlig som mulig anbefales det å igangsette tiltak så raskt som mulig, der første byggetrinn for fengselsplasser er basert på dagens prognoser for 2030. På grunn av usikkerhet i fremtidig etterspørsel, bør prognosene oppdateres jevnlig for å få et best mulig underlag for å bestemme fremtidig utbyggingstakt. Når det gjelder frimsorgskontorene kan behov for eventuell flytting og endring i størrelse raskt tilpasses behovet for kapasitet.

Det anbefales å organisere arbeidet som et program for å følge opp usikkerheten knyttet til fremtidig behov og gjennomføre nødvendige omprioriteringer, slik at de tiltak som til enhver tid bidrar best til å realisere gevinster, nå effektmål og bidra til samfunns målet prioriteres.

For nybygg bør funksjons- og arealveileder for fengselsbygg legges til grunn. Kriminalomsorgsdirektoratet kommer til å inkludere erfaringer fra pågående byggeprosjekter i Agder i veilederen, spesielt når det gjelder området digitalisering. I tillegg legger

Kriminalomsorgsdirektoratet til grunn at kvinner skal gjennomføre varetekt og straff adskilt fra menn.

Videreutvikling av tilbud for grupper med særlig behov for tilrettelegging ved etablering av nye fengsler, samt etablering av forsterkede fellesskapsavdelinger bør avklares tidlig i neste fase.

Konsekvenser for Ungdomsenheten Vest som følge av en eventuell avvikling av Bjørgvin fengsel bør avklares i neste fase ved at Ungdomsenheten i dag er underlagt Bjørgvin fengsel og deler flere fellesfunksjoner.

Vi har anbefalt en prioritering av utfasing av fengselsenheter. Det er flere fengselsenheter som har blitt vurdert til lav score både når det gjelder egnethet og teknisk tilstand. Dette i seg selv medfører behov for tiltak. I tillegg viser enhetsanalyser at det ved samtlige enheter oppnås besparelser ved å bygge nye fengsler heller enn å rehabilitere dagens bygningsmasse. I en trinnvis utbygging av nye fengsler anbefales første byggetrinn i sør, og sentrert rundt Stavanger for å erstatte Åna fengsel, Stavanger fengsel, Haugesund fengsel og Sandeid fengsel. Samtidig anbefales det å erstatte kapasiteten ved Bjørgvin fengsel og Vik fengsel med et nytt fengsel i tilknytning til Bergen fengsel. Neste prioritering er nytt fengsel i nærheten av Ålesund for å erstatte Hustad fengsel og Ålesund fengsel. Til sist prioriteres et nytt Bergen fengsel som anbefales erstattet for å oppnå størst mulig gevinst både når det gjelder kostander, effektivitet og kvalitet i straffegjennomføringen.

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	5
SAMMENDRAG	7
INNHALDSFORTEGNELSE	17
1 INNLEDNING.....	19
1.1 BAKGRUNN OG FORMÅL	19
1.2 FØRINGER FOR UTREDNINGEN.....	20
1.3 OM KRIMINALOMSORGEN	21
1.4 VARETEKT OG STRAFFEGJENNOMFØRING	21
1.5 GRENSESNIITT	24
2 BEHOVSANALYSE	25
2.1 DAGENS SITUASJON	26
2.2 TEKNISK TILSTAND OG EGNETHET FOR FENGSELSENHETENE.....	34
2.3 NORMATIVE BEHOV.....	40
2.4 INTERESSENTANALYSE	59
2.5 ETTERSPORELSEBASERTE BEHOV	71
2.6 PROSJEKTUTLØSENDE BEHOV.....	91
3 STRATEGIKAPITTEL.....	93
3.1 SAMFUNNSMÅL.....	93
3.2 EFFEKTMAÅL.....	95
3.3 PRIORITERING AV RESULTATMÅL	98
4 OVERORDNEDE KRAV.....	101
4.1 ABSOLUTTE KRAV	101
4.2 BØR-KRAV	101
4.3 IKKE PROSJEKTSPEKIFIKKE KRAV.....	103
5 MULIGHETSSTUDIE.....	105
5.1 METODISK TILNÆRMING	105
5.2 IDENTIFISERING AV TILTAK.....	107
5.3 GROVSILING AV TILTAK	109
5.4 TILTAK OG GROVSILING EKSISTERENDE FENGSELSENHETER.....	114
5.5 TILTAK OG GROVSILING NYBYGG PÅ NY TOMT	119
5.6 KONSEPTUELLE PARAMETRE	120
5.7 PREMISSER FOR ALTERNATIVER	125
5.8 KONSEPTER SOM INNGÅR I ALTERNATIVANALYSEN.....	125
6 ALTERNATIVANALYSE	131
6.1 BESKRIVELSE AV ALTERNATIVENE.....	131
6.2 ALTERNATIVENES REALISERING AV MÅL OG KRAV	143
6.3 PRISSATTE VIRKNINGER	147
6.4 IKKE-PRISSATTE VIRKNINGER	169
6.5 LOKALISERING AV STATLIGE ARBEIDSPLASSE	174
6.6 TILRETTELEGGING FOR GODE OMSTILLINGSPROSESSER	179
6.7 ALTERNATIV BRUK AV EIENDOMMER.....	181
6.8 VERNEBESTEMMELSER BETYDNING DRIFT OG EVENTUELT SALG	185

6.9	POLITIETS TRANSPORTBEHOV	190
6.10	SAMMENFATTENDE ANALYSE.....	192
7	FØRINGER FOR FORPROSJEKTFASEN	197
7.1	OVERORDNET STYRING OG FORUTSIGBARHET.....	197
7.2	OPPDATERTE PROGNOSE	198
7.3	OMFANG OG AMBISJONSNIVÅ	198
7.4	SAMMENSATT PROSJEKTTEAM.....	203
7.5	ORGANISERING AV PROSJEKTER OG GJENNOMFØRINGSSTRATEGI	203
7.6	KONTRAKTSSTRATEGI.....	207
	VEDLEGG	211

1 INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN OG FORMÅL

Oppdragsbrevet for gjennomføring av en konseptvalgutredning for varetekts- og straffegjennomføringskapasiteten på Vestlandet henviser til Meld. St. 12 (2014-2015) Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen, som beskriver at Kriminalomsorgen står over for utfordringer knyttet til kapasitet for varetekt og straffegjennomføring. Da denne stortingsmeldingen ble fremlagt viste prognoser at det er behov for flere fengselsplasser, og at soningskøen nasjonalt var på rundt 1200 ubetingede dommer, samt at andelen plasser på høyt sikkerhetsnivå burde økes.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har med bakgrunn i dette bedt Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) om å utarbeide en konseptvalgutredning (KVU) for varetekt- og straffegjennomføringskapasiteten på Vestlandet. Utredningen skal belyse forhold som er vesentlige for konseptvalget, og sikre regjeringen et godt beslutningsgrunnlag for hvilket konsept som bør velges for fremtidig varetekts- og straffegjennomføringskapasitet i Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane samt Møre og Romsdal.

I dag er det i praksis ikke soningskø blant annet som følge av kapasitetsøkende tiltak, både i form av permanente og midlertidig tiltak fra 2014. Den strukturelle ubalansen i fordelingen mellom plasser av lavere og høyt sikkerhetsnivå er endret ved Stortingets beslutning om nedleggelse av ca. 250 fengselsplasser med lavere sikkerhetsnivå i 2019, herav 31 plasser ved Bergen fengsel, avd. Osterøy som er under avvikling. Samtidig har enkelte enheter en bygningsmasse med dårlig teknisk tilstand eller en utforming som er lite egnet for moderne kriminalomsorg. Flere fengsler mangler blant annet areal for aktivisering og felleskap, noe som er nødvendig for et kvalitetsmessig godt innhold i straffegjennomføringen og for å motvirke isolasjon.

Straffenivået har økt det siste tiåret, og det avses flere lange straffer som betyr økt behov for fengselsplasser med høyt sikkerhetsnivå. Behovet for varetektsplasser har gått noe ned de siste to årene, men denne nedgangen antas å være normal kortsiktig svingning i etterspørsel. Den langsiktige trenden viser likevel en gradvis økning i behov både for varetektsplasser og for straffegjennomføringskapasitet, og det vurderes ikke til at drivere som påvirker etterspørsel vil endre seg vesentlig i nærmeste fremtid. Domfelte med kortere straffer og mindre sikkerhetsmessige utfordringer gjennomfører i større grad straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll. Dette gjør at behovet for fengselsplasser med høyt sikkerhetsnivå øker mer enn behovet for fengselsplasser med lavere sikkerhetsnivå.

Det er store variasjoner i de bygningstekniske tilstandene til fengslene på Vestlandet, men mange av fengslene har betydelig vedlikeholdsbehov. Bygningsmassens tilstand og utforming er et viktig grunnlag for å kunne ivareta krav til god kriminalomsorg. Dagens fengsels- og friomsorgsstruktur på Vestlandet bærer også preg av flere små, og geografisk spredte enheter.

Det minste fengselet i området har 18 fengselsplasser mens det største har i underkant av 250 fengselsplasser. Flere av fengslene er lite egnet for varetekt, straffegjennomføring, og/eller for effektiv fengselsdrift. Eksempler på dette er utfordringer knyttet til ansattes sikkerhet, arbeidsmiljø og mulighet for å gi et tilfredsstillende tilbud når det gjelder aktivitet og sysselsetting, samt tilbud om nødvendige helsetjenester, utdanningstilbud med videre. I tillegg mangler flere enheter egnede arealer hvor de innsatte kan motta besøk. Friomsorgskontorene har i dag en lokalisering med hoved- og underkontorer med god geografisk dekning.

1.2 FØRINGER FOR UTREDNINGEN

Justis- og beredskapsdepartementet har i oppdragsbrevet til Kriminalomsorgsdirektoratet av 20. juni 2017 lagt føringer og rammer for utredningsarbeidet:

- Analysen skal gi en vurdering av behov for fremtidig varetekts- og straffegjennomføringskapasitet. Analysen skal ikke begrenses til behovet for fengselsplasser, men også dekke behovet for andre straffegjennomføringsformer, herunder straffegjennomføring med elektronisk kontroll (EK), straffegjennomføring i eget hjem og straffegjennomføring i institusjon. Utviklingen i andre straffarter, slik som samfunnsstraff, skal også vurderes. Fremtidig behov for fengselsplasser, herunder behov for plasser med høy og lavere sikkerhet, skal også vurderes på bakgrunn av scenarier for mulig utvikling av straff i samfunnet.
- Det må foreligge tilstandsanalyser av dagens fengselsbygg. Tilstandsanalyser skal beskrive teknisk tilstand, fremtidig vedlikeholdsbehov og funksjonell egnethet for dagens bygningsmasse.
- Alternativene skal beskrive hvilke enheter som anbefales lagt ned, og hvilke økonomiske og administrative konsekvenser dette har. Det skal også vurderes hvilke samfunnsmessige konsekvenser nedleggelse og nyetableringer vil få.
- Alternativanalysen skal blant annet inneholde en vurdering av retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser, tilrettelegging for gode omstillingsprosesser, alternativ bruk av eiendommer og vernebestemmelser.
- Det er viktig at KDI involverer Statsbygg, kriminalomsorgen, politiet, aktuelle kommuner, forvaltningssamarbeidspartnere mv. i arbeidet.
- Blant annet må politiets transportbehov ved planlegging av geografisk plassering av kapasitet vurderes.
- Det skal beskrives en detaljert plan for utfasing av enheter som anbefales lagt ned. En realistisk gjennomføringsplan med tidsfasing og finansieringsplan skal være en del av beskrivelsen.

Utredningen er gjennomført i henhold til de faglige standarder som følger av Finansdepartementets (FIN) rammeavtale og veiledere vedrørende KS1. Utredningen vil bli underlagt ekstern kvalitetssikring i tråd med regelverket for større statlige investeringsprosjekter.

1.3 OM KRIMINALOMSORGEN

Justis- og beredskapsdepartementet er overordnet Kriminalomsorgsdirektoratet, som har det øverste faglige og administrative ansvaret for kriminalomsorgen. Under Kriminalomsorgsdirektoratet er kriminalomsorgen organisert i fem regioner som har ansvar for straffegjennomføringen innenfor regionens grenser. Fengslene og friomsorgskontorene er underlagt regionene, og det er fengslene og friomsorgskontorene som har ansvar for den daglige driften på lokalt nivå. Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter KRUS er også underlagt Kriminalomsorgsdirektoratet.

Fengsler benyttes til gjennomføring av varetekt og fengselsstraff, forvaring og gjennomføring av subsidiær straff etter bøter («bøtesoning»). Overgangsboliger kan benyttes ved slutten av soningen, som ledd i gradvis tilbakeføring av innsatte til samfunnet. Friomsorgskontorene har ansvaret for straffegjennomføring i samfunnet som samfunnsstraff, program mot ruspåvirket kjøring, straffegjennomføring med elektronisk kontroll, straffegjennomføring i behandlingsinstitusjon og følge opp prøveløslatte med videre.

Grunnlaget for arbeidet til kriminalomsorgen finnes i straffegjennomføringsloven som regulerer og legger rammene for hvordan straff skal gjennomføres både i og utenfor fengsel. Av straffegjennomføringsloven § 2 fremgår at «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».

Norsk kriminalomsorg bygger på et humanistisk menneskesyn, og på individuell tilrettelegging for de domfelte og innsatte. Kriminalomsorgen definerer i sin virksomhetsstrategi, 2014-2018 samfunnsoppdraget til kriminalomsorgen: «Kriminalomsorgen skal gjennomføre varetektsfengsling og straffereaksjoner på en måte som er betryggende for samfunnet og som motvirker straffbare handlinger. Det skal legges til rette for at lovbrøtere gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster.»

1.4 VARETEKT OG STRAFFEGJENNOMFØRING

Regulering av straffegjennomføring og varetekt blir nærmere beskrevet i kapitlet normative behov, men innledningsvis følger en kort beskrivelse av varetekt, samt ulike typer straffereaksjoner og -gjennomføringsformer.

1.4.1 Varetekt

Varetekt er innsettelse i fengsel i forbindelse med etterforskning av mulige straffbare forhold. Den innsatte er på tidspunkt for varetektsfengsling ikke dømt, men det er skjellig grunn til mistanke om at personen har gjort noe som kan føre til fengsel i mer enn seks måneder. Varetekten kan besluttes for å ivareta ulike formål. Etter straffeprosessloven § 171 kan varetekt

blant annet besluttes når det foreligger fare for bevisforspillelse, fare for gjentakelse eller unndragelsesfare.

1.4.2 Straff og straffegjennomføringsformer

Etter straffeloven § 29 har vi følgende straffereaksjoner: Fengsel, forvaring, samfunnsstraff, ungdomsstraff, bot og rettighetstap. De ulike typene straffereaksjoner, og mulige straffegjennomføringsformer, som er relevante for utredningen er nærmere beskrevet nedenfor.

Ved fengselsstraff skilles det mellom betinget og ubetinget fengselsstraff. Tradisjonelt har ubetinget fengselsstraff blitt gjennomført nettopp i fengsel. En ubetinget fengselsstraff kan imidlertid gjennomføres helt eller delvis utenfor fengsel på bestemte vilkår. Den mest brukte ordningen for gjennomføring av ubetinget fengselsstraff i samfunnet er straffegjennomføring med elektronisk kontroll (EK), jf. straffegjennomføringsloven § 16 annet ledd. Ordningen innebærer mulighet for å gjennomføre straffen med elektronisk kontroll i eget hjem dersom den idømte straffen er inntil fire måneder, eller dersom den domfelte har inntil fire måneder igjen til forventet løslatelse.

Straffegjennomføringsloven § 16 første ledd åpner også for soning utenfor fengsel, i eget hjem, når halvdelen av straffetiden er gjennomført. Denne bestemmelsen har imidlertid et betydelig snevrere anvendelsesområde og en mindre målgruppe enn bestemmelsen om elektronisk kontroll. En ordning som derimot benyttes i større grad er at straffen gjennomføres i institusjon, jf. strgfjl. § 12, typisk for rusbehandling eller arbeidstrening og tilbakeføring til samfunnet. Dette kan gjelde hele eller deler av straffen. I tillegg er det anledning til å gjennomføre deler av straffen i sykehus strgfjl. § 13. Denne typen opphold under straffegjennomføringen er som regel kortvarige.

Straffereaksjonen fengselsstraff kan som beskrevet foregå i ulike former. Målet er at flest mulig skal få en gradvis overgang til frihet ved å overføres til fengsel med lavere sikkerhetsnivå, og andre straffegjennomføringsformer, som for eksempel elektronisk kontroll ved slutten av straffegjennomføringen. I tillegg unngår man uheldige bivirkninger av fengselsopphold ved at en betydelig andel av fengselsstraffene nå gjennomføres i sin helhet i samfunnet, i form av straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

Forvaring er en tidsubestemt straffereaksjon som benyttes dersom tidsbestemt fengselsstraff ikke anses å være tilstrekkelig for å verne samfunnet mot den domfelte. Reaksjonen kan være aktuell dersom domfelte har begått eller forsøkt å begå særlig alvorlig kriminalitet som krenker andres liv, helse eller frihet jf. straffeloven § 40. Det er et vilkår at det er nærliggende fare for at domfelte på ny vil begå en slik alvorlig forbrytelse. Når den domfelte er idømt forvaring kan personen i prinsippet risikere å tilbringe resten av livet i fengsel. Retten skal fastsette en tidsramme, men straffetiden kan senere forlenges ut over denne grensen. Beslutning om å forlenge straffetiden tas av domstolen.

I en betinget dom har retten bestemt at fullbyrdingen helt eller delvis utsettes i en prøvetid. Eksempler på betinget dom er typisk samfunnsstraff, program mot ruspåvirket kjøring (RK) og narkotikaprogram med domstolskontroll (ND). Ved idømmelse av betinget fengselsstraff er det et krav om at personen som er domfelt ikke foretar en ny straffbar handling i løpet av prøvetiden. I tillegg kan retten sette flere særvilkår som den domfelte må oppfylle i prøvetiden. Dersom disse krav blir overholdt anses straffen som fullbyrdet og domfelte må da ikke sone straffen i fengsel.

Samfunnsstraff idømmes i medhold av straffeloven kapittel 8. Domfelte dømmes til å utføre samfunnsnyttig tjeneste, tiltak eller program i et visst antall timer, fordelt over en bestemt tidsperiode. Samfunnsstraff kan idømmes istedenfor fengselsstraff når det ellers ikke ville blitt idømt lengre straff enn fengsel i ett år, hensynet til straffens formål ikke taler mot en reaksjon av frihet og lovbyteren samtykker og har bosted i Norge.

Program mot ruspåvirket kjøring jf. straffeloven § 37, er en alternativ straffereaksjon overfor personer som ellers ville blitt dømt til ubetinget fengselsstraff for kjøring under påvirkning av legale og illegale rusmidler. Programmet har som mål å øke bevisstheten om egen adferd, konsekvensene av denne og hindre fremtidig ruspåvirket kjøring.

Narkotikaprogram med domstolskontroll jf. straffeloven § 37, er et alternativ til ubetinget fengselsstraff for rusmiddelavhengige som dømmes for kriminalitet knyttet til rusavhengigheten, enten kriminalitet er begått under ruspåvirkning eller for å finansiere misbruk. Til forskjell fra ved andre straffereaksjoner, følger domstolene opp den domfelte gjennom straffegjennomføringen med hyppige møter der en dommer fører kontroll med at vilkårene blir overholdt og at det er progresjon i rehabiliteringen.

Det er en målsetting at personer under 18 år ikke skal gjennomføre straff i fengsel med mindre dette er nødvendig. Dette gir seg utslag i både valg mellom ulike straffereaksjoner og ved gjennomføringen av en eventuell ubetinget fengselsstraff. En alternativ straffereaksjon som er utviklet for denne gruppen er ungdomsstraff jf. straffeloven kapittel 8 a jf. konfliktrådsloven kapittel IV. Vilårene for å idømmes ungdomsstraff med ungdomsstormøte og ungdomsplan er at lovbyteren var under 18 år på gjerningstidspunktet, har begått gjentatt eller alvorlig kriminalitet, at lovbyter samtykker og har bosted i Norge, samt at straffens formål ikke med tyngde taler mot en reaksjon i frihet, jf. straffeloven § 52 a.

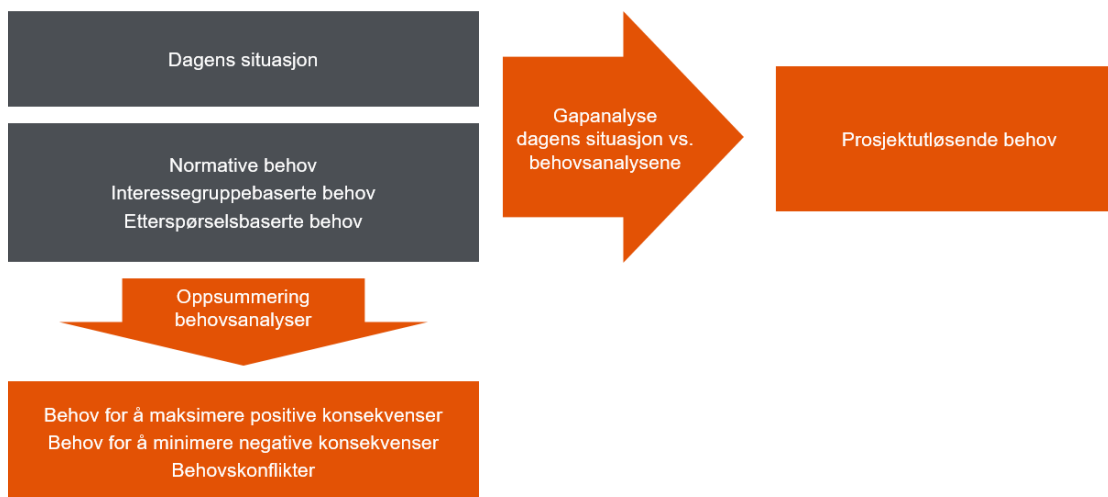
Bot er en egen straffereaksjon og kan brukes enten som eneste straff, eller i kombinasjon med fengselsstraff, samfunnsstraff eller rettighetstap. Når bot ilegges fastsettes en subsidiær fengselsstraff fra 1–120 dager. Dersom boten ikke betales kan den subsidiære straffen måtte gjennomføres i fengsel. Tradisjonelt har «bøtesoningen» foregått i fengsel. I 2014 ble det imidlertid iverksatt et pilotprosjekt med bøtetjeneste, hvor botlagte kan gjøre opp for seg i form av samfunnsnyttig tjeneste i stedet for å sone den subsidiære straffen i fengsel, jf. straffegjennomføringsloven § 16 a. Det vises for øvrig til forslag i Prop 1 S (2018 – 2019) om landsdekkende og permanent innføring av bøtetjeneste som vil bli gjort gjeldende i løpet av 2019.

1.5 GRENSESNITT

Utredningen er geografisk begrenset gjennom mandatet til fylkene Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane samt Møre og Romsdal. Disse fylkene omfatter imidlertid et stort geografisk område, slik at behov for kapasitet i Rogaland i sør nødvendigvis ikke kan dekkes i Møre og Romsdal i nord og omvendt. Behovet for varetekt- og straffegjennomføringskapasitet i disse fylkene vurderes også opp mot situasjonen i tilgrensende fylker og regioner. Spesielt er situasjonen i Agder-fylkene i sør, og Trøndelag i nord interessant.

2 BEHOVSANALYSE

For å identifisere relevante behov er det hensiktsmessig å kombinere forskjellige analysemetoder og perspektiver¹. Dette gir en «triangulering» av behovene fra forskjellige synsvinkler, og en metodes svakheter kan bli kompensert av en annen metodes styrke. Metodene som velges bør til sammen gjøre det mulig å identifisere alle relevante behov. For å få en bred kartlegging av behovene er følgende metodikk lagt til grunn:



Figur 2.1 Behovsanalyse - overordnet prosess

Behovsanalysen innledes med en beskrivelse av dagens situasjon med hensyn til kapasitet i fengsler og fromsorgskontorer, geografisk plassering og enhetenes tekniske tilstand og egnethet. Deretter kartlegges behov ved hjelp av tre utfyllende metoder:

- Normative behov – Gjennomgang av lover og forskrifter
- Interessentanalyse – Undersøkelse av interessenters behov
- Etterspørselsbaserte behov – Estimering av fremtidig behov for kapasitet i fengsler og fromsorgskontor

I tillegg til det prosjektutløsende behovet, som er hovedbegrunnelsen for å gjennomføre prosjektet, vil det kunne være andre behov som aktualiseres dersom prosjektet gjennomføres. I et samfunnsmessig perspektiv vil det også være ønskelig å optimalisere løsningen ved å oppnå så store positive ringvirkninger som mulig og minimere eventuelle negative sideeffekter. Dette kan medføre at løsningen blir en annen enn når bare det prosjektutløsende behovet legges til grunn.

¹ Concept rapport nr. 5, «Bedre behovsanalyser»

Til slutt oppsummeres behovene og sammenlignes med dagens situasjon og fremtidig situasjon uten tiltak. Dette for både å identifisere et prosjekttløsende behov og for å avdekke andre forhold som bør tas med i vurderingen av mulige løsninger.

2.1 DAGENS SITUASJON

Beskrivelse av dagens situasjon er basis for å analysere gap mellom dagens situasjon og fremtidig behov. Straffegjennomføringskapasiteten på Vestlandet består i dag av ti fengselsenheter, en ungdomsenhet, to overgangsboliger og fire friomsorgskontor, med til sammen seks underkontor.

Oppdragsbrevet² beskriver utfordringer knyttet til kapasitet for varetekt og straffegjennomføring med henvisning til Meld. St. 12 (2014-2015) Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen. Da denne stortingsmeldingen ble fremlagt viste prognosene at det er behov for flere fengselsplasser. Situasjonen i dag er at det i praksis ikke er soningskø. Det beskrives også i meldingen at mange av fengslene har betydelig vedlikeholdsbehov og vurderes som lite egnet for fremtidig straffegjennomføring. I tillegg bærer dagens struktur preg av mange små og geografisk spredte enheter, både når det gjelder fengsler og friomsorgskontor.

Det er nevnt spesifikt i oppdragsbrevet at «det må foreligge tilstandsanalyser av dagens fengselsbygg. Tilstandsanalyser skal beskrive teknisk tilstand, fremtidig vedlikeholdsbehov og funksjonell egnethet for dagens bygningsmasse.»

Beskrivelsen av dagens situasjon starter med oversikt over kapasitet og geografisk plassering. Deretter beskrives teknisk tilstand, fremtidig vedlikeholdsbehov og funksjonell egnethet for dagens bygningsmasse.

2.1.1 Kapasitet fengsel og overgangsboliger

Tabellen nedenfor gir en oversikt over ordinær kapasitet, samt belegg i de fengsler som inngår i utredningen. Oversikten er basert på status i 2018.

² Oppdragsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet datert 20.06.2017

Tabell 2.1 Ordinær kapasitet fengsel og overgangsboliger 2018, Vestlandet. Fordelt på menn høy sikkerhet (Menn HS), Menn lavere sikkerhet (Menn LS), Kvinner høy sikkerhet (Kvinner HS), Kvinner lavere sikkerhet (Kvinner LS). Samt belegg de 5 siste år, og første halvdel 2018.

Enhetsnavn	Totalt Antall	Menn HS	Menn LS	Kvinner HS	Kvinner LS	Belegg (2013-2017)	Belegg (Q1-Q2 2018)
Fengselsenheter							
Åna fengsel	164	140	24	0	0	100 %	97 %
Stavanger fengsel	68	55	0	13	0	96 %	91 %
Haugesund fengsel	18	18	0	0	0	96 %	94 %
Sandeid fengsel	88	0	80	0	8	90 %	81 %
Bergen fengsel	235	191	32	12	0	98 %	80 %
Bjørgvin fengsel	90	0	90	0	0	92 %	88 %
Bergen fengsel avd. Osterøy ³	31	0	22	0	9	96 %	93 %
Vik fengsel	39	28	11	0	0	95 %	93 %
Ålesund fengsel	27	27	0	0	0	93 %	85 %
Hustad fengsel	60	28	32	0	0	94 %	94 %
Total fengselsenheter	820	487	291	25	17		
Ungdom og overgangsbolig	Kapasitet for begge kjønn						
Ungdomsenheten Vest	4					80 % ⁴	63 %
Auklend overgangsbolig	13					90 %	100 %
Lyderhorn overgangsbolig	16					89 %	79 %
Total ungdom og OB	33						
Totalt fengsel, ungdom, OB	853						

³ Avviklet våren 2019

⁴ Ungdomsenheten Vest er underlagt Bjørgvin fengsel, men fikk eget enhetsnummer i 2016 for å enklere kunne hente ut statistikk og lignende. Belegg er derfor gjennomsnitt i perioden 2016-2017.

Tabellen er inndelt i plasser på høyt og lavere sikkerhetsnivå både for menn og kvinner. Plasser på ungdomsenheten tilfredsstiller bygningsmessige og bemanningsmessige krav til høyt sikkerhetsnivå, men regimet skal kunne utvise særlig fleksibilitet både i innhold og sikkerhetsnivå. De fire plassene på ungdomsenheten er for innsatte av begge kjønn mellom 15 og 18 år. I overgangsboligene soner menn og kvinner sammen på lavere sikkerhetsnivå. Gjennomsnittlig beleggsprosent fra de fem siste år, samt første halvdel 2018 fremgår også i tabellen.

Fengslene på Vestlandet hadde ved oppstart av utredningen en ordinær kapasitet på 853 fengselsplasser. I løpet av utredningsperioden, nærmere bestemt den 17 desember 2018 ble det vedtatt av Stortinget at de 31 plassene ved Bergen fengsel avdeling Osterøy skal legges ned. Disse 31 plassene på lavere sikkerhetsnivå ble avviklet våren 2019. Slik at totalkapasitet ved avslutning av utredningen var 822 fengselsplasser. Av disse plassene er 487 plasser for menn på høyt sikkerhetsnivå, 269 plasser for menn med lavere sikkerhetsnivå, 25 plasser for kvinner på høyt sikkerhetsnivå, 8 plasser for kvinner på lavere sikkerhetsnivå. Ungdomsenheten har fire plasser for begge kjønn. I tillegg er det 29 plasser på overgangsbolig som benyttes både av kvinner og menn.

Det er en målsetting at kvinner skal sone i egne fengsler eller i egne adskilte avdelinger med tilrettelagt tilbud på lik linje som menn. Likevel gjennomfører kvinner i dag i enkelte tilfeller straff i avdelinger sammen med menn. De åtte kvinneplassene på Sandeid er på bakgrunn av dette planlagt overført til ny separat kvinneavdeling ved Arendal fengsel, avd. Evje som er under etablering. Fengselsplassene ved Sandeid vil da bli benyttet for menn.

Ved noen av enhetene er det etablert rusmestringsenheter. Dette gjelder Stavanger fengsel, Bergen fengsel og Hustad fengsel.

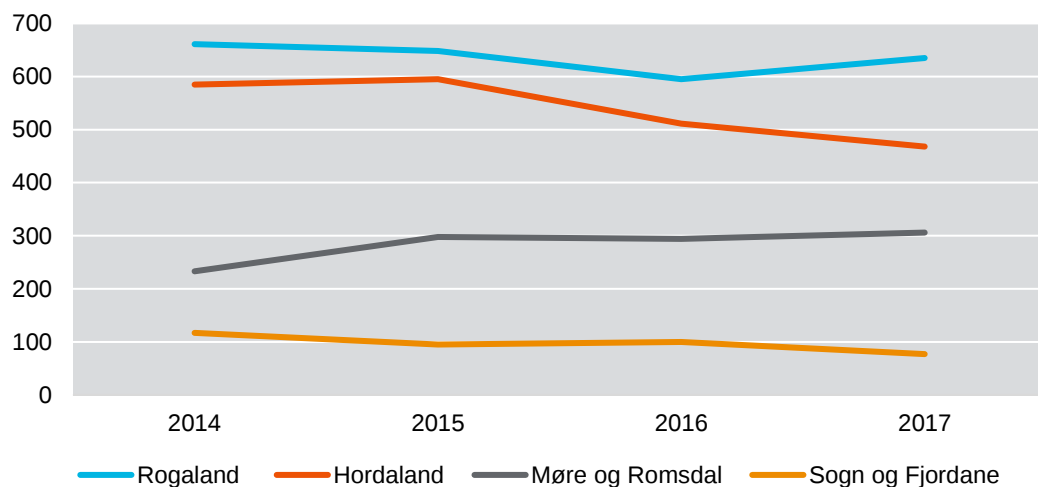
Innsatte med fysiske eller psykiske lidelser blir gitt tilbud utfra de ressurser som er tilgjengelig i fengselet, samt henvisninger til psykolog og lege eller sykehus på vanlig måte.

Beleggsprosenten er på mellom 90 og 100 prosent ved samtlige fengselsenheter og overgangsboliger de siste fem år. Første halvdel av 2018 er belegget gjennomgående noe lavere. Fengselsenheter med plasser på høyt sikkerhetsnivå har jevnt over høyere belegg enn fengselsenheter med plasser på lavere sikkerhetsnivå.

Flere av fengslene har plasser på både høyt og lavere sikkerhetsnivå, mens noen fengsel kun har enten høyt eller lavere sikkerhetsnivå. De største fengslene er Bergen fengsel og Åna fengsel. De to fengslene utgjør til sammen rett i underkant av 50 prosent av fengselkapasiteten på Vestlandet, og i underkant av 70 prosent av fengselkapasitet på høyt sikkerhetsnivå.

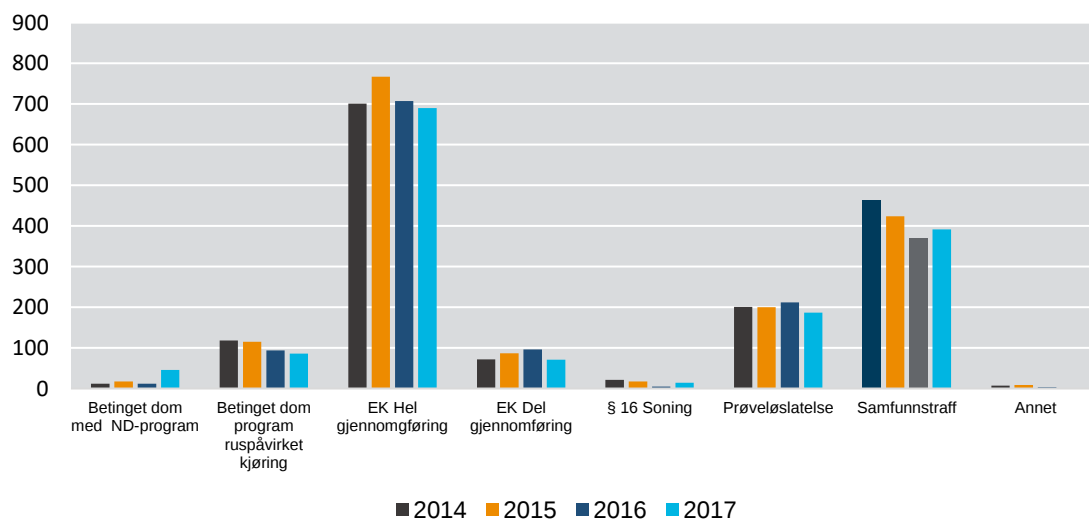
2.1.2 Kapasitet friomsorgskontorene

Fromsorgskontorene har ett hovedkontor i hvert fylke⁵, som hver har to til tre underkontorer som sørger for god geografisk dekning. Figuren under viser antall iverksatte saker per hovedkontor i perioden 2014 til 2017.



Figur 2.2 Antall iverksatte saker ved fromsorgskontorene i perioden 2014-2017 fordelt på hovedkontorer

De ulike hovedkontorene håndterer i størrelsesorden fra 100 til 600 iverksatte saker per år, se figuren under. Antall iverksatte saker har vært tilnærmet stabilt de fire siste år som figuren ovenfor viser. Flere ulike straffereaksjoner og gjennomføringsformer, også en betydelig andel dommer på ubetinget fengselsstraff, gjennomføres som vist i figuren under ved fromsorgskontorene. I tillegg til dette utfører fromsorgskontorene personundersøkelser som benyttes av påtalemyndigheten og domstolen ved valg mellom ulike straffereaksjoner.



⁵ Hordaland og Sogn og Fjordane før fylkessammenslåing.

Figur 2.3 Utvikling i type straffegjennomføringssaker håndtert av fromsorgskontorene i perioden 2014-2017⁶

I perioden har det vært stabilt hvilke typer straffereaksjoner og gjennomføringsformer som har vært håndtert av fromsorgskontorene.

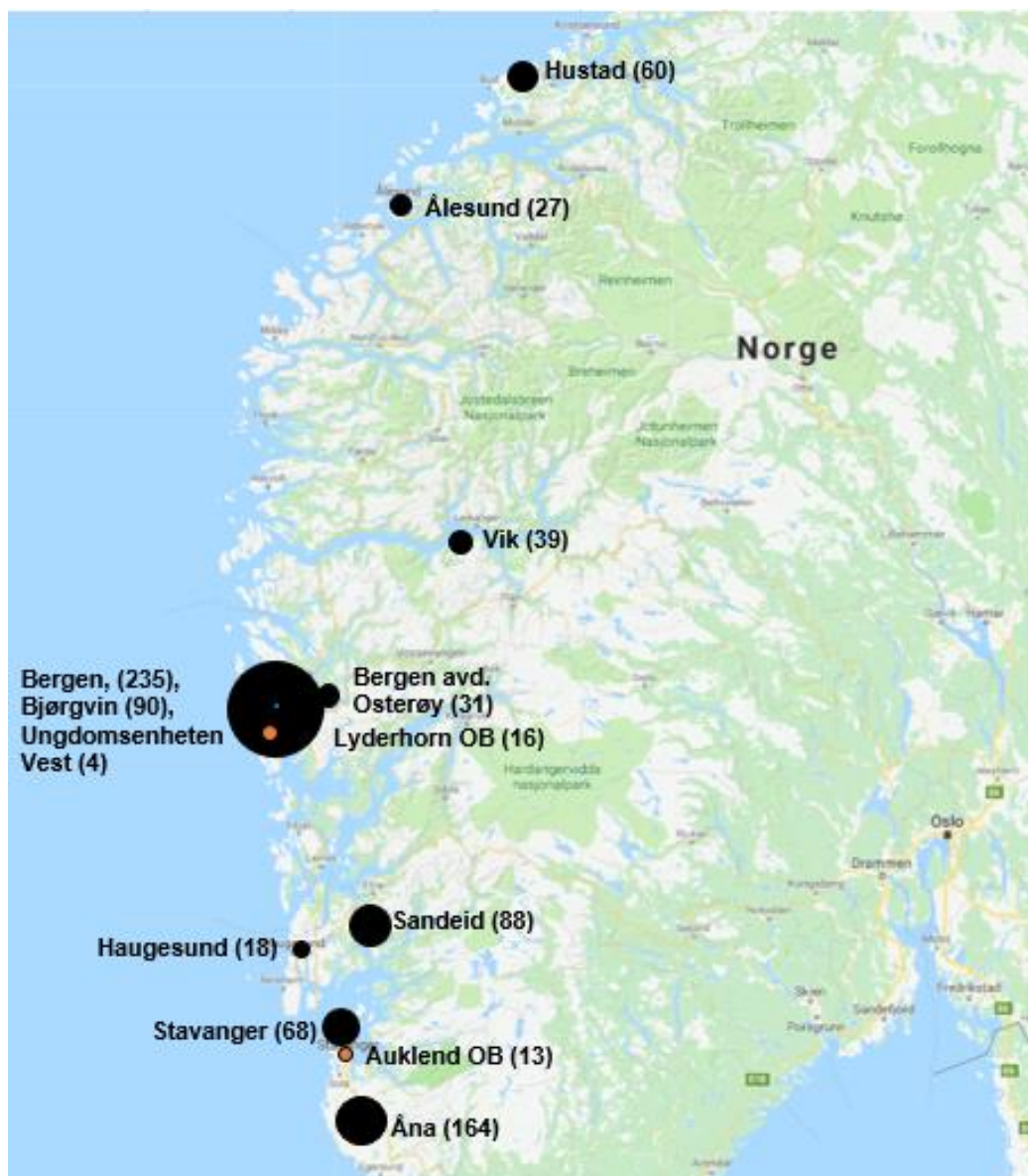
Straffegjennomføring med elektronisk kontroll jf. strgf. § 16 annet ledd, samt beskrevet nærmere i dette kapittel i avsnitt 2.3.2 og under overskriften «straffegjennomføring med elektronisk kontroll» er den type straffegjennomføring som utgjør størst antall saker håndtert av fromsorgskontorene. Som figuren viser har i perioden rundt 700 domfelte årlig gjennomført hele straffen med elektronisk kontroll. I tillegg har rundt 80 gjennomført den siste delen av straffen sin med elektronisk kontroll (delgjennomføring). Forslag om å utvide ordningen straffegjennomføring med elektronisk kontroll er beskrevet i høringsnotat, november 2017 «Endringer i straffegjennomføringsloven, forskrift om straffegjennomføring, og forskrift om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen (øke gjennomføringstiden for straffegjennomføring med elektronisk kontroll mv.». I høringsnotatet foreslås det å utvide ordningen til å gjelde idømt fengselsstraff på inntil seks måneder, eller seks måneder igjen til forventet løslatelse. I dag er grensen inntil fire måneder.

2.1.3 Geografisk plassering

Fengsler og overgangsboliger

Dagens plassering av fengsler og overgangsboliger er presentert i figuren nedenfor.

⁶ Kolonnen «Annet» inkluderer et fåtall betinget dom, samt oppfølging av forvaringsdømte løslatt på prøve. Straffegjennomføring i institusjon § 12, som omtales nærmere under normative behov, ble tidligere fulgt opp av fengslene. Fra 2018 overtok fromsorgskontorene dette ansvaret.



Figur 2.4 Dagens lokalisering av fengsler og overgangsboliger på Vestlandet. Størrelse på kulepunkt antyder forholdet mellom størrelse på fengslene. (Bergen og Bjørgvin fengsel er slått sammen til et stort kulepunkt). Tall i parentes viser antall plasser totalt ved enheten.

Dagens fengsler og overgangsboliger på Vestlandet har geografisk spredning med Åna fengsel lengst sør og Hustad lengst nord.

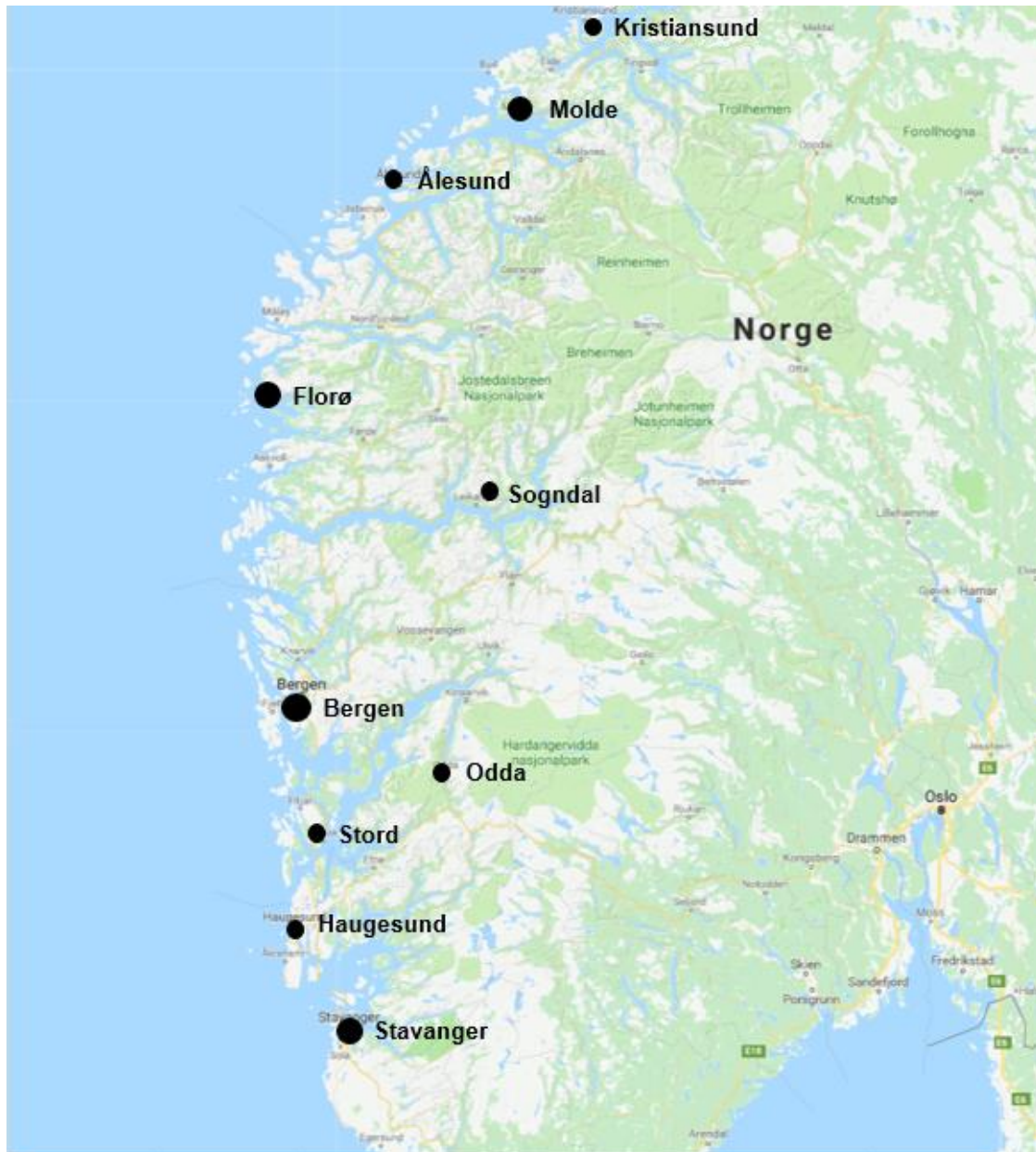
Tabell 2.2 Oversikt over geografisk plassering av fengsler i avstand fra funksjoner som politi, tingrett, bykjerne, sykehus og bussforbindelse

Enhetsnavn	Politi	Tingrett	Bykjerne	Sykehus	Buss
Åna fengsel	5 km	33 km	5 km, Nærbø	45 km, Stavanger	Ingen (Tog 3,5 km)
Stavanger fengsel	3 km	8 km	8 km, Stavanger	10 km, Stavanger	0,2 km
Haugesund fengsel	3 km	2 km	0 km, Haugesund	2 km, Haugesund	1,2 km
Sandeid fengsel	6 km	55 km	55 km, Haugesund	55 km, Haugesund	0,0 km
Bergen fengsel	7 km	17 km	17 km, Bergen	20 km, Bergen	0,3 km
Bjørgvin fengsel	7 km	17 km	17 km, Bergen	20 km, Bergen	0,3 km
Bergen fengsel avd. Osterøy	50 km	50 km	50 km, Bergen	50 km, Bergen	11,5 km
Vik fengsel	1 km	50 km	50 km, Sogndal	70 km, Voss	0,5 km
Ålesund fengsel	1 km	1 km	0 km, Ålesund	8 km, Ålesund	0,5 km
Hustad fengsel	14 km	42 km	42 km, Molde	42 km, Molde	0 km
Ungdomsenheten Vest	7 km	17 km	17 km, Bergen	20 km, Bergen	0,3 km

Tabellen ovenfor viser at fengselsenhetene har stor forskjell i avstander til sentrale funksjoner. Haugesund og Ålesund fengsel er lokalisert sentrumsnært med god nærhet til sentrale funksjoner. Stavanger fengsel, Bergen fengsel og Bjørgvin fengsel, inkludert Ungdomsenhet Vest er lokalisert et lite stykke utenfor bysentrum. Åna fengsel, Sandeid fengsel, Bergen fengsel avdeling Osterøy, Vik fengsel, og Hustad fengsel er geografisk plassert lengre fra større byer og sentrale funksjoner som tingrett og sykehus. De fleste fengsel har busstopp rett utenfor

fengselet, eller i få minutters gåavstand fra fengselet. Foruten Åna fengsel som ikke har bussforbindelse til fengselet. For å komme til og fra Osterøy fengsel er det nødvendig med båttransport.

Frimsorgskontorer



Figur 2.5 Dagens lokalisering av frimsorgskontorer på Vestlandet. Hovedkontorene er merket med større kulepunkt enn underkontorene.

Frimsorgskontorene på Vestlandet har et hovedkontor i hvert fylke. Frimsorgskontorene er for det meste plassert i ordinære kontorlokaler med ulike private eiere av hvert kontor.

Muligheten for å gjennomføre straffen med elektronisk kontroll gjelder domfelte bosatt i hele landet. Dette krever at fromsorgskontorene har en god geografisk dekning for å kunne følge opp sakene. Ved denne typen straffegjennomføring gjennomføres det møter med den domfelte gjennomsnittlig to ganger per uke. Minst ett av møtene skal være med kriminalomsorgen. Det andre møtet er med kriminalomsorgen eller med noen som kriminalomsorgen godkjenner. Sistnevnte kan være særlig aktuelt dersom domfelte bor langt fra den nærmeste kriminalomsorgsenhet.

2.2 TEKNISK TILSTAND OG EGNETHET FOR FENGSELSENHETENE

Anvendt metodikk for å kartlegge tekniske tilstand og funksjonell egnethet er illustrert i figurene under. Metoden er utviklet av Dovre Group for Justissektoren ved tidligere oppdrag.



Figur 2.6 Kartlegging av dagens situasjon for fengselsethetene

Nøkkeldata gir en oversikt over størrelse og lokalisering av eiendom, størrelse på enhet, type straffegjennomføringskapasitet, vernestatus samt utvalgte kostnadsdata.

Teknisk tilstand inkluderer fremtidig vedlikeholdsbehov. Under teknisk tilstand inngår også informasjon om byggeår og tilpasningsdyktighet.

Funksjonell egnethet angir i hvilken grad enheten er funksjonelt for den virksomheten som drives. Herunder sikkerhet for innsatte, ansatte og samfunnet, areal for innhold og aktivitet i straffegjennomføringen samt mulighet for effektiv drift. Tilstanden for enhetene er vurdert i en kritikalitetsskala som kan illustreres på følgende måte:



Figur 2.7 Metode for kritikalitetsvurdering av tilstand og egnethet for fengselsenheterne

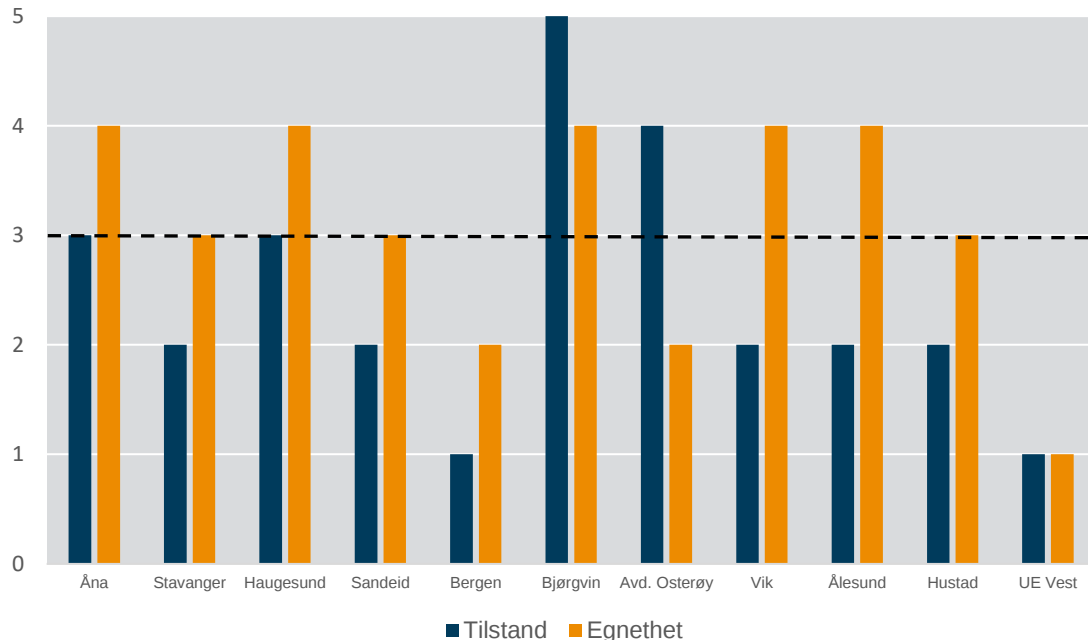
Analysen skal gi en oversikt over hvilke enheter som har de mest prekære behovene. For analyseformål har vi definert prekært eller kritisk som at virksomheten ikke lenger kan utøve sin funksjon i dagens lokaler. Kritikaliteten er vurdert som differansen mellom behovet og videreføring av dagens situasjon, inkludert normale vedlikeholdstiltak.

Kritikaliteten er vurdert på en skala fra en til fem, og vurderingen er gjort for situasjonen i dag og for situasjonen om 10 år. Vi har valgt et 10-års perspektiv ettersom dette reflekterer en forventet realiseringstid fra i dag og frem til et nytt bygg kan settes i drift. En kritikalitetsscore på en representerer en situasjon som er akseptabel i dag, og en score på fem representerer en situasjon som er kritisk i dag. De øvrige kritikalitetsscorene reflekterer hvorvidt situasjonen vil være kritisk i løpet av 10 år.

Det er gjennomført vurderinger av den tekniske tilstanden for alle fengselsenheter med bakgrunn i oppdaterte notat utarbeidet av Statsbygg og Kriminalomsorgsdirektoratet. Notatene dekker byggeteknisk tilstand, driftstilstand og planstatus, og de ble opprinnelig utarbeidet for hver enkelt enhet i 2014. Notatene ble revidert av Statsbygg og Kriminalomsorgsdirektoratet april 2018 for bruk som faktagrunnlag i denne utredningen. Oppdateringen gjelder faktainformasjon, bygningsteknisk tilstand, samt informasjon om planstatus og stedlige forhold. Vurderingen er i tillegg supplert med informasjon fra Kriminalomsorgsdirektoratet knyttet til vurdering av enhetene utfra 23 indikatorer, gjennomført i 2016. Vi har brukt utdrag fra denne vurderingen og i hovedsak de indikatorer som omhandler faglig innhold for de innsatte inkludert bygningsmessig tilpasning, økonomi og bygningsmessig tilstand, samt forhold for de tilsatte. Det er i tillegg gjennomført befaringer og møter på hver fengselsenhet. Teknisk tilstand og egnethet for overgangsboligene er ikke vurdert. Domfelte vil i noen tilfeller kunne gjennomføre straff ved overgangsbolig mot slutten av straffegjennomføringen. De domfelte har da mye kontakt med samfunnet for øvrig, slik at det ikke anses som nødvendig med spesiell tilrettelegging.

Vi vurderer det slik at en score på fire og fem utløser behov for tiltak for virksomheten. En score på tre tilsier at det er en usikkerhet som kan utløse behov for tiltak, mens en og to vurderes til

ikke å utløse behov for tiltak i løpet av de neste 10 årene. Det er kun det mest prekære behovet for hver virksomhet som bestemmer kritikaliteten for virksomheten. Det er metodisk ikke mulig å slå sammen scorene eller benytte gjennomsnittsscoren av kriteriene for den enkelte virksomhet, for å sammenligne. Oppsummert er resultatet av kartleggingen følgende:



Figur 2.8 Resultat av kritikalitetsvurdering av tilstand og egnethet for de ulike fengselsenheterne

Resultater fra vurdering av tilstand og egnethet av fengselsenheterne viser at Åna fengsel, Haugesund fengsel, Bjørgvin fengsel, Vik fengsel og Ålesund fengsel er lite egnet for moderne kriminalomsorg. I tillegg er tilstanden vurdert som kritisk ved Bjørgvin fengsel og Bergen fengsel avdeling Osterøy. De fengselsenheter som scorer ok eller bedre på vurdering av tilstand og egnethet er Stavanger fengsel, Sandeid fengsel, Bergen fengsel, Hustad fengsel og Ungdomsenhet Vest.

Oppsummert er det to enheter som er vurdert som kritisk tilstand i dag eller som vil bli kritisk innen ti år. Den ene av de to, avdeling Osterøy ved Bergen fengsel er allerede avviklet, men ved Bjørgvin fengsel er situasjonen fortsatt kritisk. Dette medfører at det er behov for tiltak relativt raskt og situasjonen blir dermed prosjektutløsende.

Når det gjelder egnethet er det fem av enhetene inkludert Bjørgvin fengsel som er vurdert som delvis kritisk vedrørende dagens egnethet ved enheten. Uten tiltak vil enhetene fortsatt anses som lite egnet for moderne kriminalomsorg og derav en prosjektutløsende faktor.

Nedenfor følger en mer detaljert beskrivelse av vurdering for de ulike fengselsenheterne. I tillegg er nøkkeldata, tilstand og egnethet videre utfyllt i vedlegg 4.

2.2.1 Åna fengsel

Åna fengsel er vurdert til ok teknisk tilstand i dag med unntak av D-fløyen hvor tilstand er svært dårlig. Dersom D-fløyen må stenges vil kapasiteten bli redusert med 22 fengselsplasser med høyt sikkerhetsnivå. Av de totalt 71 bygningene, er alle bygg over 200 kvadratmeter tatt med i vurderingen. Dette dreier seg om 37 bygg, hvor 14 bygg anses å være i god stand, 15 bygg anses å være i mangelfull stand og åtte bygg anses å være i dårlig stand. De åtte byggene som er ansett å være i dårlig stand er i hovedsak bygninger knyttet til den tidligere gårdsdriften i fengselet, slik som låver og fjøsbygninger. Selve forlegningsdelen med unntak av D-fløyen som nevnt ovenfor er i relativt god stand. Anlegget er vernet i sin helhet som nok er en del av årsaken til at det har blitt tatt vare på store areal bygningsmasse som ikke er hensiktsmessig eller benyttes i fengselsdriften.

Egnetheten til Åna fengsel er vurdert som delvis kritisk i hovedsak som følge av mangelfull perimetersikring og utilfredsstillende mulighet for aktivisering på grunn av mangelfull perimetersikring. I tillegg er D-fløyen lite egnet uten toalett og vask på cellene. Innsatte på høyt sikkerhetsnivå blir låst inne på cellene på natten, og manglende toalett og vask kan være lite verdig for den innsatte, uhygienisk, samt at dette medfører smittefare.

Fengelseiendommen omfatter store arealer, og fengselet kan tilpasses til en fremtidsrettet kriminalomsorg. Det er mulig å rive D-fløyen, og redusere kapasiteten med de 22 plassene. Et annet alternativ er å rive fløyen og erstatte med ny, og en eventuelt økt kapasitet. Perimetersikring som er forprosjektet, samt å tilpasse driftsbygninger, eller andre løsninger for aktivisering er noen av mulighetene for å øke egnetheten ved enheten. Hele anlegget er vernet. Dette omtales i kapittel 6.8.

2.2.2 Stavanger fengsel

Stavanger fengsel er vurdert til å ikke bli kritisk i løpet av ti år hverken når det gjelder tilstand eller egnethet. Noe større vedlikeholdsbehov må likevel påregnes også i kommende tiårs periode. Bygningsmassen omtales som lite praktisk i forhold til planløsninger og plassering av enkelte funksjoner, samtidig som bygningsmassen er lite tilpasningsdyktig. Dette påvirker egnethet i noe negativ retning. Det er planlagt et nytt aktivitetsbygg for å erstatte gammelt rivningsmodent verkstedbygg. Dette bygget er også tenkt at skal inneholde lagerbygg, samt ivareta sikkerhet ved vareleveranser ut og inn av fengselet. Det er muligheter for noe videreutvikling av fengselet innenfor eksisterende eiendom. Det pågår arbeid med oppgradering av helsefasiliteter ved enheten.

2.2.3 Haugesund fengsel

Med fengselsbygg fra 1912, er Haugesund fengsel et av de eldste fengslene i Norge. Fengselet er relativt godt vedlikeholdt, men noe større vedlikehold må likevel beregnes de nærmeste årene. Fengselet er lite, og har begrenset med areal for aktivisering både innendørs og

utendørs. Plan- og romløsningene er til hinder for effektiv logistikk og drift, samtidig som bygningsmassen er lite tilpasningsdyktig. Det er store begrensninger ved eventuelt utvidelse av fengselet i og med at fengselet er plassert i sentrum av Haugesund uten tilgjengelig tomt for utvidelse.

2.2.4 Sandeid fengsel

Sandeid fengsel består av 15 bygg med varierende tilstand, men bygningsmassen anses samlet sett for å være i god stand. Større ombygging og rehabilitering ble ferdigstilt i 2001. Tre boenheter, hvor to av enhetene i senere tid er ombygget fra fire til tomannsrom for å være bedre egnet for soning av lengre dommer. Den siste enheten er under ombygging fra fire til tomannsrom. På kort sikt er det behov for å renovere og bygge om vaktbygg for å ivareta ansatte, besøkende og helsetjeneste. Fengselet har gode areal for aktivitet og sysselsetting både innendørs og utendørs, og muligheter for utvidelser på eksisterende tomt.

2.2.5 Bergen fengsel

Bergen fengsel, bygget i 1990, er et av de nyeste fengslene i Norge, og er i bygningsmessig god stand bortsett fra et modulbygg med celler som ble oppført i 2005, og som har noe usikker levetid. Fengselet ble opprinnelig bygget med fokus på små autonome boenheter, men har i dag en annen driftsform som medfører at en del ressurser blir brukt til følgetjenester som anses som lite effektivt. Bygningsmasse og driftskonsept er derav ikke sammenfallende. Fengselet har behov for noe mer areal til aktivisering, og gjerne et kombinert servicebygg/aktivitetsbygg som i tillegg til å gi økt aktivisering vil gi mulighet til å redusere behov for å følge innsatte og derved kunne gi et mer effektivt driftskonsept. Muligheter for utvidelse innenfor eksisterende eiendom, og i sammenheng med Bjørgvin fengsel sin eiendom.

2.2.6 Bergen fengsel avdeling Osterøy

Bergen fengsel avdeling Osterøy har totalt 19 større og mindre bygninger. 16 Bygninger tilhører «Stiftelsen Ulvsnesøy Skolehjem», 3 bygninger tilhører Statsbygg. De tre bygningene eid av Statsbygg har god stand, dette dreier seg om to boenheter og et metallverksted. Den øvrige bygningsmassen er imidlertid i svært dårlig stand, dette innebærer de øvrige boenheter, samt hovedbygg som i tillegg til boenheter inneholder nødvendige servicefunksjoner. Området er godt egnet for type soning som gjennomføres ved enheten. Stortingsvedtak om å legge ned enheten som beskrevet innledningsvis i rapporten.

2.2.7 Bjørgvin fengsel

Samtlige av Bjørgvin fengsel sine fire bygg anses å være i dårlig teknisk stand. Et bygg er allerede stengt, og vil bli sanert. Det ble påpekt ved befaring i fengselet at det er mulighet for at flere bygg kan bli stengt av eksterne tilsynsmyndigheter på kort varsel. På grunn av dårlig tilstand på bygningsmassen, og som følge av dette et redusert aktivitetstilbud, er tilstanden kritisk både bygningsteknisk og funksjonelt for egnethet til fengselsdrift. I løpet av utredningsperioden har det blitt igangsatt bygging av en ny brakkerigg som erstatning til J-bygget. Denne brakkeriggen inneholder skolekjøkken, besøksrom og visitasjonsrom. Åpningen av denne er planlagt ved levering av denne utredningen og det vil medføre en bedring av egnetheten ved enheten. Endringen er imidlertid ikke vesentlig for hverken vurdering av egnethet eller teknisk tilstand. Fengselet er lokalisert som nærmeste nabo til Bergen fengsel, og det er muligheter for bygging på eksisterende eiendom, og i sammenheng med Bergen fengsel sin eiendom.

2.2.8 Vik fengsel

Fengselsbygget fra 1860-tallet har behov for rehabilitering av tak, men er ellers i ok stand. Den øvrige, og nyere bygningsmassen anses for å være i teknisk meget god stand. Fengselsbygget fra 1860-tallet anses som dårlig egnet til dagens bruk ved at det mangler rom til sentrale funksjoner, samt at planløsning og romstørrelser er til hinder for effektiv drift og logistikk. Den øvrige bygningsmassen anses å være godt egnet for dagens bruk. Fengselet har lite areal for aktivisering, men det er sannsynlig at det vil være mulig å erverve tilleggsareal. Det opprinnelige fengselsbygget er avsatt i landsverneplan for justissektoren, i verneklasse 1, fredning.

2.2.9 Ålesund fengsel

Ålesund fengsel fra 1864 er et av de eldste fengslene i Norge. Fengselet er samlet sett teknisk godt vedlikehold. Fengselet er lite, og har begrenset med areal for aktivisering både innendørs og utendørs. Plan- og romløsningene er til hinder for effektiv logistikk og drift, samtidig som bygningsmassen er lite tilpasningsdyktig. Det er store begrensninger ved eventuelt utvidelse av fengselet i og med at fengselet er plassert i sentrum av Ålesund uten tilgjengelig tomt for utvidelse. I landsverneplan for justissektoren er fengselet avsatt i verneklasse 2, bevaring.

2.2.10 Hustad fengsel

Hustad fengsel ble tatt i bruk i 2005, og er generelt i teknisk god stand. Bygningene ble benyttet til siviltjenesteadministrasjon før fengselet ble etablert. Noen av de eldste bygningene som omfatter smie/snekkerverksted, velferdsbygg og forvalterbolig anses å være i mangelfull, til dels dårlig stand. Deler av bygningsmassen er godt tilpasningsdyktig. Fengselet har gode areal for aktivisering, og det anses som mulighet for kjøp av tilleggsarealer ved tomtegrensen om det skulle være behov for utvidelse av fengselet.

2.2.11 Ungdomsenhet Vest

Ungdomsenheten er underlagt Bjørgvin fengsel, og er lokalisert på samme område. Bjørgvin fengsel og ungdomsenheten har i tillegg flere felles funksjoner.

Bygningsmassen til selve ungdomsenheten er totalrehabilitert i 2015 og fremstår som nytt og i god teknisk stand. Bygget er spesialtilpasset formålet, og er godt egnet.

2.3 NORMATIVE BEHOV

Dette avsnittet beskriver normative behov med utgangspunkt i overordnede politiske vedtak, lover og forskrifter. Noen viktige retningslinjer og rundskriv, samt øvrige rettskilder nevnes også. Følgende dokumenter er vurdert som relevante:

Tabell 2.3 Dokumenter som beskriver normative behov, eller er retningsgivende for utredningen

Lover	Forskrifter	Retningsgivende
Straffeloven	Forskrift om straffegjennomføring	Retningslinjer til straffegjennomføringsloven og til forskrift til loven
Straffeprosessloven	Forskrift om innkalling og utsettelse ved fullbyrding av straff	Utfyllende instruks om overføring av domfelte
Straffegjennomføringsloven	Forskrift om fullbyrding av nordiske dommer på straff mv.	Meld. St. 12 (2014-2015) Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen
Lov om overføring av domfelte	Forskrift om gjennomføring av særreaksjonen forvaring	Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor
Lov om fullbyrding av nordiske straffedommer	Byggeteknisk forskrift (TEK17)	Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon, samt vedlegg og veiledere
Menneskerettsloven, herunder EMK	Forskrift om bruk av politiarrest	Internasjonale rettskilder, herunder «Mandela rules»
Arbeidsmiljøloven		Diverse KDI rundskriv
El-tilsynsloven		
Brann- og eksplosjonsvernloven		
Plan- og bygningsloven		
Folkehelseloven		
Kulturminneloven		

De mest sentrale kilder til normative behov finnes i straffeloven, straffeprosessloven og straffegjennomføringsloven med tilhørende forskrifter, samt retningslinjer til straffegjennomføringsloven. Det legges til grunn at straffegjennomføringsloven er i samsvar med gjeldende internasjonale menneskerettigheter. Ulike internasjonale regler og prinsipper vil

påvirke fortolkning av straffegjennomføringslovens regler og vil derfor være relevante å se hen til ved vurdering av de normative behov.

Videre beskriver Meld St. 12 (2014-2015) Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen og tilhørende innstilling 305 S (2014-2015) til Stortinget fra justiskomiteen føringer for hvordan kriminalomsorgen planlegges fremover, både ved straffegjennomføring i fengsel og i samfunnet. En stor del av straffegjennomføringen utføres i fengsel, og derav følger det en del bygningsmessige krav. Dette nærmere beskrevet i et eget avsnitt. I tillegg må det tas hensyn til relevante deler av arbeidsmiljøloven, folkehelseloven, menneskerettsloven samt kulturminneloven. Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon er relevant ved vurdering av fremtidig lokalisering av fengsler og friomsorgskontor. Merk at retningslinjer, rundskriv og lignende ikke er normative krav, men behandles som retningsgivende, og de er således verdt å nevne i denne sammenheng.

2.3.1 Verdier og prinsipper

Meld. St. 12 (2014-2015) og tilhørende innstilling 305 S beskriver verdier og prinsipper som legges til grunn for kriminalomsorgen. Disse verdiene og prinsippene er av avgjørende betydning for hvordan straff gjennomføres og hvilken kapasitet det er behov for. Straffegjennomføringsloven § 2 angir det overordnede formålet med gjennomføring av straff:

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. Ved varetektsfengsling skal kriminalomsorgen legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon.

Normalitetsprinsippet, nærhetsprinsippet, prinsippet om progresjon i straffegjennomføringen og rettighetsprinsippet bidrar til å redusere skadevirkningene av straffegjennomføringen, legger til rette for god rehabilitering og gir gode muligheter for tilbakeføring i samfunnet.

Normalitetsprinsippet innebærer at tilværelsen under straffegjennomføring så langt det er mulig skal være lik tilværelsen ellers i samfunnet og er en viktig del av verdigrunnlaget for kriminalomsorgen. Tilværelsen under straffegjennomføringen skal derfor normaliseres i størst mulig grad, særlig slik at det tilrettelegges for et bredt spekter av virkemidler som kan styrke tilbakeføringen til samfunnet.

Nærhetsprinsippet innebærer at domfelte så langt det er mulig skal gjennomføre straffen i nærheten av hjemstedet, for å enklere kunne ha kontakt med sitt sosiale nettverk – familie, venner og et kjent nærmiljø under straffegjennomføringen. Nærhetsprinsippet er spesielt viktig mot slutten av gjennomføring av fengselsstraff, for å tilpasse seg en tilværelse i frihet.

Prinsippet om progresjon i soningen innebærer at den domfelte gradvis får mer frihet, og at soningsvilkårene blir gradvis mindre strenge. Den domfelte får mer frihet, jo nærmere tidspunktet for (prøve)løslatelse han/hun kommer. Hensikten med dette systemet er at den

domfelte lettere skal kunne tilpasse seg livet etter straffegjennomføring. Progresjon i soningen er særlig viktig for innsatte med lengre fengselsstraffer, hvor kontrasten mellom mange år i institusjon og et liv i frihet er stor.

Rettighetsprinsippet innebærer at det er selve frihetsberøvelsen som er straffen, og at den domfelte ikke skal tape andre rettigheter. Straff setter ikke til side andre rettigheter og plikter etter norsk lov enn det som følger direkte av dommen og nødvendige sikkerhetshensyn.

En viktig konsekvens av rettighets- og normalitetsprinsippet er forvaltningssamarbeidet for offentlige tjenester i kriminalomsorgen som beskrevet i straffegjennomføringsloven § 4. Det skal tilrettelegges slik at innsatte kan få tilgang til de generelle og individuelle tjenester som de har rett til ifølge lov og regelverk.

2.3.2 Regulering av straffegjennomføring og varetekt

Straffeloven regulerer hva som er straffbare handlinger, de aktuelle straffetypene og strafferammene. Straffeprosessloven beskriver forløpet i straffesaker og regulerer bruken av varetekt. Selve gjennomføringen av straff reguleres i utgangspunktet av straffegjennomføringsloven, men for flere av de ulike straffereaksjonene er det også gitt særregulering enten i lov eller forskrift. Andre relevante lover inkluderer lov om overføring av domfelte og lov om fullbyrding av nordiske straffedommer. Relevante forskrifter er forskrift om fullbyrding av straff og forskrift om innkalling og utsettelse ved fullbyrding av straff, med tilhørende retningslinjer.

Gjennom menneskerettsloven er også en rekke internasjonale menneskerettigheter gjort direkte bindende, blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). I tillegg er også flere andre kilder innenfor internasjonale menneskerettigheter veiledende for gjennomføringen av straff og varetekt. Dette er dokumenter som ikke i seg selv er rettslig bindende, men likevel vektlegges ved vurdering av kriminalomsorgens virksomhet. Dette gjelder for eksempel FNs minimumsregler for behandling av innsatte, de såkalte «Mandelareglene» (United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules) vedtatt av FNs Generalforsamling 17. desember 2015) som blant annet legges til grunn av Sivilombudsmannens forebyggingsenhet.

Nedenfor gis en kort redegjørelse for den rettslige reguleringen av straffegjennomføring administrert av kriminalomsorgen, altså ubetinget fengselsstraff, forvaring, samfunnsstraff, subsidiær straff etter bøter («bøtesoning») og enkelte former for betingede dommer. I tillegg til disse reaksjonene foreligger det enkelte former for straff som administreres av andre aktører i strafferettspleien. Dette gjelder politiets oppfølging av ulike vilkår for betinget dom (henvisning), inndrivingen av bøter gjennom Statens innkrevingssentral og tiltak i regi av konfliktrådene, herunder mekling, ungdomsoppfølging og ungdomsstraff.

Fengselsstraff – i fengsel og i samfunnet

Hvordan fengselsstraff skal gjennomføres er regulert av straffegjennomføringsloven, samt forskrift til lov om straffegjennomføring. Det er i tillegg utarbeidet retningslinjer til disse, retningslinjer til straffegjennomføringsloven og til forskrift om loven.

Straffegjennomføringsloven § 10 beskriver gjennomføringsformer for ubetinget fengselsstraff. Praktiseringen av regelverket for valg av enhet for straffegjennomføring er påvirket vesentlig av at bruken av de ulike gjennomføringsformene har imidlertid endret seg betydelig de senere år. Det overordnede skillet går mellom straffegjennomføring henholdsvis i fengsel og i samfunnet, herunder i eget hjem uten eller med elektronisk kontroll (hhv § 16 første og annet ledd), i behandlingsinstitusjon (§ 12) eller i sykehus (§ 13).

Det følger av straffegjennomføringsloven § 11 at «Kriminalomsorgen skal sette domfelte direkte inn i fengsel med høyt sikkerhetsnivå hvis ikke annet er bestemt med hjemmel i denne loven.» Loven åpner både for plassering i fengsel med lavere sikkerhetsnivå og straffegjennomføring i samfunnet. «I særlige tilfeller kan domfelte settes direkte inn i fengsel med lavere sikkerhetsnivå når det er idømt fengselsstraff på mer enn 2 år.» jamfør straffegjennomføringsloven § 11. Fengselsstraff inntil fire måneder kan i sin helhet gjennomføres i hjemmet med elektronisk kontroll, jamfør § 16 annet ledd.

Loven åpner imidlertid også for bruk av plasser ved høyt sikkerhetsnivå selv om en rent sikkerhetsmessig vurdering ikke tilsier dette. Dette kommer blant annet til uttrykk i straffegjennomføringsforskriften § 3-4:

Domfelte i frihet som er idømt straff av fengsel i 2 år eller mindre og som ellers fyller vilkårene for direkte innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå, kan likevel settes inn i fengsel med høyt sikkerhetsnivå dersom dette er nødvendig som følge av bygnings- eller bemanningsmessige forhold eller plassmangel.

Bruk av plasser på høyt sikkerhetsnivå ved kortere dommer er en unntaksbestemmelse i særlige tilfeller og ikke en normalsituasjon.

Særlig om straffegjennomføring i fengsel

Dersom straffen helt eller delvis skal gjennomføres i fengsel angir retningslinjene hvilke kriterier som skal legges til grunn for valg av fengsel. Viktigst er «hvilket sikkerhetsregime som anses nødvendig.» Fysisk og psykisk helsetilstand skal tas hensyn til. Domfeltes behov for tiltak tas i betraktning, og fengselet bør være innholdsmessig tilrettelagt i forhold til straffens lengde. Retningslinjene slår fast at det «bør også legges vekt på å utnytte fengslenes kapasitet.»

Nærhetsprinsippet, altså nærhet til hjemstedet, skal også tillegges vekt, særlig dersom hensynet til barn tilsier en slik plassering. Plassering i nærheten av domfeltes hjemsted velges «så langt det er praktisk mulig og formålstjenlig.» Dette setter ikke strenge krav til geografisk plassering, men tilsier at en struktur der størsteparten av kapasiteten ligger plassert nær større

befolkningsområder er å foretrekke. Prinsippet må balanseres mot hensynet til å ivareta de behov ulike grupper domfelte erfaringsmessig har, eksempelvis gjennom kvinnefengsler og ungdomsenheter.

Straffegjennomføring i eget hjem

Straffegjennomføringsloven § 16 første ledd hjemler gjennomføring av ubetinget fengselsstraff i eget hjem «dersom det er hensiktsmessig for å sikre en fortsatt særlig positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet.» § 16 første ledd er ment å skulle «ivareta en hensiktsmessig progresjon for domfelte under straffegjennomføringen, og bidra til en god tilbakeføring til samfunnet.» jamfør retningslinjene. Overføring er først aktuelt når halve straffetiden er gjennomført. Ordningen innebærer ikke bruk av elektronisk kontroll, men kriteriene for overføring er desto strengere og målgruppen er mindre.

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll etter straffegjennomføringsloven § 16 annet ledd står på grunn av sitt omfang i en særstilling når det gjelder gjennomføring av fengselsstraff utenfor fengsel. Elektronisk kontroll har i løpet av få år utviklet seg til å utgjøre en betydelig andel av straffegjennomføringen i Norge. Domfelte som skal gjennomføre ubetingede fengselsstraffer på inntil fire måneder kan søke om å gjennomføre hele straffen med elektronisk kontroll (helgjennomføring), og de med lengre straffer kan overføres til elektronisk kontroll (delgjennomføring) når de har fire måneder igjen til forventet løslatelse. Det er lovforslag på høring om å utvide bruken av elektronisk kontroll fra fire til seks måneder.

Elektronisk kontroll er aktuelt når «det er hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet.» jamfør § 16 annet ledd. Dette utdypes i forskriften § 7-1 hvor det fremgår at elektronisk kontroll skal «å fremme domfeltes mulighet til å kunne ivareta sine sosiale og økonomiske forpliktelser under straffegjennomføringen og bidra til å redusere faren for ny kriminalitet.» Det stilles krav om at domfelte har fast bopel og er sysselsatt i form av arbeid, opplæring eller andre tiltak. Det er også forbud mot bruk av rusmidler.

Elektronisk kontroll kan innvilges «dersom det er hensiktsmessig for å sikre en fortsatt positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet, kan kriminalomsorgen overføre domfelte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel med særlige vilkår når halvdelen av straffetiden er gjennomført.»

Adgang til straffegjennomføring utenfor fengsel undergitt elektronisk kontroll er viktig i kapasitetsvurderinger, da domfelte som soner på denne måten ikke beslaglegger kapasitet i fengsel, men har gitt økt behov for kapasitet ved friomsorgskontorene.

Straffegjennomføring i institusjon

Straffegjennomføringsloven § 12 åpner for at fengselsstraff «i særlige tilfeller helt eller delvis gjennomføres ved heldøgnsopphold i institusjon dersom oppholdet er nødvendig for å bedre domfeltes evne til å fungere sosialt og lovlydig, eller andre tungtveiende grunner taler for det.» jamfør straffegjennomføringsloven § 12. Formålet med straffegjennomføring i institusjon er etter retningslinjene til § 12 følgende:

Straffegjennomføring etter § 12 skal gi domfelte nødvendig behandling, rehabilitering eller bidra til tilbakeføring etter lengre tids straffegjennomføring. Overføring kan være begrunnet i domfeltes helsemessige behov, rusmiddelproblematikk eller behov for tilbakeføringstiltak og sosial rehabilitering gjennom bo- og arbeidstrening.

Retningslinjene til § 12 beskriver nærmere når overføring etter § 12 er aktuelt:

Når det er nødvendig for at vedkommende kan motta behandling for problemer som har vært medvirkende til kriminalitet, for eksempel alkohol eller narkotikamisbruk, lettere psykiske problemer, tilpasningsproblemer, adferdsforstyrrelser eller lignende. Det samme gjelder når tiltak som sosial rehabilitering, bo- og arbeidstrening eller lignende er nødvendig for å forebygge ny kriminalitet. I særlige tilfeller kan domfelte overføres til aldershjem, pleiehjem, omsorgsinstitusjon mv. når andre tungtveiende grunner taler for det.

Normative føringer for soning etter § 12 innebærer at domfelte soner helt eller delvis i institusjon som ikke er underlagt kriminalomsorgen. Både domfelte som gjennomfører straff i fengsel og i samfunnet etter § 16 vil kunne overføres etter § 12. Ordningen dekker et behov kriminalomsorgen ikke er tilpasset for å kunne dekke, særlig knyttet til spesialkompetanse innen aktuell behandling. Soning etter § 12 ble tidligere fulgt opp av fengslene, selv om de domfelte ikke gjorde beslag på fengselsplasser. Fra 2018 overtok frimsorgskontorene oppfølging av domfelte som gjennomfører straff i institusjon etter § 12 jamfør KDI-Rundskriv 8/2017.

Straffegjennomføring ved heldøgnsopphold i sykehus

Straffegjennomføringsloven § 13 hjemler at «Kriminalomsorgen kan beslutte at straffen kan gjennomføres ved heldøgnsopphold i sykehus dersom behandling av sykdom gjør det nødvendig, og behandlingen ikke kan gis under ordinær gjennomføring av straffen.» Overføring til sykehus gjelder både domfelte som gjennomfører fengselsstraff i samfunnet og i fengsel.

Når det gjelder fengselskapasitet § 13 er det verd å merke seg at i de fleste tilfeller er opphold i henhold til § 13 såpass kortvarige at de ikke frigjør domfeltes plass ved fengselet i perioden. Slikt opphold kan medføre krav om tilsyn eller vakthold, som enten dekkes av tilsatte ved fengselet eller politiet.

Forskriften § 3-6 hjemler at straffetiden ikke løper under visse tilfeller av sykehusopphold: «Dersom domfelte selv har påført seg eller simulert skaden eller sykdommen for å avbryte eller unndra seg opphold i fengsel, og det anses urimelig at straffetiden løper, regnes ikke sykehusoppholdet som straffegjennomføring.» jamfør forskrift § 3-6.

Prøveløslatelse

Det følger av straffegjennomføringsloven § 42 første ledd at «Kriminalomsorgen kan løslate domfelte på prøve når vedkommende, medregnet mulig varetektsopphold, har gjennomført to tredjedeler av straffen og minst 60 dager.» Prøveløslatelsesperioden er en integrert del av straffegjennomføringen og regnes som en egen straffegjennomføringsform, jmfør § 10. Prøveløslatelse anvendes for domfelte som gjennomfører fengselsstraff, uavhengig av om denne gjennomføres i fengsel eller i samfunnet. Ordningen innebærer at det fastsettes et sett med individuelle vilkår og kontrolltiltak som følges opp av domfeltes lokale friomsorgskontor, jmfør § 43. Dette dreier seg eksempelvis om bosted, sysselsetting og oppmøte i upåvirket tilstand. Brudd på vilkårene kan medføre domstols beslutning om at gjenstående straffetid skal gjennomføres, jmfør § 44.

Normative krav til sikkerhet under straffegjennomføring

Kravene til en sikkerhetsmessig forsvarlig straffegjennomføring er grunnleggende og gjennomsyrrer aktuelt lov og regelverk. Problemstillingene reguleres overordnet av § 2 og § 3 i straffegjennomføringsloven.

«Straffen skal gjennomføres på en måte (...) som er betryggende for samfunnet.» jmfør § 2 og «Gjennomføringen av reaksjonen skal være sikkerhetsmessig forsvarlig.» jmfør § 3. Dette utdypes i retningslinjene i form av at «Sikkerhetsmessige hensyn skal alltid vurderes nøye. Ved alle avgjørelser skal sikkerheten i og utenfor fengslene ha høyeste prioritet.»

Normative føringer for sikkerhet kan som følge av behov for nærhet til nødeter påvirke valg av plassering av enhetene, utforming av bygningsmasse og sikringstiltak. I tillegg kommer dynamisk sikkerhet knyttet til organisering, bemanning og driftsmessige rutiner.

I hvilken grad enheten ivaretar ønsket sikkerhetsnivå er avgjørende for hvilke innsatte og domfelte som kan plasseres ved enheten. Kriminalomsorgen kategoriserer i dag fengslene i tre ulike nivå, høyt sikkerhetsnivå, lavere sikkerhetsnivå, samt overgangsboliger. I tillegg kan det etableres regimer med særlig høyt sikkerhetsnivå ved behov, jmfør straffegjennomføringsloven § 10. Friomsorgskontorene har ikke tilsvarende kategorisering. Ved straffegjennomføring i samfunnet knytter kravene til sikkerhetsmessig forsvarlig gjennomføring seg til individuelle vurderinger av domfelte og de kontroll- og oppfølgingstiltak hver og en trenger på det aktuelle stadiet av straffegjennomføringen.

Normative krav til progresjon, innhold og aktivitet i straffegjennomføringen

I straffegjennomføringsloven § 3 slås det fast at straffegjennomføringen skal innrettes med sikte på å motvirke nye straffbare handlinger og en gradvis overgang til mer frihet for de domfelte:

Innholdet skal bygge på de tiltak kriminalomsorgen har til rådighet for å fremme domfeltes tilpasning til samfunnet. Kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for at domfelte skal kunne gjøre en egen innsats for å motvirke nye straffbare handlinger (...) Ved gjennomføringen av fengselsstraff, forvaring og strafferettslige særreaksjoner skal det så vidt mulig skje en gradvis overgang fra fengsel til full frihet og gis tilbud om deltagelse i fritidsaktiviteter.

Prinsippet om progresjon fremkommer direkte av retningslinjene til straffegjennomføringsloven: «Så vidt mulig skal forholdene legges til rette for en progresjonsrettet straffegjennomføring.»

Normative føringer for progresjon vil i en del tilfeller bety overføring fra fengsel med høyt sikkerhetsnivå til fengsel med lavere sikkerhetsnivå mot slutten av soningen, samt fra fengsel med lavere sikkerhetsnivå til straffegjennomføring i samfunnet. For enkelte innsatte vil overgangsbolig være et egnet virkemiddel nært løslatelsen. I noen tilfeller kan progresjon i straffegjennomføringen gjennomføres ved samme enhet, ved gradvise endringer i regimet den domfelte soner under. Progresjon stiller ikke i seg selv krav til den enkelte enhet. Praktisering av progresjonsbasert straffegjennomføring krever imidlertid en hensiktsmessig fordeling av fengselsplasser med henholdsvis høyt og lavere sikkerhetsnivå og straffegjennomføringskapasitet i samfunnet.

Kravene til aktivisering av innsatte og domfelte har to sider. På den ene siden har domfelte aktivitetsplikt. På den annen side har kriminalomsorgen plikt til å legge til rette for utøvelse av fritidsaktiviteter, særlig for varetektsinnsatte og innsatte som er utelukket fra fellesskapet. Aktivitetsplikten beskrives på følgende måte i straffegjennomføringsloven § 3 og tilhørende retningslinje:

Domfelte har aktivitetsplikt under gjennomføringen av straff og strafferettslige særreaksjoner. Aktivitetsplikten kan bestå av arbeid, samfunnsnyttig tjeneste, opplæring, program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet. (...) Når det gjelder aktivitetsplikten i fengsel skal det tas utgangspunkt i arbeidstiden i fengselet. Andre aktiviteter enn arbeid bør ha tilsvarende omfang for at aktivitetsplikten skal anses oppfylt, eventuelt kan flere aktiviteter kombineres.

Også domfelte som gjennomfører straff i samfunnet har aktivitetsplikt og generelt kan aktivitetsplikten sies å være et sentralt virkemiddel for å skape innhold i straffegjennomføringen.

Det følger av forskriften § 1-4 at «Aktivitetsplikten gjelder for domfelte som gjennomfører straff eller strafferettslig særreaksjon. Varetektsinnsatte har ikke aktivitetsplikt, men skal gis tilbud om aktiviteter så langt det passer med varetektskjennelsen og påtalemyndighetens bestemmelser. Aktivitetene skal søkes lagt til rette etter den innsattes forutsetninger.»

For de deler av virksomheten som foregår innenfor fengsel, medfører aktivitetsplikten blant annet at bygningsmassen må være tilrettelagt for å kunne tilby og gjennomføre relevante aktiviteter. Ordningen stiller også krav til kompetanse, bemanning og kapasitet ved fengselet. Det samme gjelder muligheten for utøvelse av fritidsaktiviteter, noe som også har sammenheng

med innsattes muligheter for opphold i friluft: «Kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for at de innsatte skal få tilbud om deltagelse i aktiviteter på fritiden, herunder mulighet for fysisk aktivitet og kulturell virksomhet.» jamfør § 21 i straffegjennomføringsloven.

Forpliktelsen om å legge til rette for aktivisering er særlig sterk overfor sårbare grupper innsatte, herunder varetektsinnsatte og innsatte som er utelukket fra fritidsfellesskapet:

«Ved varetektsfengsling skal kriminalomsorgen legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon.» jamfør § 2 i straffegjennomføringsloven.

Det betyr blant annet at bygningsmassen og fengselsområdet må være tilrettelagt for å kunne tilby og gjennomføre slike aktiviteter. Det stiller også krav til kompetanse og kapasitet ved fengselet. Tilbud om fritidsaktiviteter er spesielt viktig for varetekt med restriksjoner og avdelinger med høy sikkerhet.

Straffegjennomføringsloven har i dag ingen klare grenser for hvor mye fellesskap innsatte har krav på per dag. KDI mener imidlertid at man må legge en faglig norm til grunn og arbeider med å definere denne nærmere. Innføring av minstestandard for antall timer fellesskap per dag får konsekvenser for hvilke fengselsarealer som er egnet for moderne fengselsdrift

Domfeltes kontakt med familie og sosialt nettverk er viktig for den rehabiliterende prosessen og tilbakeføring til samfunnet. Ved de enheter hvor det er mulig med hensyn til teknisk utstyr, bemanning og ressurser for øvrig kan innsatte, innenfor nærmere bestemte rammer, tilbys videosamtaler med pårørende, jamfør rundskriv KDI 3/2017.

Barns rett til samvær med sine foreldre – barn på besøk i fengsel

Kriminalomsorgen har innenfor rammene av sin virksomhet plikt til å ivareta hensynet til «barnets beste.» Dette gir flere utslag i aktuelt lov- og regelverk. Det følger av straffegjennomføringsloven § 3 at «Barns rett til samvær med sine foreldre skal særlig vektlegges under gjennomføringen av reaksjonen.» og ifølge § 33 skal forholdene legges til rette for at besøk av barn kan gjennomføres på en skånsom måte. Nærhetsprinsippet er derfor spesielt viktig når det er barn som er av de nærmeste pårørende.

Kriminalomsorgen skal innenfor rammene av hensynet til barnets beste og sikkerhetsmessige vurderinger «tilrettelegge for at barn med foreldre innsatt i fengsel så langt det er mulig får ivaretatt sin rett til kontakt med forelderen», jamfør barnekonvensjonen artikkel. 9. Kriminalomsorgen er i henhold til rundskriv KDI 2/2017 forpliktet til å «innenfor rammene av gjeldende regelverk legge til rette for at barnets møte med kriminalomsorgen blir så positivt som mulig.»

Normative føringer for barns rett til samvær med sine foreldre setter krav til at fengslene har besøksfasiliteter egnet for å ta imot barn, enten i fengselets besøksavdeling, besøksbus eller -leilighet. Det følger av rundskriv KDI 2/2017 at «Besøk av barn bør alltid gjennomføres i tilrettelagte besøksrom eller andre velegnede lokaler.» Det følger videre at det bør finnes

«barnevennlige besøksrom» og at barneansvarlig på enheten kan bistå med råd om utforming av lokalene, jmfør rundskriv KDI 4/2015.

Forvaltningssamarbeid

§ 4 i straffegjennomføringsloven beskriver at kriminalomsorgen gjennom samarbeid med andre offentlige etater skal legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på. Samarbeidet skal bidra til en samordnet innsats for å dekke domfelte og innsattes behov og fremme deres tilpasning til samfunnet.

Normative føringer for forvaltningssamarbeid medfører at kriminalomsorgen må tilrettelegge for samarbeidspartnerne og de tilbud som de skal bidra med i fengselet. Blant annet vil tilbudet om undervisning avhenge av hvilke muligheter fasilitetene gir. Behovet for egnede lokaler gjelder også for helsetilbud. Ulike andre tjenesteytere, som for eksempel veiledere fra NAV, har også behov for egnede kontorlokaler.

De normative føringene for forvaltningssamarbeidet bør også sees i sammenheng med digitaliseringsprosesser i offentlig sektor. For fengslene er eksempelvis adgangen til å bruke videokonferanse i saker om fengslingsforlengelse, jmfør straffeprosessloven § 185 og tilståelsessaker etter straffeprosessloven § 248, relevante. Ordningen kan videre benyttes til fjernavhør av vitner og tolker, saksforberedende møter i sivile saker, hovedforhandling i sivile saker og rettsmeklinger. Bruk av videokonferanse i slike saker kan være tidsbesparende og frigjøre ressurser som ellers brukes til fremstilling av domfelte. Samtidig fordrer ordningen at kriminalomsorgen har tilstrekkelige og egnede lokaler og teknisk utstyr.

Normative føringer for innsettelse i fengsel

Uavhengig av gjennomføringsform slår forskrift om innkalling og utsettelse ved fullbyrding av straff, § 3, fastslår at «Dato for fremmøte til straffefullbyrding skal ikke settes mindre enn tre uker fra innkallingen antas å være kommet frem til domfelte. Normalt skal fullbyrdingen påbegynnes innen 60 dager etter at kriminalomsorgen mottok fullbyrdingsordre.» Hurtig iverksettelse er et viktig prinsipp, som stiller krav til tilgjengelig kapasitet. Domfelte som ikke kan innkalles til å påbegynne fullbyrdingen innen 60 dager anses å utgjøre en kø, såkalt soningskø.

Normative føringer for innsettelse i fengsel stiller krav til at det må være tilgjengelig kapasitet på riktig type fengselsplass innen 60 dager for at det ikke skal oppstå en soningskø.

Retningslinjene utdyper hvilke andre kriterier som skal legges til grunn for valg av fengselsplass. Fysisk og psykisk helsetilstand skal hensyntas. Domfeltes behov for tiltak skal tas i betraktning, og fengselet bør normalt være innholdsmessig tilrettelagt etter straffens lengde. Retningslinjene slår fast at det også bør legges vekt på å utnytte fengslenes kapasitet. Nærhet til hjemstedet, særlig dersom hensynet til barn tilsier en slik plassering, skal også tillegges vekt, og slik plassering skal velges så langt det er praktisk mulig og formålstjenlig.

Dette setter ikke strenge krav til geografisk plassering, men tilsier at en struktur der størsteparten av kapasiteten ligger plassert nær større befolkningsområder er å foretrekke.

Særlig om overføring fra politiarrest til varetektsfengsling

Straffegjennomføringsforskriften § 4-1 fastsetter at «Kriminalomsorgen skal stille fengselsplass til disposisjon for varetektsinnsatte og personer som politiet har pågrepet innen to døgn etter pågripelsen, med mindre dette av praktiske grunner ikke er mulig. Kriminalomsorgen og politiet plikter sammen å sørge for at slik overføring fra politiarrest til fengsel finner sted.» Dette samsvarer med forskrift om politiarrest § 3-1 hvor tilsvarende fremgår. Dersom den varetektsfengslede er under 18 år skjerpes imidlertid kravene til hurtig overføring fra politiarrest: «Er den innsatte under 18 år skal overføring skje snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen.»

Ifølge retningslinjene om varetekt skal «Varetektsinnsatte og pågrepne personer skal plasseres i fengsel med høyt sikkerhetsnivå med mindre påtalemyndigheten eller domstolen bestemmer noe annet.»

Det fremgår videre av forskriften § 4-1 annet ledd at «I særlige unntakstilfelle kan varetektsinnsatte og personer som politiet har pågrepet, overføres fra fengsel til politiarrest i forbindelse med fengslingsmøte eller hovedforhandling i straffesaken. Dette gjelder bare dersom det ikke er mulig å finne ledig fengselsplass i nærheten av domstolen og avstanden mellom fengselet og domstolen er så lang at det er praktisk umulig å fremstille den pågrepne eller varetektsinnsatte hver dag. Slikt opphold skal være av meget kort varighet og det skal fortløpende arbeides for å skaffe egnet rom i fengsel i nærheten av rettslokalene.», jamfør forskrift § 4-1.

I Oslo tingretts dom av 2. juni 2014 kom retten blant annet frem til at isolasjon i politiarrest etter de første 48 timene mangler grunnlag i nasjonal rett dersom kapasitetsproblemer er den eneste omstendigheten som hindre overføring til fengsel. Den 10. juni 2014 vedtok Stortinget å be om at regjeringen sikrer at 48-timersregelen overholdes strengt. Dette taler for at Kriminalomsorgen til enhver tid må planlegge og drifte med ledig kapasitet til varetekt.

Normative føringer for varetekt setter krav til at kapasitet er tilgjengelig og at innsatte kan overføres til fengsel innen 48 timer. Det er i første rekke plasser med høyt sikkerhetsnivå som skal benyttes til varetekt. Det settes krav til geografisk plassering av fengselsplass fortrinnsvis i nærheten av domstolen, spesielt i forbindelse med fengslingsmøte eller hovedforhandlinger slik at logistikk i forbindelse med fremstillingen blir mest mulig effektiv.

Forvaring

Forvaring er en tidsbestemt straff som idømmes ved alvorlige lovbrudd der tidsbestemt straff ikke anses tilstrekkelig for å beskytte samfunnet. Forvaringen kan ha en tidsramme inntil 21 år,

som igjen kan forlenges av domstolen. Forvaring reguleres også av straffegjennomføringsloven, men gjennomføres innenfor det overordnede rammeverket oppstilt i straffeloven og den særregulering som er gitt i forvaringsforskriften. Forvaring gjennomføres i hovedsak i egne forvaringsavdelinger, først og fremst i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, men også i form av oppfølging av kriminalomsorgen under prøveløslatelsesperioden. Også overfor forvaringsdømte skal det tilstrebes en gradvis overgang fra fengsel til full frihet, jamfør straffeloven § 3, og en viss andel forvaringsdømte sluses ut i samfunnet via fengsel med lavere sikkerhetsnivå og overgangsbolig.

Samfunnsstraff

Samfunnsstraff er en straffereaksjon som idømmes av domstolen, jamfør straffeloven kapittel 8. Den vanligste formen for samfunnsstraff er gjennomføring av samfunnsnyttig tjeneste. Samfunnsstraffen utmåles i et antall timer som skal gjennomføres innen en tidsfrist. Minimum er 30 timer, maksimum er 420 timer. Gjennomsnittsdømmen ligger nærmere 70 timer.

Samfunnsstraff er hjemlet i straffeloven, men reguleres nærmere i straffegjennomføringsloven. Knyttet til samfunnsstraff beskrives følgende, jamfør Straffegjennomføringsloven § 53:

De idømte timene samfunnsstraff etter straffeloven § 28 a skal gå ut på

- a) samfunnsnyttig tjeneste,
- b) program, eller
- c) andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet.

Kriminalomsorgen fastsetter i hvert enkelt tilfelle det nærmere innholdet i samfunnsstraffen innenfor de rammene som retten har fastsatt i dommen.»

Av retningslinjene om samfunnsstraff fremgår det hvordan friomsorgskontorene må organisere sin virksomhet for å kunne gjennomføre samfunnsstraff:

«Når vedkommende friomsorgskontor mottar en rettskraftig dom skal kartleggingen og utformingen av gjennomføringsplanen påbegynnes snarest mulig.» Friomsorgskontorene bør videre ha «avtaler med tjenestesteder som på kort varsel kan tilby oppdrag» og «så langt det er mulig benytte oppdragsgivere som kan tilby tjenesteoppdrag som er tilpasset den domfeltes forutsetninger, interesseområder og erfaringer.» Friomsorgskontorene bør videre til enhver tid ha tilgang på program som kan settes i verk på kort varsel.»

Ved dom på samfunnsstraff fastsettes det alltid en subsidiær fengselsstraff. Det kan også ilegges en deldom som innebærer både ubetinget fengselsstraff og samfunnsstraff. Brudd på vilkårene for samfunnsstraff kan medføre at kriminalomsorgen bringer saken inn for tingretten med begjæring om at den subsidiære straffen helt eller delvis kan fullbyrdes.

Betinget dom (utsettelse av fullbyrdingen)

Domstolen kan på nærmere vilkår utsette fullbyrdingen av en fengselsstraff, jamfør straffeloven § 34 – 37. Når det gjelder gjennomføringen av betingede dommer (utsettelse av fullbyrdingen), herunder program mot ruspåvirket kjøring og narkotikaprogram med domstolskontroll, fremgår nærmere vilkår av straffeloven, samt forskrift og retningslinjer denne. Program mot ruspåvirket kjøring og narkotikaprogram med domstolskontroll foregår i samfunnet, i regi av et fromsorgskontor.

Subsidiær straff etter bøter – herunder bøtetjeneste

Subsidiær straff etter bøter, herunder bøtetjeneste, jamfør straffegjennomføringsloven § 16a, gjennomføres av kriminalomsorgen. Det er Statens innkrevingssentral som har ansvaret for å inndrive bøter. En bot som ikke betales eller lar seg inndrive ved lønnstrekk eller annen tvangsfullbyrding, fullbyrdes ved soning av den subsidiære fengselsstraffen («bøtesoning») eller gjennomføring av bøtetjeneste. Statens innkrevingssentral forsøker å inndrive boten i 3 år før saken oversendes til politiet, som beordrer den subsidiære fengselsstraffen fullbyrdet. Saken oversendes deretter til kriminalomsorgen, som innkaller botlagte til gjennomføring av den subsidiære straffen i fengsel.

I 2014 ble bøtetjeneste innført som et prøveprosjekt i Troms fylke, jamfør straffegjennomføringsloven § 16 a. Bøtetjeneste administreres av fromsorgskontor. Formålet med bøtetjenesten er at personer som skal gjennomføre subsidiær fengselsstraff etter bøter, i stedet for å gjennomføre den subsidiære fengselsstraffen, kan gjøre opp for seg ved bøtetjeneste. Bøtetjeneste innebærer i praksis samfunnsnyttig tjeneste. Bøtetjenesten gjøres landsdekkende i 2019.

De normative føringene for «bøtesoning» og bøtetjeneste ble endret ved ikrafttredelsen av straffeloven 2005. Det følger av straffeprosessloven § 456 annet ledd første punktum (i kraft 1. oktober 2015): «Bot som ikke betales eller lar seg inndrive ved lønnstrekk eller annen tvangsfullbyrding, skal fullbyrdes ved soning av den subsidiære fengselsstraffen når den botlagte har evne til å betale boten eller allmenne hensyn tilsier det.»

Kriminalomsorgsdirektoratet vurderer endringen dithen at antallet bøtesonere, og dermed målgruppen for bøtetjenesten, ikke vil bli redusert i nevneverdig grad som følge av denne endringen.

2.3.3 Normative krav fengsler og statlige formålsbygg

Det finnes en rekke lover og forskrifter som setter krav til bygninger generelt, men ingen kravspesifikasjoner knyttet spesielt til fengselsbygg. Fengselsbygg må derfor tilfredsstille generelle krav i tekniske forskrifter til bygg, brannlovgivning og krav til universell utforming, samt lov om tilsyn med anlegg. De aller fleste av fengselsbyggene på Vestlandet eies og driftes i dag av Statsbygg. Statsbygg har sine egne mål og virksomhetsplaner, men denne utredningen

legger til grunn at Statsbyggs egne mål og virksomhetsplaner ikke er normative i de tilfellene hvor disse går lenger enn gjeldende byggeteknisk forskrift.

Kriminalomsorgsdirektoratet har i samarbeid med Statsbygg utarbeidet en «funksjons- og arealveileder kravspesifikasjon for fengselsbygg». Siden veilederen ikke er nedfelt i forskrift, stiller den således ingen normative krav som regulerer utformingen av fengsel, men dokumentet vil bli lagt til grunn ved fremtidig planlegging eller endring av fengsler og fengselslokaler. Veilederen inneholder blant annet beskrivelse av hvilke areal og funksjoner et komplett fengsel skal inneholde, krav til bygningsmessig sikkerhet og perimetersikring. I veilederen beskriver bl.a. kriminalomsorgen krav til portbygg, mottak/særavdeling og helseavdeling, aktivitets- og fritidsbygg, forlegningsbygg Modell 2015 (M2015), og utelager.

Nye forlegningsbygg – M2015 bygges opp omkring boenheter med 12 celler, med 4 boenheter på samme plan. Et bygg med celler i 2 etasjer utgjør 96 celler. I M2015 vil man kunne dele inn i grupper på 12, 24, 36 og 48 som skjermes fra hverandre eller slås sammen alt etter behov. Første etasje i standardkonseptet M2015 består av arealer for aktivisering av innsatte, arealer til ansatte, samt adkomst ut og inn av bygget med kontrollsoner og vaktrom. Arealer til administrasjon, portbygg/sluse, særavdeling, besøk, verksted, idrettshall, helsetjenesten og annet vil måtte innplasseres i andre bygg som beskrevet i veilederen.

Et annet relevant forhold ved utforming av fengsler er innsatte og domfeltes krav på diskresjon. Taushetsplikten og vernet om personopplysninger er helt grunnleggende i kriminalomsorgens virksomhet. At en person er innsatt eller domfelt er taushetsbelagt. Av samme grunn bør fengsler utformes slik at innsatte for eksempel skjermes fra å bli observert av utenforstående. Det må videre være tilgjengelig egnede samtalerom for å kunne drøfte taushetsbelagte saker, enten med innsatte og ansatte eller ansatte seg imellom.

I henhold til forskrift til straffegjennomføringsloven § 3-11 tredje ledd skal Kriminalomsorgsdirektoratet godkjenne tvangsmidler før de tas i bruk i kriminalomsorgen. Ved godkjenning av tvangsmidler skal Kriminalomsorgsdirektoratet sikre at utstyr og innretninger ivaretar det behovet som ligger til grunn for i straffegjennomføringsloven. § 38, og at formålet oppnås på en betryggende måte for innsatte og tjenestemenn. Kriminalomsorgsdirektoratet har på bakgrunn av dette vedtatt standardkrav for utforming av sikkerhetsceller. Kravene gjelder både ved nybygg og ved ombygging av eksisterende sikkerhetsceller. Ellers vil retningslinjene til straffegjennomføringsloven innebære krav til hvilke funksjoner et hensiktsmessig fengselsanlegg bør romme. Hovedregel om fellesskap for innsatte, jmfør § 17, medfører eksempelvis behov for tilstrekkelige fellesskapslokaler: «Så langt det er praktisk mulig skal innsatte ha adgang til fellesskap under arbeid, opplæring, program eller andre tiltak, og i framtiden.»

2.3.4 Normative krav til arbeidsmiljø

Arbeidsmiljøloven setter krav til det fysiske arbeidsmiljøet. Arbeidstilsynet kan gi pålegg, og dersom kravene i arbeidsmiljøloven ikke tilfredsstilles kan virksomhetenes aktiviteter bli stanset.

I henhold til arbeidsmiljøloven § 4-4 Krav til det fysiske arbeidsmiljøet skal: «Fysiske arbeidsmiljøfaktorer som bygnings- og utstyrmessige forhold, inneklima, lysforhold, støy, stråling o.l. skal være fullt forsvarlig ut fra hensynet til arbeidstakernes helse, miljø, sikkerhet og velferd».

Arbeidstilsynet kan blant annet gi pålegg, og dersom disse ikke oppfylles innen gitt frist helt eller delvis stanse virksomhetens aktiviteter inntil pålegget er oppfylt.

2.3.5 Normative føringer for grupper med behov for særlig tilrettelegging og universell utforming

Kapasitetsbehovet må også ses i sammenheng med de verdier og prinsipper norsk kriminalomsorg bygger på. I Meld. St. 12 (2014-2015) Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen og tilhørende innstilling 305 S pekes det på at det er behov for å videreutvikle tilbudet til mindreårige, kvinner, rusmisbrukere, psykisk syke og forvaringsdømte. Dette gjelder for eksempel å sikre trygt tilbakeføringsprogram for forvaringsdømte, herunder sikre muligheten for gradvis progresjon fra høyt sikkerhetsnivå frem mot prøveløslatelse.

Det er en målsetning at mindreårige så langt det er mulig ikke skal innsettes i fengsel. Hele strafferettspleien er derfor innrettet med sikte på at fengsling av mindreårige skal være siste utvei. Etter straffeloven kapittel 8 – ungdomsstraff - kan ungdom som oppfyller visse vilkår bli dømt til subsidiær fengselsstraff etter konfliktrådsloven kapittel fire. Det er tverrpolitisk enighet om at barn kun skal fengsles dersom dette er nødvendig. Dersom det anses nødvendig å idømme ubetinget fengselsstraff er kriminalomsorgen forpliktet til å vurdere bruk av ulike straffegjennomføringsformer og virkemidler under straffegjennomføringen som kan ivareta prinsippet om barnets beste. Erfaringsmessig står man overfor svært alvorlige saker når mindreårige idømmes ubetinget fengselsstraff. I praksis vil derfor domfelte under 18 år som regel bli innsatt i egne ungdomsenheter med tverrfaglig kompetanse innen barnevern, psykisk helse og opplæring. I retningslinjer til straffegjennomføringsloven beskrives regimet ved ungdomsenhetene på følgende måte:

Ungdomsenhetene tilfredsstiller de bygningsmessige og bemanningsmessige krav til fengsler med høyt sikkerhetsnivå, noe som innebærer at enhetene også er egnet til gjennomføring av varetektsfengsling med restriksjoner. Innholdsmessig skal ungdomsenhetene samtidig ivareta de enkelte mindreåriges varierende behov slik at det legges opp til muligheter for et individuelt tilrettelagt opplegg, progresjon under oppholdet i enheten, kontakt med samfunnet utenfor fengselet, herunder hyppige utganger og frigang.

I de tilfeller straffegjennomføringsloven med forskrift og retningslinjer oppstiller ytre rammer som gir rom for skjønn og fleksibilitet, og i tilfeller hvor de alminnelige regler for straffegjennomføring differensierer på bakgrunn av sikkerhetsnivå, skal det i en ungdomsenhet alltid utvises særlig fleksibilitet overfor innsatte.

Kvinnelige innsatte er i kraftig mindretall i kriminalomsorgen og erfaring viser at kvinner har enkelte særlige behov som bør ivaretas. Kriminalomsorgen har ansvaret for å ivareta kvinners sikkerhet under straffegjennomføring. Kvinner skal videre ha et likeverdig tilbud fra kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnere under varetekt og straff. Dette krever tilrettelegging på flere områder, herunder for å etablere et likeverdig tilbud om aktivitet og sysselsetting. Det er videre ønskelig at kvinner skjermes fra mannlige innsatte.

For rusmisbrukere er det etablert rusmestringsenheter i flere fengsel. Målet er at behandlingen som startes i fengselet skal videreføres av andre instanser når den domfelte løslates, eller overføres til straffegjennomføring i samfunnet.

Det er et stort problem at det er en høy andel psykisk syke som soner i fengsel og at mange innsatte har behov for mer behandling enn det som tilbys inne i fengsel. Dette medfører en sammensatt situasjon hvor utfordringene er blant annet å beskytte de ansatte og andre innsatte. Samtidig skal bruken av isolasjon reduseres for å kunne bidra til en positiv utvikling og verdighet for den innsatte.

Forvaring skal i utgangspunktet gjennomføres i egne anstalter eller avdelinger som er spesielt tilrettelagt for dette. Disse avdelingene skal ha mer tverrfaglig bemanning enn andre fengsler slik at det kan gjennomføres en bred og systematisk kartlegging av alle forvaringsdømte. Dette med sikte på å redusere faren for ny alvorlig kriminalitet. Tiltak som behandlingstilbud fra helsetjenesten samt programmer og annet rehabiliterende opplegg er særlig sentralt. I Meld. St. 12 (2014-2015) beskrives de særlige utfordringene når det kommer til progresjon for forvaringsdømte: «En utfordring med denne straffarten har vært progresjon og tilbakeføring gjennom en gradvis utslusing fra forvaringsanstalt til fengsel med lavere sikkerhetsnivå og så til frihet. Departementet vil vurdere å tilrettelegge plasser på lavere sikkerhetsnivå for forvaringsdømte for å sikre et trygt tilbakeføringsprogram for disse. Dette vil skreddersy et mer forsvarlig utslusingstilbud til denne gruppen innsatte.»

Når det gjelder domfelte med funksjonshemming vil det være behov for ulike bygningsmessige tilpasninger. Ved nybygg og hovedombygginger vil kravene til universell utforming i TEK 17 legges til grunn. Enkelte celler tilrettelegges eksempelvis særlig for domfelte med bevegelseshemming mv. I tillegg vil man også ved andre ombygginger søke å tilrettelegge for funksjonshemmede, herunder ved å se hen til kravene til universell utforming.

2.3.6 Menneskerettigheter

En rekke menneskerettslige regelsett av ulik karakter stiller normative krav til kriminalomsorgens virksomhet. Disse reglene spenner fra konvensjoner som er gjort til norsk lov, hvorav noen av dem skal gis forrang ved konflikt med annen lovgivning, til prinsipper og anbefalinger som ikke er rettslig bindende, men heller veiledende og relevante å se hen til. Rettslige føringer, internasjonale standarder og rekommandasjoner av ikke-bindende karakter er omtalt nederst i kapittelet.

En rekke internasjonale menneskerettigheter ble gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven som trådte i kraft i 1999. Menneskerettsloven inkorporerer Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (SP), FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, FNs kvinnekonvensjon og FNs barnekonvensjon. De nevnte konvensjoner skal gis forrang ved en eventuell motstrid med annen norsk lovgivning, jmfør § 3. Torturkonvensjonen ansees inkorporert gjennom torturforbudet i straffelovens § 117a.

Innenfor norsk straffegjennomføringsrett er særlig EMK artikkel 3 sentral. EMK artikkel 3 slår fast at ingen skal utsettes for tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Mennesker som på lovlig vis har mistet rett til personlig frihet er mer sårbare for brudd på forbudet mot tortur og umenneskelig behandling. Straffegjennomføringsloven § 37 gir hjemmel for å utelukke innsatte fra fellesskap med andre innsatte. EMK artikkel 3 innebærer visse forpliktelser når det gjelder ivaretagelsen av de innsattes helse, og problemstillingene vil kunne settes på spissen når det er nødvendig å utelukke innsatte fra fellesskapet. For innsatte som er fullstendig isolert over tid som følge av utelukkelse fra fellesskapet, øker risikoen for varige isolasjonsskader, og dermed øker også kravet til innholdet i tiltakene som må iverksettes for å motvirke disse. Det følger av forskrift til straffegjennomføringsloven § 3-35 annet ledd at «skadelige følger av utelukkelse fra fellesskapet skal så vidt mulig forebygges eller bøtes på.»

Når det gjelder rettslige føringer av ikke-bindende karakter, er det relevant å se hen til «Mandela rules», vedtatt av FNs generalforsamling i 2015. «Mandela rules» artikkel 45 slår fast at utelukkelse fra fellesskapet kun skal benyttes «in exceptional cases as a last resort for as short time as possible.»

Standarder fastsatt av Den europeiske torturforebyggingskomité (CPT standards, punkt 47) krever videre at innsatte bør ha minst åtte timer utetid fra cellen daglig. I dette tidsrommet skal innsatte ha mulighet for meningsfull aktivitet. Samtlige innsatte skal også ifølge standarden ha mulighet for utendørs trening minst én time per dag, Torturkomiteens standarder berører også hygieniske forhold i fengsel. Innsatte skal ifølge punkt 49 ha tilgang på toalett og fasiliteter som sikrer en god hygienisk standard, herunder tilgang til dusj og bad.

Internasjonale rettslige føringer av ikke-bindende karakter medfører ikke normative krav, men det er ønskelig å oppfylle disse standarder så langt det er mulig.

2.3.7 Lokalisering av statlige arbeidsplasser

For å oppnå levende lokalsamfunn i hele landet, som gir grunnlag for bosetting og arbeidsplasser bør statlige arbeidsplasser være spredt geografisk. Fordeling av statlige arbeidsplasser bidrar til vekst og verdiskapning i hele landet, og målet er å velge lokalisering der arbeidsplassene vil ha størst potensial til å bidra til utvikling i regionen. Kompetansen som finnes i hele landet skal benyttes, og staten skal også bidra til å bygge kompetanse i hele landet. Dette er beskrevet i retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser fra 2014,

samt vedlegg «Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser uttrykt vedlegg til St. Meld 18 (2016-2017).» Formålet med retningslinjene er å medvirke til:

- en fordeling av statlige arbeidsplasser som bidrar til å utvikle robuste arbeidsmarkeder i alle deler av landet
- lokalisering av statlig tjenesteproduksjon som i størst mulig grad sikrer befolkningen i alle deler av landet god tilgang til statlige tjenester
- at nye og om lokaliserte statlige virksomheter i hovedsak blir lokalisert utenfor Oslo
- at kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning blir inkludert i vurderingen av lokaliseringsalternativ

Retningslinjene gjelder i hovedtrekk ved etablering av ny virksomhet, omlokalisering av virksomheter og oppgaver, samt etablering av nye enheter eller utvidelse, noen unntak finnes. Det stilles krav for lokalisering av virksomhet som er omfattet av retningslinjene blant annet skal det ved opprettelse av ny virksomhet eller enhet vurderes minst tre alternative steder til lokalisering. Ved omlokalisering skal muligheter i eksisterende regionstruktur vurderes. Viktige vilkår for lokalisering er nærhet til tjenesten for brukerne, tilgang på kvalifisert arbeidskraft, samt krav til infrastruktur.

Dersom det foreslås å endre lokalisering av eksisterende statlig virksomhet skal det gjøres rede for konsekvenser for arbeidsmarkedene som mister statlige arbeidsplasser.

Disse normative krav må tas hensyn til ved fremtidig lokalisering av de ulike enhetene.

2.3.8 Vernebestemmelser

Kulturminneloven har som formål å sikre at kulturminner og kulturmiljø vernes som en del av vår kulturarv. Kulturminner defineres som alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til. Kulturmiljø defineres som områder hvor kulturminner inngår som en del av en større helhet eller sammenheng. Loven angir i § 4 en oversikt over hva som er automatisk fredete kulturminner, samt i kapittel 5 gis føringer for fredning ved enkeltvedtak.

Fredning medfører betydelige merkostnader i forbindelse med rehabiliteringstiltak, da fredet bygningsmasse må restaureres antikvarisk. Større ombygginger eller utvidelser kan medføre omregulering. Reguleringsprosesser er ofte tidkrevende og innebærer usikkerhet knyttet til hva som blir utfallet av omreguleringen. De tre fengelseseiendommer som har gjeldende vernebestemmelser, samt hva dette innebærer er beskrevet i delkapittel 6.8. I dette kapitlet utdypes det også noe rundt de ulike typer verneklasser.

Det følger av Plan- og bygningsloven at ved en endring av eksisterende byggverk, oppussing og rehabilitering skal kommunen se til at historisk, arkitektonisk eller annen kulturell verdi som knytter seg til et byggverks ytre, så langt som mulig blir bevart. Kommunen kan gi tillatelse til

bruksendring og nødvendig ombygging og rehabilitering av eksisterende byggverk dersom bruksendringen eller ombyggingen er forsvarlig og nødvendig for å sikre hensiktsmessig bruk.

2.3.9 Oppsummering normative behov

Oppsummert gir normative behov føringer om at straff skal være sikkerhetsmessig forsvarlig og inkludere aktiviserende tiltak som bidrar til å motvirke nye straffbare handlinger og forebygge tilbakefall til ny kriminalitet. Dette gjelder samtlige straffereaksjoner som iverksettes av kriminalomsorgen, både i fengsel og ved straffegjennomføring i samfunnet.

Verdivalg og prinsipper for straffegjennomføring vil ha konsekvenser for behov for bygningsmessige tilpasninger. Det skal legges til rette for utøvelse av fritidsaktiviteter, og meningsfull aktivitet i fellesskap med andre innsatte. Disse føringene setter krav til utforming av fellesskapslokalene i norske fengsler.

Videre er kriminalomsorgen forpliktet til å blant annet stille lokaler og utstyr til rådighet for forvaltningssamarbeidspartnere. Det betyr egnede lokaler til blant annet undervisning, bibliotek, helsetilbud, arbeids- og velferdstjenester. Sentralt i rehabiliterings- og tilbakeføringsarbeid er også at de innsatte kan møte alle velferdsetatene uten at de må forlate fengselet. At innsatte skal kunne bruke tid på å trene på daglige gjøremål krever tilrettelegging av rom og utstyr.

Kriminalomsorgen har nå en rekke gjennomføringsformer å velge mellom ved iverksettelse av fengselsstraff. Domfelte med straff inntil fire måneder kan søke om å gjennomføre hele straffen med elektronisk kontroll.⁷ Domfelte med kortere dommer kan ellers vurderes innsatt direkte ved fengsel med lavere sikkerhetsnivå, mens fengsel med høy sikkerhet er normen når det gjelder lengre straffer. Varetektsfengslede skal også som hovedregel plasseres i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, innen to døgn etter pågripelsen, fortrinnsvis nær domstolen. Hurtig iverksettelse, innen 60 dager, er et krav i regelverket, som stiller krav til tilstrekkelig kapasitet.

En stor andel dommer på ubetinget fengselsstraff gjennomføres nå i sin helhet i samfunnet med straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Samtidig er prinsippet om progresjon i soningen viktig for de lengre straffene og prinsippet legges til grunn ved at det skal skje en gradvis overgang fra fengsel til full frihet, for eksempel gjennom overføring fra høyt sikkerhetsnivå, til lavere sikkerhetsnivå overgangsbolig og straffegjennomføring i samfunnet. Fengsler må derfor ha ulik grad av sikkerhet og formene for gjennomføring av straff i samfunnet må innrettes slik at de ivaretar behovet for progresjon og sikkerhet for ulike grupper domfelte.

Tilværelsen under soningen skal normaliseres i størst mulig grad, og gjennom forvaltningssamarbeid og importerte tjenester skal det tilrettelegges slik at innsatte kan få tilgang til de generelle og individuelle tjenester som det følger av annet lov- og regelverk at de har rett til.

⁷ Mulig at dette blir utvidet til å gjelde inntil seks måneder.

Det er per i dag ikke særlige normative bygningsmessige krav til fengsler, men det er utarbeidet en veileder som kan være til nytte ved planlegging av fengsler. Når det gjelder sikkerhetsceller er det imidlertid vedtatt en standard av Kriminalomsorgsdirektoratet.

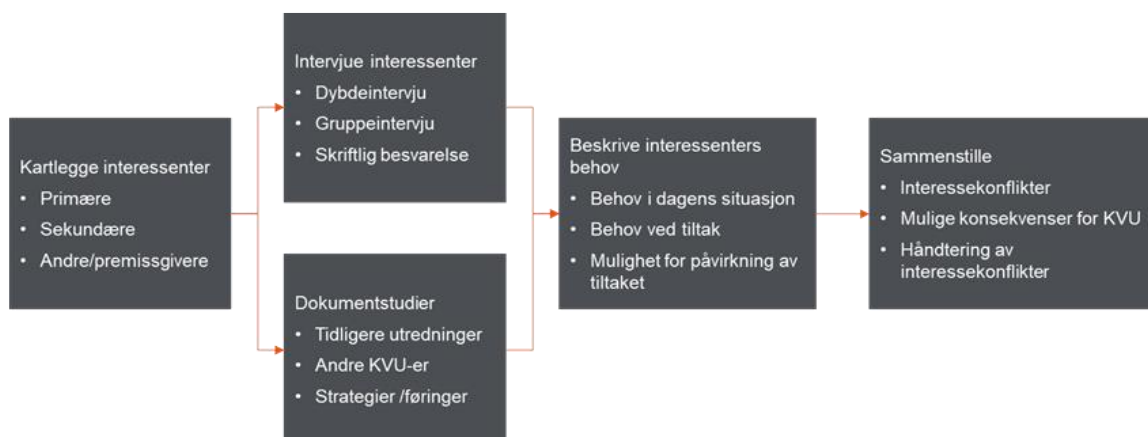
Fredning og vern av bygninger kan medføre betydelige merkostnader ved rehabilitering og større ombygginger eller utvidelser kan utløse krav om omregulering som kan bli forsinkende og fordyrende.

Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser må tas hensyn til ved fremtidig lokalisering av de ulike enhetene.

Det skal under hele straffegjennomføringen arbeides med rehabilitering av innsatte som medvirker til et godt grunnlag for at de domfelte kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle mønster. Her spiller sikkerhetstiltak, ledelse, ansatte, fysiske omgivelser, aktivitetstilbud, undervisningstilbud, helsetjenester og kontakt med omverdenen, samt progresjon i soningen viktige roller. En vellykket kriminalomsorg er avhengig av å få alle tiltak og tilbud til å virke sammen. Når kriminalomsorgen lykkes med god rehabilitering og tilbakeføring, reduseres behovet for soningskapasitet.

2.4 INTERESSENTANALYSE

Interessentanalysen skal kartlegge ulike interessenter og aktører og bidra til at løsninger ikke blir valgt uten en tilstrekkelig vurdering av alle interessenter, aktører og deres behov. I denne sammenheng vil det være interessenter som har behov knyttet til straffegjennomføringskapasiteten på Vestlandet. Under er metoden benyttet i interessentanalysen illustrert.



Figur 2.9 Metode for å kartlegge interessegruppebaserte behov

Kartlegging av behov har i stor grad foregått ved befaringer og møter med interessenter, skriftlige besvarelser og dokumentstudier. Deretter er interessentenes behov og mulighet for

påvirkning av tiltaket beskrevet. Siste del av interessentanalysen sammenstiller informasjonen for å avdekke relevante behov og eventuelle interessekonflikter. I tabellen under viser kartlagte interesser for KVV Vestlandet.

Tabell 2.4 Kartlagte interesser for KVV Vestlandet

Primære interesser	Sekundære interesser
Premissgiver: Justis- og beredskapsdepartementet Kriminalomsorgsdirektoratet Kriminalomsorgen region vest Kriminalomsorgen region sørvest Politiet (POD og Politidistriktene) Fengselsenheterne Friomsorgskontorene Riksadvokaten Statsadvokatembetene Domstolsadministrasjonen Domstolene Sivilombudsmannen Riksantikvaren Statsbygg	Ansatte Vernetjeneste Fagforeninger Forvaltningssamarbeidspartnere Utdanningsdirektoratet Fylkesmann i Hordaland (utdanning) Helsedirektoratet Helse Vest/Helse Midt Nasjonalbiblioteket Arbeids og velferdsdirektoratet (NAV) Innsatte / domfelte Fengslenes nærmiljø og naboer Advokater/Advokatforeningen Foreningen for fangers pårørende/Besøkende Ofre for kriminalitet/Støttesenter for kriminalitetsutsatte Kommuner Sunnmøre Regionråd Haugaland Vekst Romsdal Regionråd Samarbeidsrådet for Sunnhordaland Frivillige organisasjoner Jussbuss

2.4.1 Primære interesser

Som primære interesser har vi definert enheter og grupper som er direkte involvert i straffesakskjeden. Primære interessenters behov og mulighet for påvirkning er presentert under.

Justis- og beredskapsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet er oppdragsgiver og defineres som premissgiver for utredningsarbeidet. Departementets føringer er gitt i oppdragsbrevet til Kriminalomsorgsdirektoratet. Departementet styrer utredningen på overordnet nivå via prosjektrådsmøter, kapittelvis godkjenning av utredningen, og godkjenner planer for hver fase av utredningen.

Kriminalomsorgen

Kriminalomsorgsdirektoratet fikk i brev av 20.06.2017 i oppdrag å utarbeide en KVV for varetekt- og straffegjennomføringskapasiteten på Vestlandet. Kriminalomsorgsdirektoratet leder oppdraget med utarbeidelse av utredningen på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet med bistand fra Dovre. I arbeidsgruppen er Kriminalomsorgen representert av Kriminalomsorgsdirektoratet, samt Kriminalomsorgen region vest og region sørvest.

Kriminalomsorgen defineres som bruker, og benytter den tilgjengelige straffegjennomføringskapasiteten som et virkemiddel for å utføre sitt samfunnsoppdrag. Kriminalomsorgsdirektoratet har det øverste faglige og administrative ansvaret for kriminalomsorgen. Herunder er kriminalomsorgen organisert i fem regioner som har ansvar for straffegjennomføring innenfor regionens grenser. Utredningen omfatter deler av Kriminalomsorgen region sørvest og hele Kriminalomsorgen region vest. Fengslene og frimsorgskontorene er underlagt regionene og det er de som har ansvar for den daglige driften.

Nedenfor presenteres de viktigste behov for kriminalomsorgen på overordnet nivå hvor Kriminalomsorgsdirektoratet, Kriminalomsorgen vest og sørvest har sammenfallende interesser. Deretter en punktliste med innspill fra fengselsledelsen ved de ulike fengslene i utredningsområdet.

Kriminalomsorgen har behov for at kapasiteten for straffegjennomføring er tilstrekkelig og egnet. Kriminalomsorgen skal kunne være i stand til å gjennomføre straffereaksjoner i samsvar med lover, forskrifter og retningslinjer. Kriminalomsorgen skal blant annet ha tilstrekkelig kapasitet til å kunne tilby plass for varetektsfengsling innen 48 timer etter pågrepelse, og skal kunne iverksette fullbyrding av dom innen 60 dager etter at rettskraftig dom er mottatt i kriminalomsorgen. Fristen for iverksettelse gjelder både for straffegjennomføring i fengsel og straffegjennomføring i samfunnet.

Kriminalomsorgens behov knyttet til egnet kapasitet tilsier at tilgjengelig kapasitet skal være tilpasset krav til sikkerhet og innhold i straffegjennomføringen. Det må sikres at et tilstrekkelig antall plasser er dekket på alle sikkerhetsnivå, samt fengselsplasser for kvinner, mindreårige og forvaringsdømte. Det er viktig for kriminalomsorgen at tilgjengelig straffegjennomføringskapasitet er fleksibel slik at den kan møte variasjoner i etterspørsel over tid, for eksempel når det gjelder sikkerhetsnivå, men også for å håndtere toppler i etterspørsel etter varetektsplasser.

Samfunnsoppdraget til kriminalomsorgen er definert som: «Kriminalomsorgen skal gjennomføre varetektsfengsling og straffereaksjoner på en måte som er betryggende for samfunnet og som motvirker straffbare handlinger. Det skal legges til rette for at lovbrøtere kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster.»

Som en del av interessentanalysen er alle fengselsenheter besøkt og det er gjennomført intervjuer og møter med fengselsledelsen ved hver enkelt enhet. Oppsummering av de viktigste innspill fra fengselsledelse er som følger:

- Ønskelig å definere hvilken type fengsel de ulike fengslene skal være, for å tilpasse straffegjennomføringen til innsatt gruppen (e). Eksempelvis om enheten skal tilby soning for menn, kvinner, eller innsatte med særlige behov for tilrettelegging.
- Mulighet for fleksible løsninger ved å med enkle grep kunne justere sikkerhetsnivå innad i enheten eller på avdelingen.
- Sikker varehåndtering og adgangskontroll inkludert riktig plassering av hovedvakt.
- Separate innganger for innsatte og ansatte, samt besøkende. Sikkerhetsceller bør heller ikke plasseres i samme område som besøksrom.
- Har behov for mer egnede besøksrom, som også tilpasset barn for å motvirke skadevirkninger for barn ved besøk i fengsel.
- Nyttig med flerbrukssal for blant annet servicetorg, sportslige aktiviteter, samlinger og lignende.
- Fordeler med høy og lavere sikkerhet på samme lokasjon med tanke på progresjon, samt kort avstand ved brudd på vilkår.
- Videokonferanse brukes ofte til eksempelvis fengslingsmøter. Dette fungerer bra, og bruken kunne blitt utvidet.
- Det er behov for spesialavdelinger, men det påvirker både økonomi og fleksibilitet i fengselet.
- Egne avdelinger for førstegangs sonere ble nevnt som utprøvd ved en enhet, men måtte legges ned på grunn av plassmangel.
- Nødvendig med tilstrekkelig areal både ute og inne, samt romløsninger for å kunne tilby sysselsetting, utdanning og aktivitet.
- Behov for god tilgjengelighet for besøkende med kollektiv transport.
- Fengselsenheter utenfor sentrale strøk kan være positivt med tanke på innsnugging av rus.
- Ved flere av de åpne enhetene ble det nevnt behov for celler tilpasset fysisk handikappede.
- Viktigheten av nærhet til helsetilbud, skole, nødetater, kollektivtilbud og lignende trekkes frem.
- Behov for en større satsing på rusmestring og psykisk syke, og tilrettelegging for behandling av disse gruppene.
- Behov for å tilpasse arbeidsdriften til kompetanse som etterspørres i markedet.
- Noen av enhetene har betydelig behov for vedlikehold og eventuelt rivning av enkelte bygg.

- Gunstig med plassering av overgangsbolig med kort avstand til fengsel slik at samme ressurser kan benyttes begge steder. Kan være aktuelt i de tilfeller der behov for beliggenhet kan samsvare med både fengsel og overgangsbolig.
- Fengslene betegnes som viktige for lokalmiljøet, og spesielt de enheter som er lokalisert i mer spredtbygde områder.
- Det er viktig med utforming av bygningsmassen som bidrar til mindre grad av isolasjon.

Det er gjennomført møter med friomsorgskontorene (hovedkontorene) i utredningsområdet. Oppsummering av de viktigste behovene fra lederne av kontorene er som følger:

- Viktig å tilby god geografisk dekning, og å være tett på den domfelte.
- Behov for lokalisering nær offentlig transport og viktige samarbeidspartnere.
- Samlokalisering med fengsel er i utgangspunktet ikke ønskelig på grunn av lite felles aktiviteter for fengsel og friomsorgskontorer, og enhetene kan ha ulike behov for geografisk plassering.
- Kontorlokaler har behov for egne samtalerom, grupperom, møterom med mulighet for videokonferanse og rom for urinprøvetaking.
- Kontorlokaler bør være oversiktlige, og må ivareta sikkerheten.
- Friomsorgskontorene overtar stadig flere oppgaver blant annet som følge av ny teknologi som gjør det mulig for flere å sone i samfunnet, noe som medfører behov for mer ressurser.

Oppsummert er kriminalomsorgens behov at straffegjennomføringskapasiteten er tilstrekkelig, samt at den er egnet når det gjelder sikkerhet og innhold i straffegjennomføringen. Det er i tillegg behov for å kunne tilby gode soningsforhold med fokus på individuelle behov for å oppnå best mulig rehabiliterende effekt både ved soning i fengsel og i samfunnet. Ved soning i fengsel er det viktig at bygningsmassen er hensiktsmessig for å kunne tilby aktivisering og mindre bruk av ufrivillig isolasjon. Friomsorgskontorene har behov for å være lokalisert tett på de domfelte og ha en god geografisk dekning, samt å være plassert nær offentlig transport. Plassering nær offentlig transport blir trukket frem også av fengselsledelsen som viktig for tilgjengelighet til besøkende.

Politidirektoratet og politidistrikter i utredningsområdet

En annen viktig interessent er politiet. Politidirektoratet, samt de berørte politidistrikt har deltatt på et felles møte. Oppsummering av behov avdekket i møte med politiet følger nedenfor.

Politiet er først og fremst interessert i at kriminalomsorgen kan tilby tilstrekkelig og egnet kapasitet til varetektsfengsling. Normative føringer for varetekt stiller krav til at det skal være tilstrekkelig kapasitet slik at varetekt kan starte innen 48 timer etter pågrepelse. Fengselskapasitet som er egnet for varetektsfengsling innebærer fengselsplasser med høyt sikkerhetsnivå i rimelig nærhet til arrest og tingrett. Nærhet til arrest og tingrett reduserer ressursbruk knyttet til transport, og de var opptatt av at det ikke må bli for store avstander.

Politiet ønsket seg fengsel på begge sider av Boknafjorden også i fremtiden, samt fengsel på begge sider av Romsdalsfjorden.

De var også opptatt av at fengslene burde tilrettelegges mer for bruk av videotelefonmøter, både når det gjelder selve tekniske innretningen, men også rommene som benyttes for videotelefonmøte.

Politiets kapasitet, prioriteringer og satsingsområder kan sette føringer for etterspørsel etter varetekt- og straffegjennomføring.

Riksadvokaten og Statsadvokatembetene i utredningsområdet

Riksadvokaten påvirker behovet for straffegjennomføringskapasitet gjennom prioriteringer for påtalemyndigheten, samt gjennom påvirkning av kriminalpolitikken. Det er gjennomført møte med Riksadvokaten. Statsadvokatembetene i utredningsområdet har fått mulighet til å levere skriftlig uttalelse. Oppsummering av behov for Riksadvokaten og Statsadvokatembetene følger nedenfor.

Riksadvokaten og Statsadvokatembetene har behov knyttet til tilstrekkelig og egnet kapasitet for den domfelte, samt tilgjengelighet på varetektsplasser, slik at fristen på 48 timer overholdes. I det videre arbeidet med utredningen må det tas hensyn til at varetektsbruken i dag er noe atypisk, og at bruken av varetekt fremover antas å øke.

Plassering av fengselsenheter må tjene samfunnet best, gjerne lokalisert i tilknytning til andre viktige samarbeidspartnere, slik at det oppnås en best mulig samhandling med andre etater. Varetektsplasser bør være lokalisert slik at transportkostnader og belastning for politiet og etterforskere reduseres. Det trekkes også frem at nytten av økt digitalisering må ikke overdrives og at der er ønskelig med en viss grad av direkte kontakt i avhør og etterforskning.

I løpet av den siste tiårs perioden har det skjedd en skjerping av straffer for ulike lovbrudd. Strengere normalstraffenivå er innført for en rekke lovbrudd og en ser for seg at dommene nå er på det nivået de skal være, og en ser ikke for seg ytterligere skjerpelser. Unntaket er straff for vold i nære relasjoner, som det antas vil økes noe.

Dagens situasjon er også preget av satsing på integritetskrenkelse, at straffenivået er hevet det siste tiåret og at politireformen tar mye ressurser. Politiet bruket også mye tid på etterforskning knyttet til vold i nære relasjoner, voldtekt og overgrep mot barn. Mindre alvorlig narkotika-kriminalitet har blitt noe lavere prioritert i den siste tiden.

Det er stadig flere av de domfelte i dag som har store psykiske problemer eller rusproblemer. Dette krever tilrettelegging. I tillegg begår også ungdommer stadig alvorligere kriminalitet, noe som er usikkert om et signal om en negativ utvikling, eller om det kun er en kortvarig situasjon.

Domstoladministrasjonen

Møte er avholdt med Domstoladministrasjonen. Domstolenes praksis kan påvirke dimensjonerende kapasitet. Restanse forekommer i travle perioder hvor det er utfordrende med tilgang på dommere og å finne tidspunkt som passer for alle involverte parter, men ved stor pågang har straffesaker alltid høyeste prioritet. En mulig endring i frist for fremstilling fra politiarrest til varetekt fra 72 timer til 48 timer, krever vaktordninger, spesielt i helger for å håndtere en eventuell skjerpelse i fremstillingsfristen. Vaktordninger i Stavanger, Bergen og Ålesund vil være aktuelt. En domstolkommisjon utreder for øyeblikket domstolstrukturen for fremtiden, og denne skal leveres oktober 2019. Satsing på digitale domstoler er et prioritert område for domstolene, og da er det viktig med utstyr som er kompatibelt med mer enn to lokasjoner samtidig. Utfordringer i dag er at den som skal fremstilles for retten må samtykke til bruk av for eksempel fjernavhør, det samme gjelder at dommere kan motsette seg gjennomføring med fjernavhør. En eventuell lovendring som sidestiller for eksempel avhør i samme rom med fjernavhør hadde fjernet denne begrensningen.

Sivilombudsmannen

Uttalelser, anbefalinger og kritikk fra sivilombudsmannen tillegges stor vekt blant både offentlige myndigheter og i politiske miljøer. Formålet med Sivilombudsmannens virksomhet er å ivareta borgernes rettigheter i møte med offentlige myndigheter. Sivilombudsmannen behandler klager fra enkeltpersoner, men kan også ta opp saker av eget tiltak. I tillegg er Nasjonal forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling («forebyggingsenheten») underlagt Sivilombudsmannen. Denne enheten arbeider under mandat fra FN for å forebygge brudd på menneskerettighetene.

Sivilombudsmannen avgir uttalelser av betydning for kriminalomsorgen og påpeker tilfeller hvor de mener at det foreligger brudd på nasjonal eller internasjonal rett eller hvor det er behov for forebyggende tiltak slik at brudd ikke oppstår. Sivilombudsmannen har de senere år avgitt flere uttalelser relatert til isolasjonsproblematikk og manglende tilgang på fellesskapsarealer i fengsel. Sivilombudsmannen har også varslet om at det vil komme en egen melding til Stortinget om bruk av isolasjon i fengsel og retten til fellesskap.

Riksantikvaren

Riksantikvaren er en premissgiver som setter krav til hvordan dagens bygningsmasse innenfor riksantikvarens virkeområde skal ivaretas og hvordan påbygg og rehabilitering skal utformes. Riksantikvaren er opptatt av å bevare kulturminner, samt å gjøre kulturminner tilgjengelig. I denne forbindelse kan Riksantikvaren sette krav til hvordan bygningsmassen skal håndteres.

Statsbygg

Statsbygg er representert i arbeidsgruppen. Statsbygg har også utarbeidet oppdaterte notater per enhet vedrørende byggeteknisk tilstand, driftstilstand og planstatus som benyttet i beskrivelse av dagens situasjon tidligere i utredningen. Som byggherre og eier av fengsler har Statsbygg interesse i hvilken type kapasitet kriminalomsorgen etterspør og i hvilket omfang. Statsbygg har et ansvar for at regelverk og politiske føringer for statlige bygg følges, herunder miljø- og klimakrav. Statsbygg er en viktig aktør i prosjekter knyttet til rehabilitering, utvikling, nybygg av fengsler samt eventuell avhending.

2.4.2 Sekundære interessenter

De sekundære interessenter blir direkte eller indirekte berørte av tiltak vedrørende straffegjennomføringskapasitet på Vestlandet.

Ansatte i fengsel

Ansatte i fengsel har vært representert ved fagforeninger og vernetjeneste. Det er avholdt møter med fagforeninger og verneombud lokalt og sentralt. Oppsummering av de viktigste behov identifisert av de ansatte:

- Det er viktig med egne adskilte avdelinger for kvinner. Det er per i dag for dårlig tilbud til kvinner, og spesielt til de psykisk syke kvinnene.
- Egnede kontorplasser i fengselet er mangelfullt enkelte steder, det samme gjelder treningsfasiliteter og garderober for de ansatte.
- Fengslene må håndtere psykisk syke innsatte uten å være tilpasset dette formålet.
- Det er viktig å ivareta frivillige organisasjoner på best mulig måte, for de betyr så mye for de innsatte.
- En økende digitalisering og bruk av ny teknologi må ikke føre til mindre relasjon mellom den innsatte og ansatte.
- Det er fordel med oversiktlige avdelinger slik at flere kan være tilstede på kort tid ved en eventuell uønsket hendelse.
- Det er fordel med både åpen og lukket avdeling ved samme lokasjon for progresjon i straffegjennomføringen.
- Det er behov for tiltak for å redusere innsmugling av rusmidler i fengslene.
- Behov for at det tilrettelegges for god kontakt med de innsatte (dynamisk sikkerhet).
- Behov for at det tilrettelegges enda bedre for besøkende i fengselet, men også tilgang til transport til og fra fengselet (kollektivt).
- Type innsatte har endret seg de senere årene, uten at dette gjenspeiler seg i bygningsmassen eller ressurser. Med dette menes at de som soner i fengsel ofte har lengre og tyngre dommer enn tidligere. Nå soner de fleste med kortere dommer i samfunnet, slik at miljøet i fengselet kan oppleves som tøffere enn tidligere.

- Må kunne akseptere perioder med lavere belegg for å kunne håndtere endringer i etterspørsel.

De ansatte i fengslene har sammenfallende interesser som kriminalomsorgen for øvrig, som tidligere beskrevet.

Forvaltningssamarbeidspartnere

Forvaltningssamarbeidspartnere har i denne sammenheng vært representert ved Utdanningsdirektoratet, Fylkesmannen i Hordaland⁸, Nasjonalbiblioteket og Helsedirektoratet som har fått mulighet til skriftlig uttalelse. Forvaltningssamarbeidspartnere gis mulighet for påvirkning i utforming av bygg. Oppsummering av de viktigste behov identifisert av forvaltningssamarbeidspartnere:

- Funksjonelle krav til utforming av bygningsmassen er blant annet egnede kontorer og grupperom tilpasset den enkelte forvaltningssamarbeidspartner.
- Trygge og hensiktsmessige arbeidsforhold.
- Helselokaler som benyttes omfattes av spesielle krav knyttet til blant annet lyd og smittevern.
- Tilrettelagt for bruk av digitale løsninger, spesielt i forbindelse med undervisning.
- Ved eventuelle nybygg er det ytre ønske om tidlig involvering av forvaltningspartnere for å best mulig legge til rette for deres lovpålagte plikter.

Forvaltningssamarbeidspartnere har i hovedsak behov knyttet til den bygningsmessige utformingen, tilrettelegging for digitale løsninger, samt trygghet ved utførelse av sine tjenester.

Innsatte

De innsatte er representert ved innsatte på fire ulike enheter, Åna fengsel, Sandeid fengsel, Bergen fengsel og Bergen fengsel avdeling Osterøy. Oppsummering av de viktigste behov identifisert av de innsatte:

- De innsatte synes generelt å være lite opptatt av bygningsmasse, men mye mer opptatt av hvilke tilbud og aktiviteter som er tilgjengelige, samt muligheten til mest mulig fellesskap med andre.
- Gode treningsmuligheter trekkes frem som veldig positivt.
- Det er ønskelig med mer tilbud innenfor rusmestring, sinnemestring og lignende. Det savnes flere tilbud som tidligere har eksistert i fengslene, samt ønsker om dyr i fengsel som rehabiliterende tiltak.
- Har ønsker om at det tilrettelegges for videosamtale med pårørende.

⁸ Fylkesmannen i Hordaland har ansvaret for utdanning ved fengselsenheterne i hele landet

- Behovet for besøk er viktig, og muligheten til å sone i nærmiljøet. Det var mange som var bekymret for å bli sendt til Nederland for soning da Norge leide fengselskapasitet der for kort tid tilbake.
- Sammensetningen av fanger er av betydning. Det bør derfor være en viss fleksibilitet på avdelingene, slik at det er mulig å sette sammen grupper som fungerer godt sammen.
- Det bør være egne avdelinger for førstegangs-sonere, slik at de forhindres fra å bli «opplært» i fengselet.

De innsatte er i utgangspunktet lite opptatt av bygningsmessige mangler, men ønsker seg mer aktiviteter og mer fellesskap med andre. Dette henger imidlertid tett sammen med bygningsmessig utforming av det enkelte fengsel. Tilrettelagt soning for ulike behov ble trukket frem som et stort behov, samt mest mulig individuell tilpasning.

Fengslenes nærmiljø og naboer

Det er viktig for denne gruppen at straffegjennomføringen er sikker, slik at nærmiljøet ikke påvirkes negativt med utrygghet. Det er positivt for denne gruppen at kriminalomsorgen medfører arbeidsplasser, både for de som jobber direkte i kriminalomsorgen, men også ulike tjenesteleverandører. Det kan oppstå lokal motstand mot å legge ned fengselsenheter.

Advokater, Advokatforeningen og Jussbuss

Advokater, Advokatforeningen og Jussbuss har behov for god utforming av besøkslokaler som benyttes ved klientmøter. Deres viktigste behov er sikre møterom som ivaretar behovet for konfidensialitet i arbeid med klienter, samt trygghet ved besøk i fengsel. I forbindelse med straffesaker er forsvarerne offentlig oppnevnte og betalt av det offentlige. Geografisk plassering av enheter og reiseavstand har dermed betydning for statens ressursbruk.

Besøkende / innsattes pårørende

Besøkende/innsattes pårørende representeres blant annet gjennom foreningen For fangers pårørende. Hentet fra ffp.no:

FFP arbeider for å synliggjøre at pårørende kan være en viktig ressurs for den innsatte, og for å bedre kontaktmulighetene mellom pårørende og innsatte. FFP arbeider også for å fremme betydningen av at pårørende blir møtt med forståelse, respekt og gode holdninger i kriminalomsorgen.

Besøkende er en viktig ressurs for de innsatte, og god tilgjengelighet med offentlig transport antas å være viktig for flere i denne gruppen. Trygghet ved besøk i fengsel, skjerming mot innsyn og avlytting, samt egnede besøksrom vil være svært viktig for denne gruppen.

Besøksrom som også er egnet for barn er også et viktig behov samt tilrettelegging for videosamtaler mellom innsatte og pårørende. Videosamtaler skal ikke erstatte besøk i fengselet. Nærhetsprinsippet er derfor av stor betydning for de innsattes pårørende, spesielt viktig er det at det er kort avstand når det er barn som er av de nærmeste pårørende, nærmere beskrevet i avsnitt 2.3.2.9.

Ofre for kriminalitet

Ofre for kriminalitet representeres blant annet gjennom støttesenter for kriminalitetsutsatte og foreningen Stine Sofies stiftelse. Ofre for kriminalitet er interessant i den forstand at de kan påvirkes negativt gjennom utrygghetsfølelse dersom kapasitetsmangel, unndragelse eller rømming som gjør at straffegjennomføringen utsettes, eller at den domfelte går fri. De har dermed behov for at kapasiteten er tilstrekkelig til at straffegjennomføringen iverksettes hurtig og at den er sikker med tanke på rømming og unnvikelser. Enkelte ofre for kriminalitet vil også ha behov for at enkelte type dommer ikke sones i hjemmet.

Kommuner

Kommuner er representert ved Sunnmøre Regionråd, Haugland Vekst, Romsdal Regionråd og Samarbeidsrådet for Sunnhordaland. Dette er en gruppe interessenter som har påvirkningsmulighet vedrørende regulering av områder og tilrettelegging i lokalmiljøet. Kommunene er opptatt av de lokale arbeidsplassene. De er opptatt av å beholde det godt etablerte samarbeidet med fengslene i lokalmiljøet. I tillegg trekkes det frem behov for egne adskilte soningsplasser for kvinner på Vestlandet. Det nevnes av enkelte at det er ønskelig å legge bedre til rette for tettere samarbeid med helseforetak i forbindelse med rusmestring og psykiatri i fengselsenheter.

Frivillige organisasjoner

Frivillige organisasjoner, for eksempel Wayback, Røde kors er en viktig ressurs for de innsatte. Denne gruppen har behov for egnede lokaler for besøkstjenester og annen aktivitet, samt trygghet ved besøk i fengsel.

2.4.3 Oppsummering interessenters behov

Oppsummert er det viktig for samtlige interessenter at straffegjennomføringskapasiteten oppfyller krav fra lovverket og at det er god sikkerhet i straffegjennomføringen både for de innsatte, ansatte og samfunnet.

Interessentene har behov knyttet til effektiv ressursbruk og god tilrettelegging for straffegjennomføring. Disse behovene utfordres i dag av at en stor del av bygningsmassen har utfordringer knyttet til planløsninger, romstørrelser og tilgjengelig areal generelt. Dette gir i tillegg til begrenset mulighet for aktivisering, også utfordringer med logistikk, og følgetjenester. Det kreves mye ressurser å følge innsatte til aktivitet og tjenester. Spesielt helsetjenester som ikke er lokalisert i fengslene krever mye ressurser. Det er varierende hvilket helsetilbud som tilbys innenfor hver fengselsenhet, og hvilke tjenester som krever transport av de innsatte ut og inn av fengselet. Enkelte helseavdelinger i fengslene er dessuten lite egnede ved at de ikke er lydtette og ikke er hygieniske med tanke på smittefare. Flere fengselsenheter mangler celler for innsatte med fysiske handikap.

Det er identifisert behov knyttet til fengselskapasitet med fleksible løsninger som tilrettelegger for å kunne tilpasse avdelinger og sikkerhetsnivå etter behov, samt hensiktsmessig belegg som ivaretar kvaliteten i soningen. I tillegg må lokalene legge best mulig til rette for rehabiliterende behandling og aktivitetstilbud, herunder adgang til fellesskap, også for grupper med spesielle behov, samt minimere bruk av isolasjon. Tilgjengelig areal og utforming av bygningsmassen må sikre hensiktsmessige arbeids- og soningsforhold.

Flere av interessentene har uttrykt behov knyttet til tilrettelegging for teknologisk utvikling, der det kan bidra til økt kvalitet og effektivisering. Eksempelvis kan mulighet for videokonferanse styrke mulighet for utdanning for innsatte, hyppigere kontakt med pårørende, samt benyttes til fengslingsmøter og liknende. Lokalisering i nærheten til sentrale aktører vil likevel være viktig for å ha et best mulig samarbeid med forvaltningssamarbeidspartnere. De teknologiske hjelpemidlene skal ikke erstatte den menneskelige kontakten, men styrke kvaliteten på tilbudet til de innsatte.

Besøkende er en viktig ressurs, og det er identifisert flere behov knyttet til besøkende i fengsel. Eksempler på dette er god tilgjengelighet, inkludert tilgang til offentlig kommunikasjon, for besøkende. Andre eksempler er egnede besøksrom som også er tilpasset barn. Dette er viktig for å unngå skadeeffekter som kan påføres barn ved besøk i fengsel. Behov knyttet til besøksforhold for barn oppleves som dårlige ved flere enheter. En geografisk plassering med god tilgjengelighet for besøkende er et behov som trekkes frem blant flere av interessentene.

Det er stor interesse, ved de enkelte fengselsenheter, for å beholde fengselsenheterne som eksisterer i dag. Friomsorgskontorene har behov for å være lokalisert tett på de domfelte og ha en god geografisk dekning, samtidig plassert nær offentlig transport.

2.4.4 Interessekonflikter

Alle enheter er opptatt av å bestå, enten på samme lokasjon som i dag eller i nærheten av dagens lokasjon. Det er således en potensiell konflikt knyttet til om dagens enheter skal videreføres, eller om noen enheter skal erstattes med fengselskapasitet ved annen lokalitet. Distriktspolitikk og lokalisering av statlig arbeidskraft kan komme i konflikt med effektivitet i kriminalomsorgen, og behovet for å tilby best mulig kvalitet i soningen. Det kan også oppstå

konflikt kommunene imellom vedrørende plassering av fremtidige enheter. God dialog med berørte kommuner vil være viktig i denne sammenheng, for eventuelt å finne løsninger for alternativ bruk av eiendommene, og en plan for utfasing som medfører minst mulig negative konsekvenser for de berørte.

Nærhetsprinsippet kan ha en viss grad av potensiell konflikt opp mot særlig tilrettelegging for enkelte grupper. For å kunne tilby kvalitet i særlig tilrettelagte avdelinger blant annet for ungdommer, rusavhengige, domfelte med ekstra behov for psykiatrisk oppfølging og forvaringsdømte kan det være hensiktsmessig å ha slike tilbud lokalisert ved en eller et fåtall enheter, for mest mulig skreddersydd tilbud. Dette kan gi domfelte med behov for særlig tilrettelegging begrensede muligheter for soning i nærmiljøet. I denne sammenheng er det vurdert som at det overordnede formålet med straffen som er å motvirke straffbare handlinger, er betryggende for samfunnet og innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold best oppnås ved at tilbudet er best mulig tilpasset den enkelte innsatte. Slik at nærhetsprinsippet vil måtte vike opp mot tilbudet som kan tilbys innenfor fengselsområdet.

Teknologisk utvikling kan bidra til en mer effektiv straffegjennomføring. Økt bruk av eksempelvis videosamtaler for kommunikasjon med pårørende kan være en viktig ressurs, samt som et godt verktøy for å gjennomføre møter på tvers av lokasjonene og i møter med politi og tingrett. Ved gjennomføring av intervjuer med interessentene ble det ytret motstridende behov knyttet til bruken av digitale løsninger. Det var en skepsis til bruken av ny teknologi både når det gjelder sikkerhetsmessige forhold, samt at en økt digitalisering ikke må gå på bekostning av kvalitet i soningen, og den menneskelige relasjonen. I kapittel 7 føringer for forprosjektet nevnes det at det bør utredes noe nærmere vedrørende erfaringer av økt digitalisering.

Statsbyggs interesser som utleier vil nødvendigvis ikke samsvare med kriminalomsorgens interesser som leietaker på alle områder, noe som vil kunne gi interessemotsetninger. Dette gjelder eksempelvis statens husleiemodell og enkelte vernebestemmelser forvaltet av Statsbygg.

2.5 ETTERSSPØRSELBASERTE BEHOV

I henhold til departementets oppdragsbeskrivelse skal analysen av etterspørsel etter fengselsplasser på Vestlandet gi en vurdering av behov for fremtidig varetekts- og straffegjennomføringskapasitet. Analysen skal ikke begrenses til behovet for fengselsplasser, men også dekke behovet for andre straffegjennomføringsformer, herunder straffegjennomføring med elektronisk kontroll (EK), hjemmesoning (straffegjennomføringsloven § 16.1) og straffegjennomføring i institusjon (straffegjennomføringsloven § 12). Utvikling i andre straffarter, slik som samfunnsstraff, skal også vurderes. Fremtidig behov for fengselsplasser, herunder behov for plasser med høy og lavere sikkerhet, skal også vurderes på bakgrunn av scenarier for mulig utvikling av straff i samfunnet.

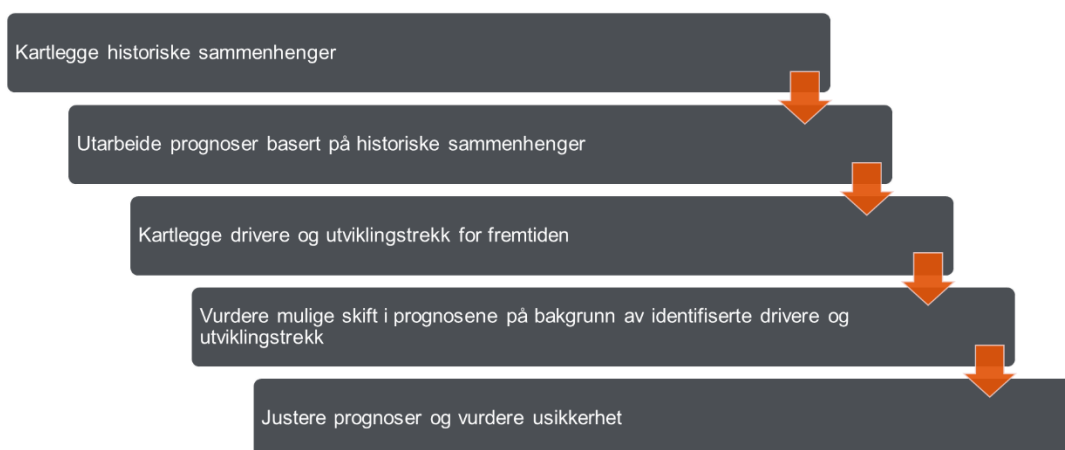
Grunnleggende skal analysen resultere i en vurdering av om det finnes et misforhold mellom tilgjengelig kapasitet og etterspørsel, i dag og i fremtiden. Analysen baseres på observerte

tilstander i dag og prognoser for utvikling i behovet for straffegjennomføringskapasitet fremover. Et gap mellom om kapasitet og etterspørsel vil kunne danne et grunnlag for vurdering av ulike tiltak, enten ved å skaffe til veie mer kapasitet eller dempe etterspørselen.

Etterspørselen etter straffegjennomføringskapasitet er siste ledd i straffesakskjeden som starter med at det begås en handling som er definert som kriminell i lovverket. Domstolen dømmer den pågrepne for den kriminelle handlingen og utløser derav etterspørsel etter kapasitet for straffegjennomføring. I tillegg er det i enkelte saker behov for å varetektsfengsle mistenkte mens saken etterforskes. Behovet for varetektsplasser anses i denne sammenhengen som en del av straffegjennomføringskapasiteten.

2.5.1 Metode

Figuren under viser modell for prognostisering av fremtidig behov, basert på historiske sammenhenger samt en vurdering av bakenforliggende drivere og utviklingstrekk fremover.



Figur 2.10 Metode for prognostisering av framtidige behov

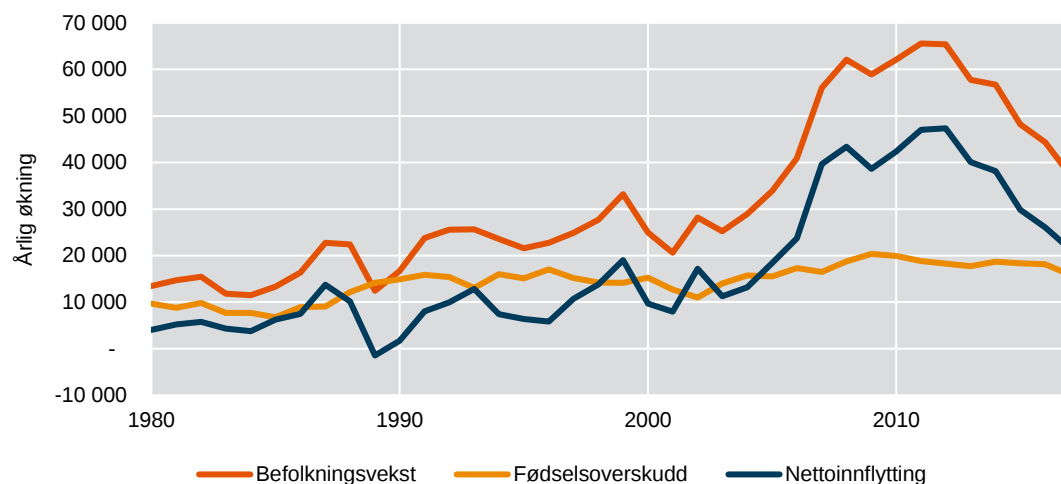
For å vurdere behov for fremtidig varetekts- og straffegjennomføringskapasitet gjennomføres først en analyse av historiske sammenhenger. Denne analysen brukes til å sette opp en prognose, som justeres basert på en vurdering av endringer i underliggende drivere og utviklingstrekk i straffegjennomføring. Behovet for kapasitet i de ulike formene for straffegjennomføring er beheftet med usikkerhet, og en vurdering av denne usikkerheten inngår i modellen.

Kriminalomsorgsdirektoratet legger til grunn et snittbelegg for fengslene som inngår i utredningen på 90 prosent. Overskuddskapasiteten dette medfører begrunnes med økt kvalitet i soningen samt fleksibilitet for å kunne ivareta behovet på kort og lang sikt, både totalt sett samt for grupper med spesielle behov. I tillegg gir et visst overskudd i kapasitet mer stabil soningsforløp for innsatte og muligheter for å skille grupper av innsatte, eksempelvis personer som er tiltalt i samme sak eller andre grupper av innsatte som ikke bør sone sammen. Analysene av behov for straffegjennomføringskapasitet dermed et snittbelegg på 90 prosent for

å identifisere eventuelle kapasitetsgap. I tillegg benyttes et alternativt snittbelegg på 94 prosent for å finne reduksjonen i kostnader dersom man velger å ha noe mindre kapasitetsoverskudd.

2.5.2 Befolkning

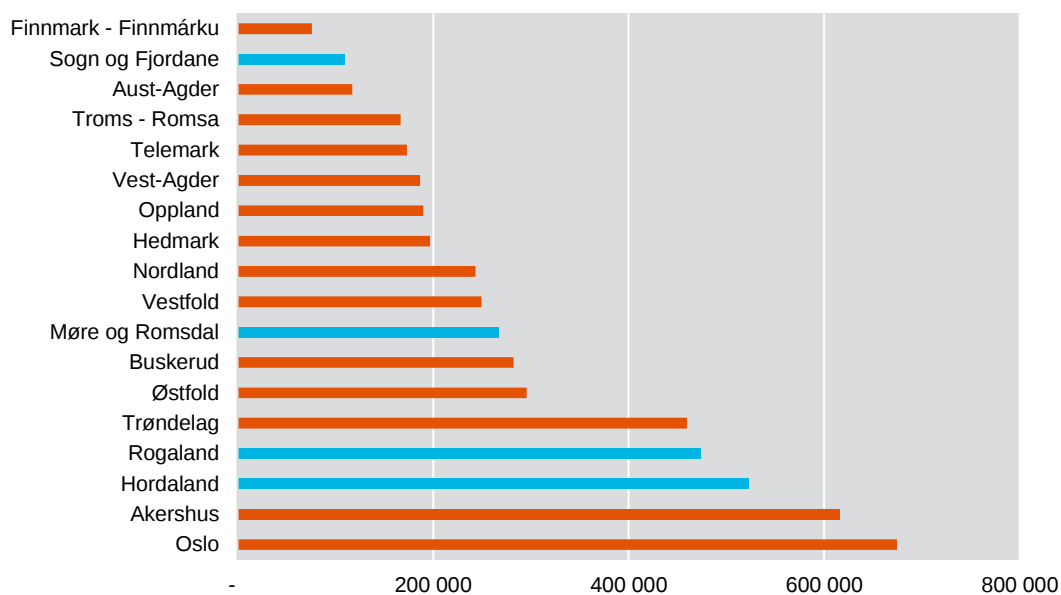
Figuren under viser den årlige befolkningsveksten i Norge fra 1980 til i dag.



Figur 2.11 Nasjonal befolkningsvekst 1980 til 2018

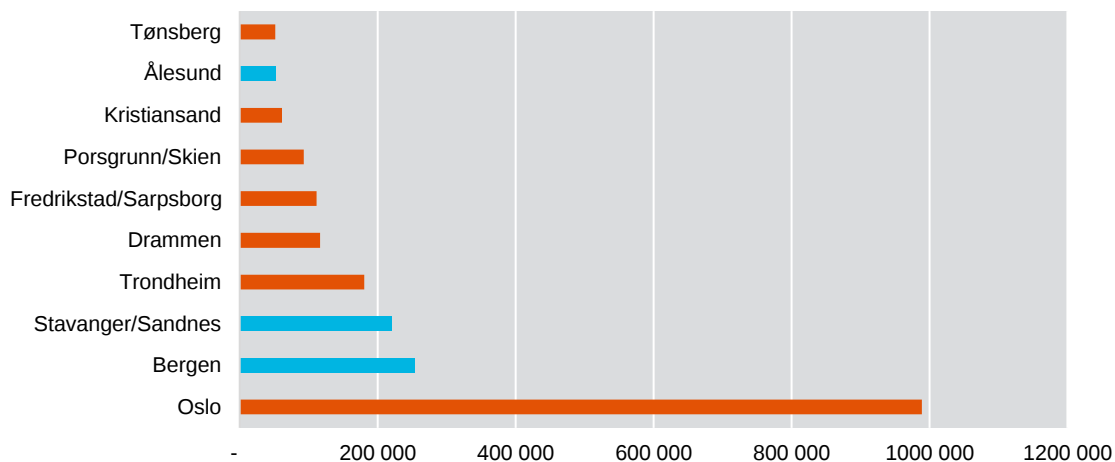
De siste tiårene har folketallet i Norge hatt kraftig vekst, på grunn av høy nettoinnvandring samt et fødselsoverskudd. Befolkningsveksten var på sitt høyeste i 2011 og 2012, men har siden da sunket kraftig. Som figuren viser er hovedelementet i denne toppen knyttet til en kraftig vekst i netto innvandring etter 2001. Dette samsvarer tidsmessig med at Schengen-konvensjonen ble implementert i norsk rett i mars 2001.

Det geografiske området for utredningen strekker seg over et område som er variert både geografisk og demografisk. Det kan derfor være interessant å se på den geografiske befolkningsfordelingen:



Figur 2.12 Befolkning fordelt på fylker, fylkene som inngår i utredningen vises i blått

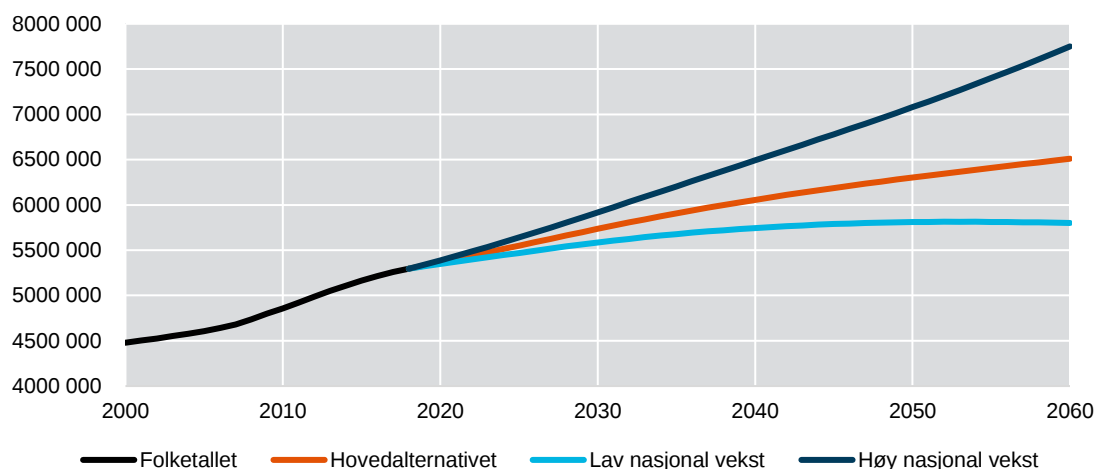
Etter Oslo og Akershus er Hordaland og Rogaland de største fylkene i Norge, mens Sogn og Fjordane er nest minst. Grovt sett har Møre og Romsdal over dobbelt så mange innbyggere som Sogn og Fjordane, mens Rogaland og Hordaland har dobbelt så mange innbyggere som Møre og Romsdal. Videre er de største tettstedene i Norge som følger:



Figur 2.13 De største tettstedene i Norge, tettstedene som inngår i utredningen vises i blått

Etter Oslo er Bergen og Stavanger/Sandnes de største tettstedene i Norge. Sogn og Fjordane har ingen store tettsteder, mens Ålesund er det største tettstedet i Møre og Romsdal. Oppsummert er befolkningskonsentrasjonen størst i Hordaland og Rogaland og Bergen og Stavanger/Sandnes som store sentra.

Etter en topp i befolkningsveksten i 2011 og 2012, har veksten sunket kraftig. I befolkningsframskrivingenes hovedalternativ avtar befolkningsveksten fremover. Det er likevel positiv befolkningsvekst gjennom hele dette århundret i hovedalternativet.



Figur 2.14 Folketall og framskrivning av folketall i tre alternativer SSB 2018

Statistisk sentralbyrås hovedalternativ viser at vi før 2040 har vi blitt seks millioner innbyggere i Norge, mot i overkant av 5 millioner i dag. Statistisk sentralbyrå framskriver befolkningen i de enkelte kommunene fram til 2040. På nasjonalt nivå publiseres tall fram til 2100, med fokus på perioden 2018–2060.

Hovedalternativet, MMMM, viser hvordan utviklingen blir når vi legger til grunn middels utvikling i både fruktbarhet, levealder, innenlandske flyttinger og innvandring. Det innebærer at:

- Fruktbarheten fortsetter ned til like under 1,60 barn per kvinne på kort sikt, før den stiger gradvis mot et langsiktig nivå på 1,76 barn per kvinne
- Levealderen øker med over syv år for menn og seks år for kvinner frem mot 2060
- Det innenlandske flyttemønstret vi har sett de siste ti årene fortsetter
- Nettoinnvandringen på sikt blir liggende mellom 17 000 og 20 000

Det er flere årsaker til at veksten i hovedalternativet, MMMM, blir lavere enn i det siste tiåret. Innvandringen har gått ned og forventes å fortsette på et lavere nivå enn i tiårsperioden vi har lagt bak oss, særlig på grunn av lavere innvandring fra Øst-Europa. Også fruktbarheten har gått betydelig ned, og vi forventer at den vil holde seg lav i noen år før den øker noe. I tillegg vil de store kullene fra etterkrigstiden begynne å komme inn i de eldste aldersgruppene, noe som gjør at vi forventer en tydelig økning i antall dødsfall framover, til tross for økt levealder.

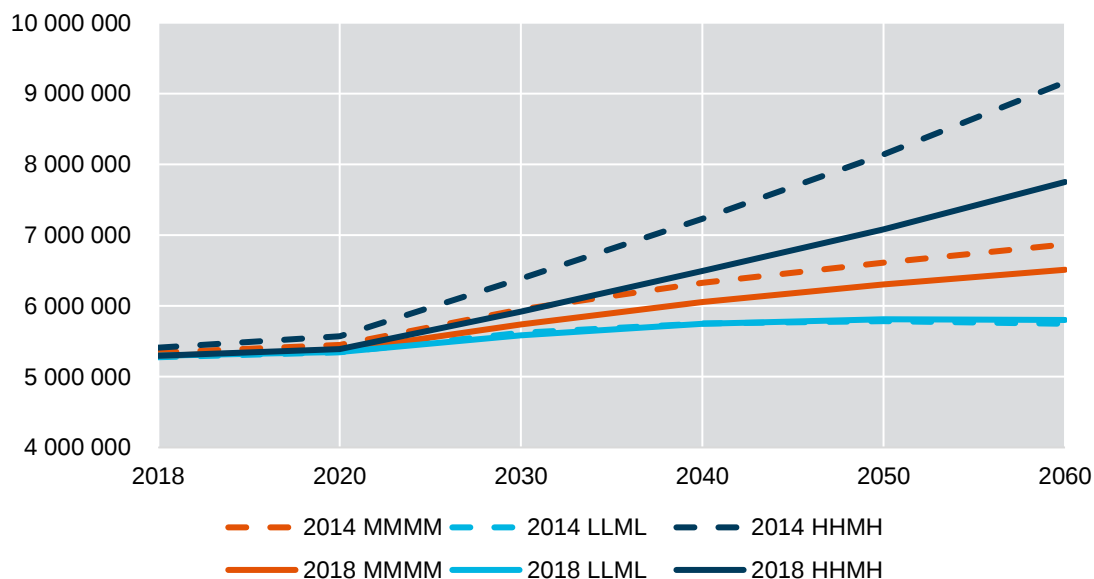
I befolkningsframskrivingene lages flere ulike alternativer for befolkningsutviklingen i Norge framover. Forskjellen mellom alternativene for høy nasjonal vekst og lav nasjonal vekst illustrerer noe av usikkerheten i disse tallene – folketallet i 2060 varierer med nesten to millioner innbyggere etter hvilket alternativ vi bruker.

Veksten i folketallet kommer først og fremst i sentrale strøk, mens mange distriktskommuner får nedgang i folketallet. Dette henger sammen med at vi forutsetter at de innenlandske flyttemønstrene de siste ti årene fortsetter. Dermed framskriver vi en fortsatt sentralisering, særlig blant unge voksne. Storbyene fortsetter dermed å vokse i befolkningsframskrivingenes hovedalternativ. Modellresultatene tilsier også at Bergen rundt 300 000 innbyggere innen 15 år.

I tiden fremover får vi en tydelig aldring i Norge, selv om den ikke blir like sterk som i en del andre europeiske land. I hovedalternativet øker andelen av befolkningen som er 70 år og eldre fra 12 prosent i dag til 21 prosent i 2060 – da vil altså hver femte innbygger ha fylt 70 år. Økningen blir spesielt sterk blant de som er 80 år eller mer, For denne gruppen vil vi se mer enn en tredobling frem mot 2060.

Aldringen blir klart sterkest i distriktene, og flyttemønstrene forsterker aldringen på to måter: Unge mennesker i fruktbar alder flytter mot byen, og i tillegg blir dermed også barna i større grad født sentralt. De eldre blir igjen på bygda, og i 2040 vil mer enn hver tredje innbygger i en del distriktskommuner ha passert 70 år.

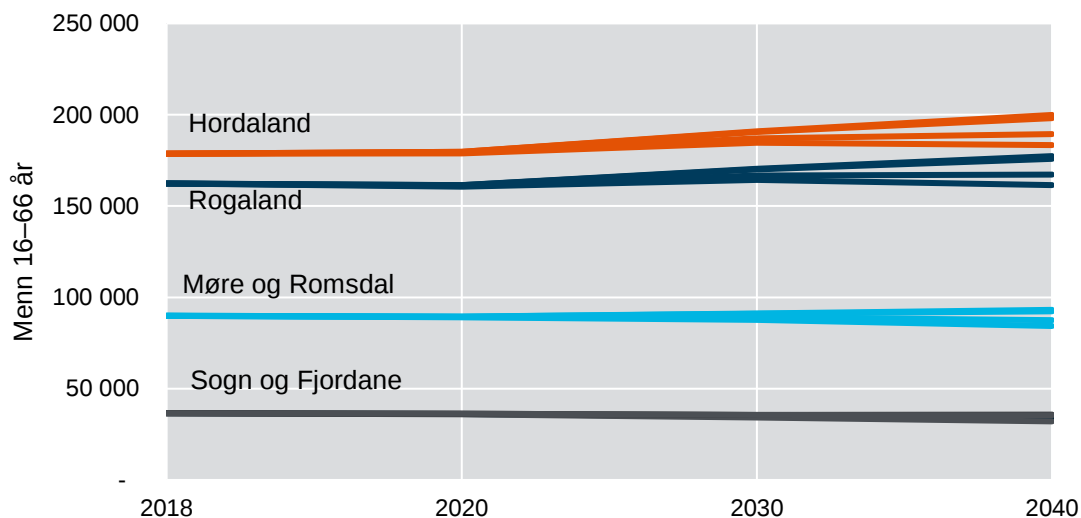
Framskrivninger av befolkningsvekst og usikkerhet i befolkningsanalysene har stor betydning for vurdering av behovet for straffegjennomføringskapasitet. Tidligere prognoser for behov har naturlig nok basert seg på aktuelle prognoser på tidspunktet for prognosearbeidet. For eksempel var konseptvalgutredning for straffegjennomføringskapasitet på Østlandet basert på Statistisk sentralbyrås framskrivninger fra 2014. Framskrivningene har endret seg en god del siden da:



Figur 2.15 Utvikling i SSB sine framskrivninger 2014 vs. 2018

Som det framgår av figuren er de største endringen på alternativet med høy vekst, HHMH, som er sterkt redusert i den nyeste framskrivningen. Alternativet med lav vekst, LLML, er derimot så godt som uendret. Endringene er i stor grad et resultat av nedjusterte tall for netto innvandring.

Hvis en ser nærmere på framskrivningene for de aktuelle fylkene for menn mellom 16 og 66 år ser vi følgende:

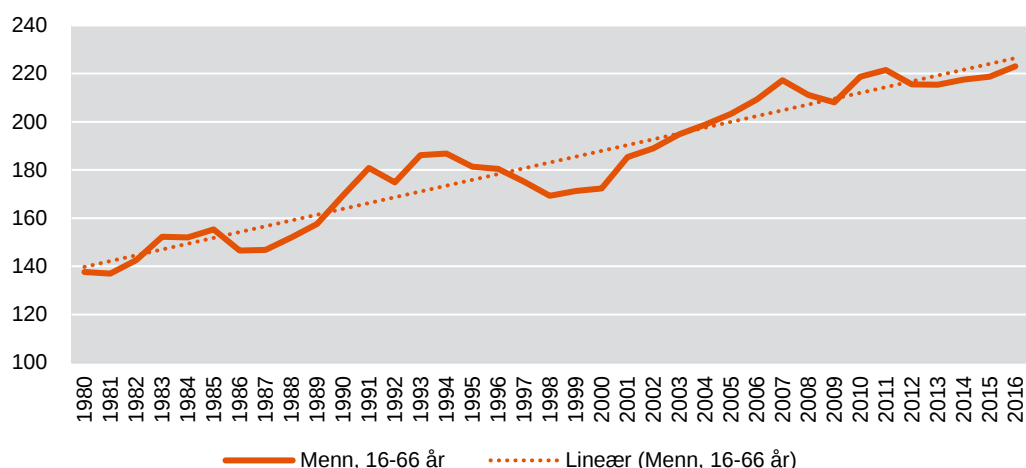


Figur 2.16 Befolningsframskrivning for fylkene på Vestlandet for menn 16–66 år

I tillegg til hovedalternativene har vi i figuren også inkludert et alternativ med høy netto innvandring, MMMH. Dette alternativet er for alle fylkene tilnærmet lik alternativet for høy vekst, HHMH. For Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal viser framskrivningene en flat eller noe synkende utvikling og spennet mellom alternativ med høy vekst og alternativ med lav vekst er lite. For Rogaland og Hordaland er hovedtrekket en flat eller stigende utvikling samt at usikkerheten er større.

2.5.3 Utvikling i relativ kriminalitet

For å lage en prognose for framtidig behov for straffegjennomføringskapasitet har vi i tillegg til befolkningsutviklingen sett nærmere på utviklingen i kriminalitetsbildet målt i antall innsatte per 100 000 innbyggere. Siden den samfunnsøkonomiske analysen skal strekke seg 40 år fram tid har vi sett på utviklingen de fire siste tiårene, nærmere bestemt fra 1980 til 2016. Vi har både sett på utviklingen i hele befolkningen og for menn i aldersgruppen 16–66 år. Vi har valgt å legge til grunn menn fra 16–66 år fordi majoriteten av de straffede tilhører denne aldersgruppen og fordi mye av befolkningsutviklingen vil komme i aldersgruppe 67 år eller eldre.



Figur 2.17 Utvikling i relativ kriminalitet målt i antall innsatte pr. 100 000 menn 16-66 år

Lineær regresjon, stiplet linje, viser at det på landsbasis er en utvetydig og langsiktig sammenheng mellom årstall og antall innsatte per 100 000 innbyggere. Dette betyr at det er en økning av innsatte utover befolkningsøkningen. I perioden har det vært stor utvikling i straffeutmåling og -gjennomføringen i landet, men utviklingen er tydelig og langvarig. En tilsvarende utvikling fremover legges til grunn for prognosene. I tillegg må det som en del av usikkerhetsanalysen, vurderes om det er forhold som skulle tilsi at denne utviklingen vil fortsette framover eller om det drivere som i vesentlig grad kan påvirke stigningstakten.

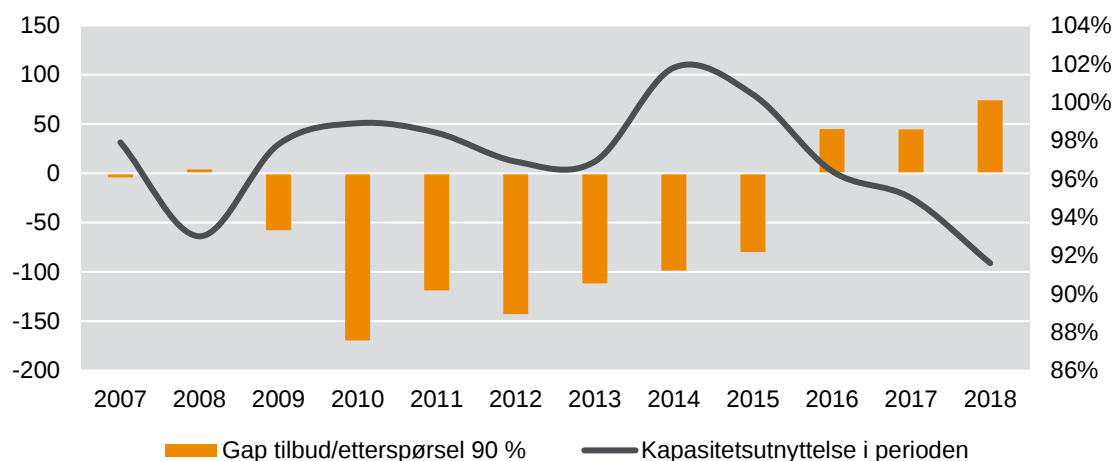
2.5.4 Historisk behov

Siden 2005 har kriminalomsorgen registrert alle mottatte dommer i felles booking-system, som blant annet inneholder antall døgn idømt soning, fratrullet antall døgn i varetekt og forventet prøveløslatelse. Dommene registreres uavhengig av tilgjengelig soningsplass, og representerer derfor et godt grunnlag for beregning av etterspørsel etter straffegjennomføring. Booking inneholder mottatte døgn som skal gjennomføres i fengsler og ved friomsorgskontor. Mottatte døgn som skal gjennomføres ved friomsorgskontorene består i hovedsak av etterspørselen etter soning med elektronisk kontroll.

For å få et mest mulig realistisk tall for behovet for fengselsplasser på Vestlandet er det nødvendig å korrigere tallene med:

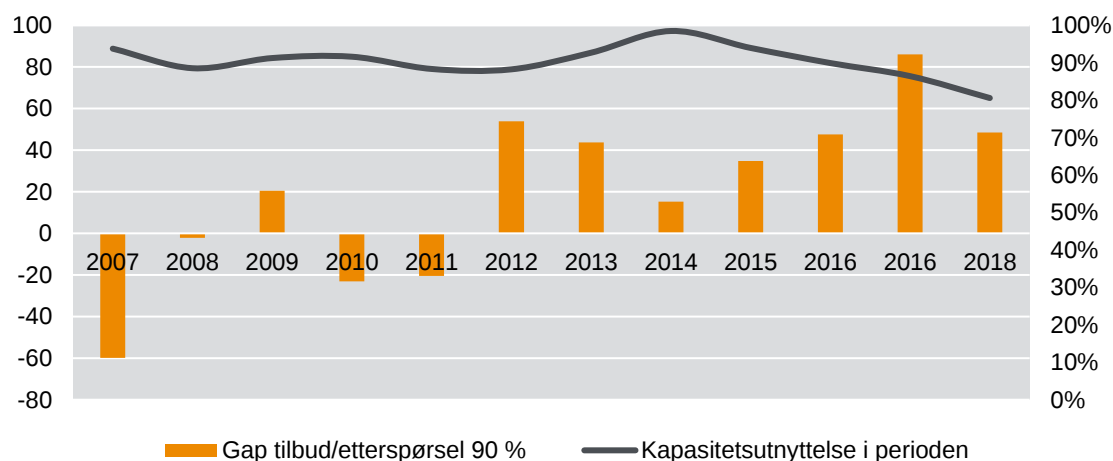
- Påslag ut over to-tredjedels soning. I antall døgn registrert er det forutsatt prøveløslatelse etter at to-tredjedeler av straffen er gjennomført
- Tillegg for varetekt og bøtesoning, som ikke inngår
- Fratrukk for døgn utenfor fengsel – soning i hjemmet med elektronisk kontroll og soning i institusjon
- Fratrukk for overføring til soning i hjemlandet

Figuren under viser at det har i perioder vært underskudd i høy-sikkerhetskapasitet, dersom behovet måles mot et ønsket belegg på 90 prosent. De tre siste årene har det vært noe overskuddskapasitet. Som kurven for faktisk kapasitetsutnyttelse i perioden viser har utnyttelsen ligget mellom 92 og 102 prosent i store deler av perioden.



Figur 2.18 Behov og kapasitet, ved 90 prosent belegg, for fengsel med høy sikkerhet

Tilsvarende figur for behov for fengselsplasser med lavere sikkerhet viser et overskudd av kapasitet på lavere sikkerhet siden 2012. Også denne figuren er basert på et mål om 90 prosent belegg i snitt.



Figur 2.19 Behov og kapasitet, ved 90 prosent belegg, for fengsel med lavere sikkerhet

Kurven for faktisk kapasitetsutnyttelse viser at man de siste ti årene har ligget mellom 90 og 95 prosent utnyttelse av fengselskapasiteten med lavere sikkerhet.

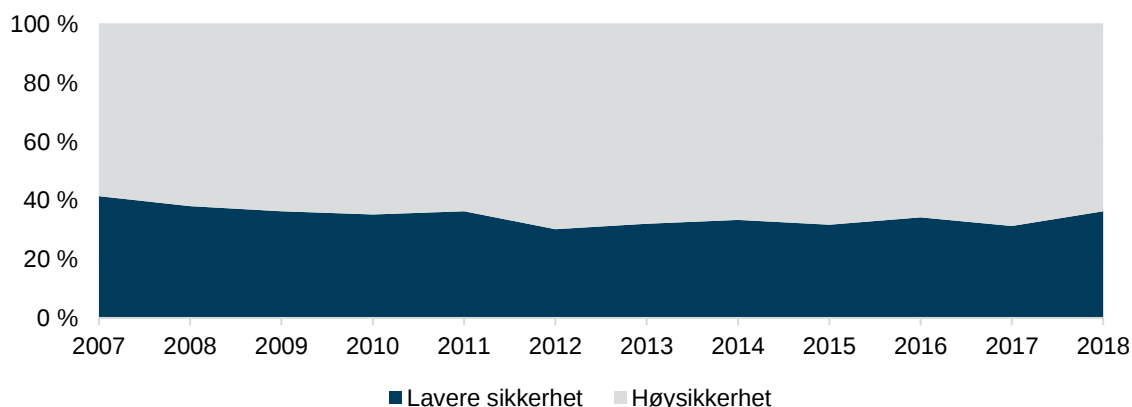
Gjennomgående er det et underskudd på plasser med høy sikkerhet, men underskuddet varierer, mye på grunn av variasjon i behovet for varetekt. Dersom man legger 90 prosent utnyttelse til grunn har man manglet mellom 50 til 100 plasser. Mot slutten av den analyserte perioden har det vært noe overskudd på plasser med lavere sikkerhet, spesielt siste to år. Totalt sett viser dette et bilde av noe underkapasitet samt en ubalanse mellom fengselsplasser med høy og lavere sikkerhet.

2.5.5 Fordeling høy og lavere sikkerhet

I tillegg til gjennomgangen over av totalt antall plasser er historisk fordeling av behov og kapasitet for høy og lavere sikkerhet analysert.

Fordeling av behov mellom fengselsplasser med høy sikkerhet og lavere sikkerhet har endret seg de siste ti år. Dette skyldes blant annet en dreining mot lengre fengselsdommer på høyt sikkerhetsnivå samt noe reduksjon i behov for kapasitet på lavere sikkerhetsnivå knyttet til innføring av soning med elektronisk kontroll samt straffegjennomføring i samfunnet.

Som figuren under viser har andelen av behovet knyttet til lavere sikkerhet falt, men er noe opp siste år.

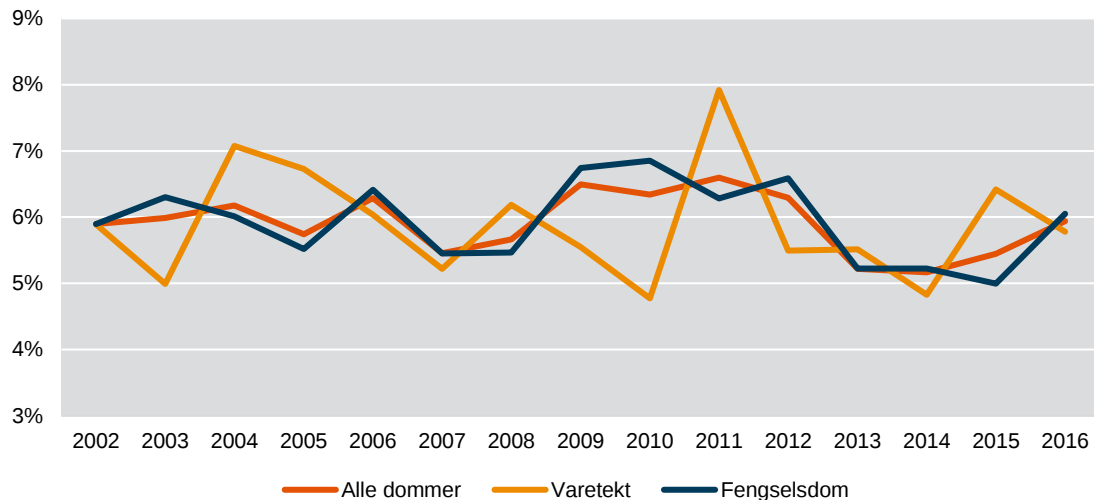


Figur 2.20 Endringer i fordeling av behov mellom høy og lavere sikkerhet

De siste tre årene har behovet for fengselsplasser med lavere sikkerhetsnivå være rundt en tredjedel. Det legges i utredningen til grunn at denne utviklingen fortsetter og at andelen lavere sikkerhet bør reduseres ytterligere. Fordeling mellom høy og lavere sikkerhet i de videre analysene settes til 70 prosent høy sikkerhet og 30 prosent lavere sikkerhet.

2.5.6 Behov for fengselsplasser for kvinner

Behov for plasser for kvinner har siden 2002 vært som følger:



Figur 2.21 Andel kvinner på landsbasis for varetekt og fengselsdom

Andel av kvinner har på landsbasis ligget stabilt rundt seks prosent og dette legges til grunn i utredningen som fremtidig behov for fengselsplasser for kvinner. Den geografiske spredningen av fengselsplasser er lavere enn for menn. I tillegg er det ønskelig at kvinner soner med liten grad av kontakt med mannlige innsatte, noe som medfører at det bygges egne fengsel eller adskilte avdelinger for kvinnelige innsatte.

2.5.7 Andre straffegjennomføringsformer

Overgangsbolig

Det er i dag to overgangsboliger i området som utredes, én i Stavanger og én i Bergen. Det legges til grunn at disse videreføres og at eventuelle endringer i behov kan gjennomføres i alle konsepter. Dagens kapasitet videreføres.

Ungdomsenhet

Det er i dag en ungdomsenhet i utredningsområdet med fire fengselsplasser. Denne er lokalisert ved Bjørgvin fengsel. Denne enheten har varierende belegg, og det kan antas at dagens kapasitet ved ungdomsenheten dekker behovet. I utredningen legges det dermed til grunn av dagens kapasitet videreføres.

Straffegjennomføring håndtert av Friomsorgskontorene

Fromsorgskontorene håndterer flere ulike straffereaksjoner og gjennomføringsformer for ubetinget fengselsstraff. Etterspørsel etter fengselsplasser påvirkes også av økt bruk av elektronisk kontroll og annen type straff som gjennomføres uten bruk av fengsel. Fromsorgskontorene iverksetter og følger opp soning som beskrevet i 2.1.2 og videre omtalt i flere avsnitt under 2.3.2. Figuren i 2.1.2 viser at dagens nivå innenfor disse straffegjennomføringsformene har vært relativt stabilt i perioden 2014-2017, og det legges til grunn en videreføring av dagens nivå.

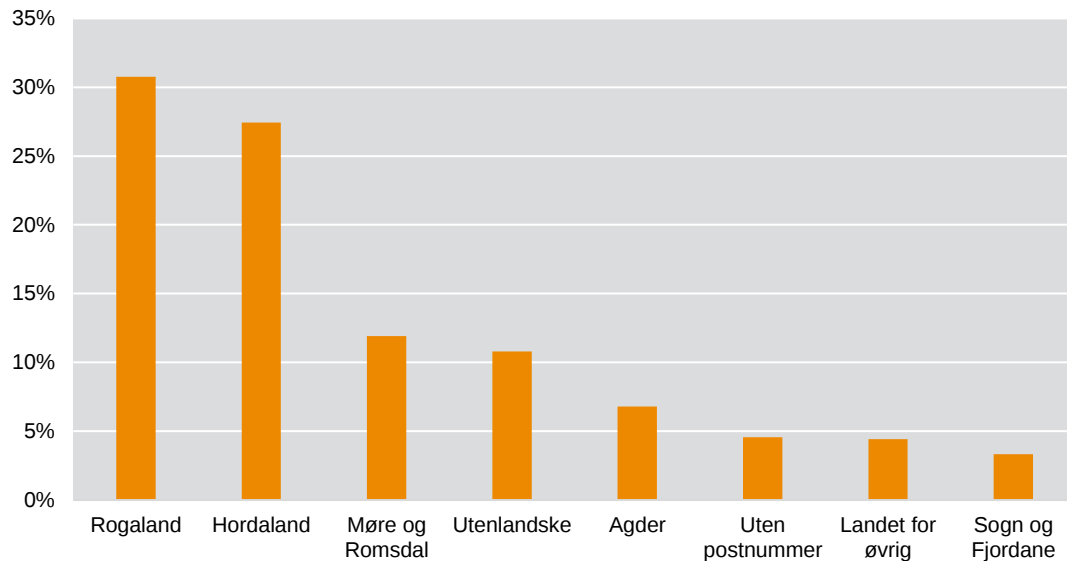
Nivået på anvendelsen av elektronisk kontroll er likevel en usikker størrelse i denne utredningen, og det kan antas at anvendelsen vil øke noe. I høringsnotatet foreslås det å utvide ordningen til å gjelde idømt fengselsstraff på inntil seks måneder, eller seks måneder igjen til forventet løslatelse. I dag er grensen fire inntil måneder. I utredningen er det lagt til grunn soning med elektronisk kontroll på dagens nivå på bakgrunn av at denne foreslåtte endringen antas å endre behovet minimalt. Ytterligere utvidelse av bruken av elektronisk kontroll vil kunne redusere behovet for fengselsskapasitet med lavere sikkerhet.

Gjennomføring av fengselsstraff i eget hjem for å ivareta en hensiktsmessig progresjon er først aktuelt når halve straffetiden er gjennomført, men det er strenge kriterier for å bli overført til denne type straffegjennomføring. Det legges til grunn dagens nivå for denne type straffegjennomføring ved at det ikke er noen grunn til å tro at behovet vil endre seg. Utviklingen i bruk av samfunnsstraff har vært relativt stabil de siste fire årene og det legges til grunn at dagens nivå for straffegjennomføring. Det samme gjelder betinget dom med ND-program og betinget dom program for ruspåvirket kjøring, hvor vi også legger til grunn dagens nivå.

Fra 2018 overtok fromsorgskontorene oppfølging av domfelte som gjennomfører straff i institusjon etter § 12 jamfør KDI-Rundskriv 8/2017. Dagens nivå for straffegjennomføring i institusjon er lagt til grunn, og det antas at straffegjennomføring i institusjon ikke vil endres vesentlig fra dagens nivå.

2.5.8 Geografisk plassering av fengselsskapasitet

Det er en viss flyt av innsatte gjennom kriminalomsorgen, og dette gjelder også geografisk plassering. I august 2018 gjennomfører 722 personer soning i fengselsenheter som inngår i utredningen. Av disse hører i underkant av tre av fire hjemme i et av de fire fylkene i utredningen. Som figuren under viser er de resterende utenlandske eller er fra landet for øvrig samt en liten gruppe uten bostedsadresse.



Figur 2.22 Fordeling av innsatte i utredningsområdet

Ser vi på antall innsatte totalt sett i Norge som kommer fra de fire fylkene i utredningen, august 2018, er tallet 613. Det kan dermed se ut som om det er overskudd av fengselsplasser i regionen. Dersom man tar høyde for de utenlandske samt personer uten oppgitt bostedsadresse som soner i fengsel i ett av de fire fylkene utgjør dette til sammen 724 personer. Kapasiteten på Vestlandet dekker dermed behovet for fengselsplasser for personer fra regionen samt dagens antall utenlandske innsatte samt personer uten bostedsadresse.

En annen måte å se dette på er at det i august 2018 er 83 personer fra andre fylker som gjennomfører soning i fengsel på Vestlandet, mens det er 81 personer fra Vestlandet som er innsatt i fengsel i andre fylker. I 2020 åpner ny kapasitet i Agder, med totalt 300 fengselsplasser. På den andre siden ble bruk av kapasitet ved Norgehaven i Nederland avsluttet høsten 2018, og det er et ønske at dublering av plasser reduseres. Totalt sett antas det at kapasiteten ved Agder fengslene vil gi noe mer fleksibilitet spesielt knyttet til kapasitet i Rogaland.

Baser på dette er det mulig å argumentere for at dagens kapasitet i utredningsområdet dekker innsatte som kommer fra utredningsområdet samt en naturlig andel av utenlandske innsatte samt personer uten bostedsadresse.

2.5.9 Usikkerhetselementer

Befolkningsutvikling

Flere av driverne og utviklingstrekkene som omtales i dette kapitlet og som kan påvirke det fremtidige behovet for fengselskapasitet er beheftet med usikkerhet. En av de viktige er

Statistisk sentralbyrås framskriving av befolkning i kommuner frem mot 2040 og Norge totalt sett frem mot århundreskiftet. Som det vises over vil framskrivinger endres vesentlig på kort tid, noe som vil påvirke prognoser som baseres på disse framskrivingene. I tillegg angir Statistisk sentralbyrå flere alternative scenarier for fremtidig utvikling i befolkningen. Sannsynligheten for disse scenariene er ikke tallfestet, men angir mulig utvikling knyttet til underliggende drivere som fruktbarhet, levealder og netto innvandring.

I utredningen brukes de tre hovedalternativene som Statistisk sentralbyrå presenterer. Disse er Høy nasjonal vekst, Hovedalternativet og Lav nasjonal vekst. For å vise et mulig spenn i behovet for fengselsplasser fremover vil noen av hoveddriverne i utredningen legges til Statistisk sentralbyrås alternativer. Utredningens antatte utvikling i drivere knyttet til fremtidig behov for fengselskapasitet brukes sammen med Statistisk sentralbyrås hovedalternativ for fremtidig befolkningsutvikling. Dette vil utgjøre denne utredningens hovedalternativ. Utredningen presenterer i tillegg et høyt og et lavt scenario, basert på henholdsvis høyt og lavt framskrivings scenario fra Statistisk sentralbyrå.

Relativ kriminalitet og straffegjennomføringsformer

Det er i utredningen vist at den relative kriminaliteten, målt ved antall innsatte per 100 000 menn i alderen 16 til 66, har økt siden 1980. Denne utviklingen favner om et stort antall av endringene i samfunnet i perioden. Eksempler på endringer som er dekket er endringer i mengde og alvorlighetsgrad i kriminalitetsbildet, kapasitet og effektivitet i politiet, antall anmeldelser samt mørketall. I tillegg kommer utvikling i straffenivå i perioden, inkludert skjerpelsene i straffenivået i de senere år,⁹ som gir lenger dommer, samt effektivitet og kapasitet i rettsapparatet.

I utredningens hovedalternativ legges det til grunn at den historiske utviklingen i relativ kriminalitet fortsetter. Dette medfører isolert sett en økning i antall innsatte i utredningsområdet med rundt én person per 100 000 per år. I utredningens høyeste scenario legges til grunn at økningen i antall innsatte øker noe mer enn snittet de siste førti år, og det er lagt til ett standardavvik. For utredningens lave scenario er det lagt inn en forutsetning om at utviklingen vi har sett de siste 35 år stopper og at dagens antall innsatte per 100 000 menn mellom 16 og 66 år vedvarer.

Geografisk plassering av fengselskapasitet

Behovet for fengselskapasitet er til en viss grad geografisk betinget. Hvor stor knytningen mellom geografi og kapasitet er påvirkes blant annet av om soningen er knyttet til varetekt, høy eller lavere sikkerhetsnivå, den innsattes bosted og hvor den innsatte er i soningsforløpet. Nærhetsprinsippet ved soning gir føringer for at innsatte bør sone nær sitt hjemsted, spesielt

⁹ Høring - strengere straffer for flere lovbrudd og endringer i utmålingen av oppreisningserstatning – Riksadvokaten 21.03.2017

mot slutten av soningen. Prinsippet legger i mindre grad føring for hvor utenlandske innsatte soner.

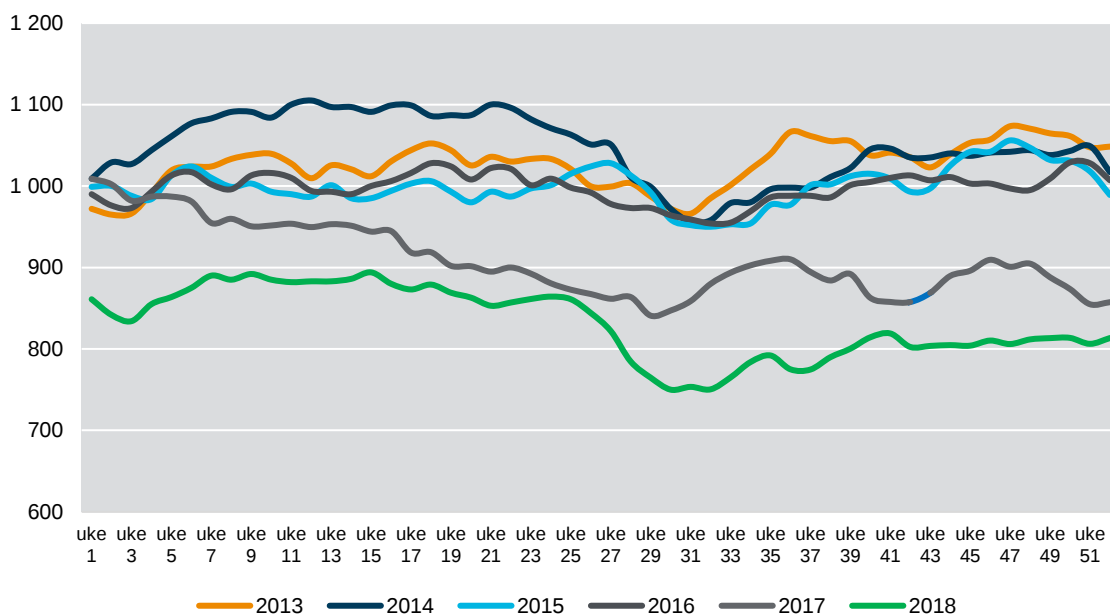
Som figur *Figur 2.22 Fordeling av innsatte i utredningsområdet* viser har det store flertallet av de innsatte i fengslene som inngår i utredningen bostedsadresse i ett av de fire fylkene i utredningen. De øvrige som soner i disse fengslene er utenlandske statsborgere, fra andre fylker eller har ikke bostedsadresse. Det er også personer med bostedsadresse i Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane samt Møre og Romsdal som soner i andre fengsler i landet. Totalt sett er dagens kapasitet i henhold til antall innsatte fra de fire fylkene samt en andel utenlandske innsatte.

I utredningsperioden vil behov og kapasitet for fengselsplasser i landet variere, og det er naturlig at det totale behovet for fengselsplasser fordeles basert på tilgjengelig kapasitet. I dag soner rundt femti personer fra et av Agder-fylkene på Vestlandet. Når det nå etableres to nye fengsler i Agder er det naturlig at noen av disse overflyttes til et av disse fengslene. En slik flytting vil gi økt ledig kapasitet på Vestlandet i en periode.

Dagens geografiske fordeling av fengselskapasitet ligger tett på andelen av innsatte fra de fire fylkene. Andelen innsatte fra fylkene som inngår i utredningen er ikke lik befolkningsandelen i fylkene. De folketette områdene i Rogaland og Hordaland har flere innsatte enn befolkningen skulle tilsi, men Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane har færre innsatte. I utredningen videreføres i stor grad dagens geografiske fordeling.

2.5.10 Kortsiktig behov for fengselsplasser

I tillegg til den årlige variasjon i det gjennomsnittlige behovet for varetekt, er det også noe variasjoner over året. Utviklingen i varetekt de siste årene er som følger:



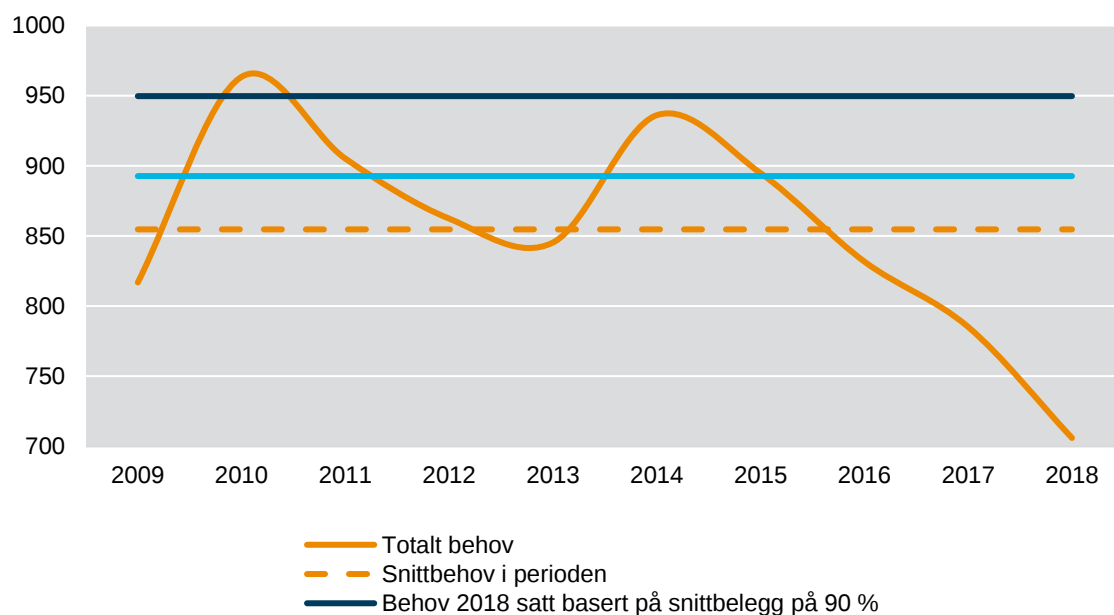
Figur 2.23 Variasjon i varetekt per uke i perioden 2013-2018

Behovet for antall varetektsplasser i Norge har siden 2013 variert mellom 750 og 1 100, og behovet har gått markant ned de siste to årene. Oversikten bekrefter at det er et behov for fleksibilitet i tilgang på plasser for varetekt. Nedgangen de siste to årene antas å være midlertidig, og det legges ikke til grunn at behovet for varetekt er permanent redusert. I utredningen legges dermed et uendret behov for kortsiktige fengselsplasser til grunn, og dette inngår i det totale behovet for fengselsplasser som diskuteres i det påfølgende kapitlet.

2.5.11 Behov for fengselskapasitet

Utgangspunktet for analysene av det fremtidige behovet for fengselsbehovet på Vestlandet er det historiske behovet. Usikkerhetselementene som påvirker det fremtidige behovet er diskutert over og gir, i tillegg til utredningens hovedalternativ for fremtidig behov, et høyt og et lavt scenario. I tillegg legger utredningen til grunn at snittbelegget i utredningsperioden skal være på 90 prosent. Dette medfører at det er overskuddskapasitet som gir fleksibilitet til å gjennomføre soning på en kvalitetsmessig god måte samt kapasitet til å håndtere perioder med høyt behov for fengselsplasser. Utredningen vurderer også behovet dersom et snittbelegg på 94 prosent legges til grunn.

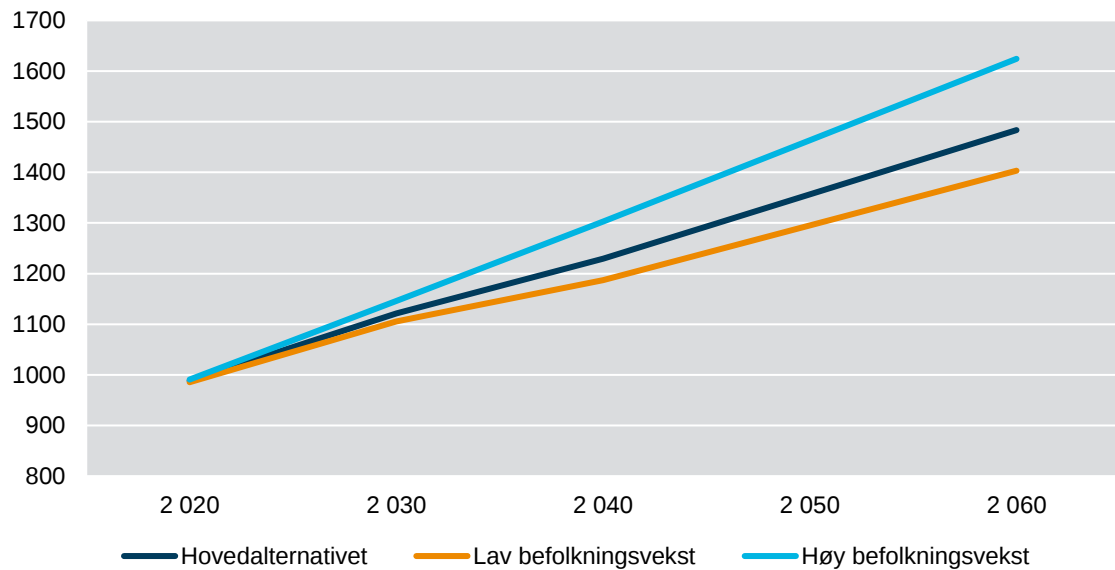
Figuren under viser behovet for fengselsplasser de siste ti år. I tillegg vises snittbehovet samt behovet gitt et snittbelegg på 90 og 94 prosent.



Figur 2.24 Behov for fengselsplasser, snittbehovet samt behovet gitt et snittbelegg på 90 og 94 prosent de siste ti år.

Snittbehovet i denne perioden er på 855 fengselsplasser. Ønsket om et snittbelegg på 90 prosent gir en økning av behovet på rundt elleve prosent. Det er dette som gir det totale behovet i 2018 på 950 fengselsplasser. I dag er det 853 plasser på Vestlandet, noe som gir et udekket behov på rundt 100 plasser. Figuren viser en tydelig nedgang de siste årene, men dette vurderes til å være en kortsiktig nedgang, og at behovet for fengselsplasser vil bli normalisert de neste årene.

Ved å kombinere ulike alternativer for befolkningsutviklingen i relevante deler av befolkningen med en lineær framskrivning av økning i innsatte pr. 100 000 får vi følgende behov for kapasitet:



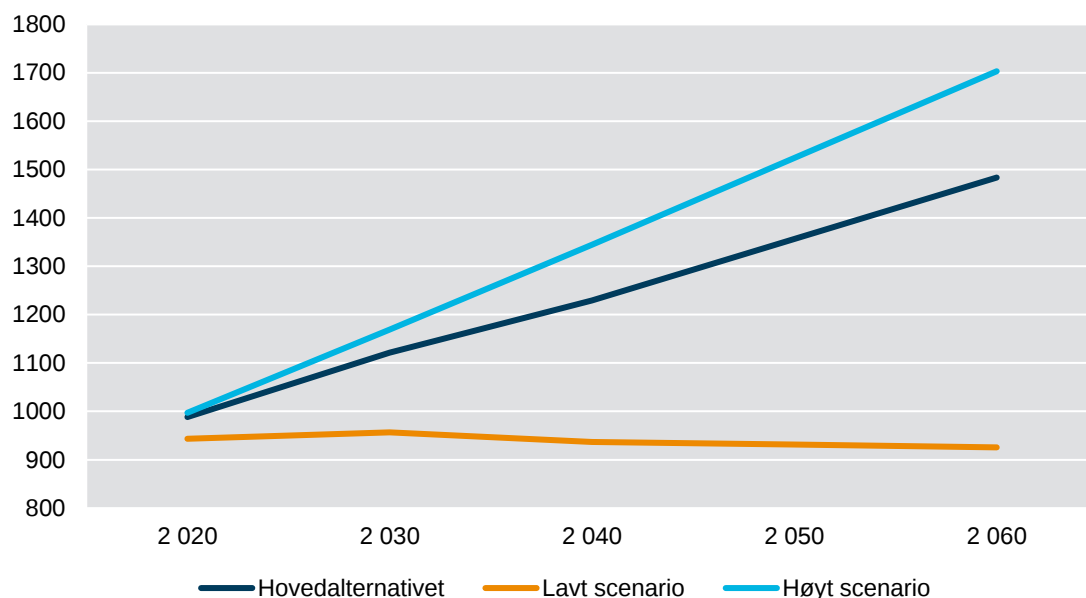
Figur 2.25 Langsiktig behov for fengselsplasser på Vestlandet i tre alternative befolkningsalternativer

Resultatet tilsier at det er et kortsiktig behov for å øke antallet fengselsplasser med høy sikkerhet, men at det er et moderat behov for å øke den totale fengselskapasiteten på Vestlandet fremover. Ut fra analyseresultatene er det behov for i størrelsesorden 100–130 nye plasser for hvert tiende år.

For å illustrere et mulig usikkerhetsspenn har vi i tillegg til resultater i figuren under etablert to scenarier i tillegg til hovedalternativet:

1. Høyt behov: Utviklingen i relativ kriminalitet øker mer enn det som historien skulle tilsi, stigningstallet økt med ett standardavvik, samt en høy befolkningsutvikling
2. Lavt behov: Utviklingen i relativ kriminalitet blir værende på dagens nivå, i kombinasjon med lav befolkningsvekst.

Dette gir følgende resultater:



Figur 2.26 Langsiktig behov for fengselsplasser med scenarioer for høyt og lavt scenario

En sammenlikning med tilsvarende diagram over viser at den relative økningen i kriminalitet påvirker behovet vesentlig. Dersom lavt scenario inntreffer vil dagens kapasitet være tilstrekkelig i hele utredningsperioden. Alternativt vil en høy befolkningsvekst og en moderat økning i den relative kriminaliteten gi en ytterligere økning i behovet for fengselsplasser. Det kan dermed ikke utelukkes at behovet for fengselsplasser ikke øker i årene framover. Det kan heller ikke utelukkes at vi får en sterkere økning i behovet enn det som legges til grunn i hovedalternativet.

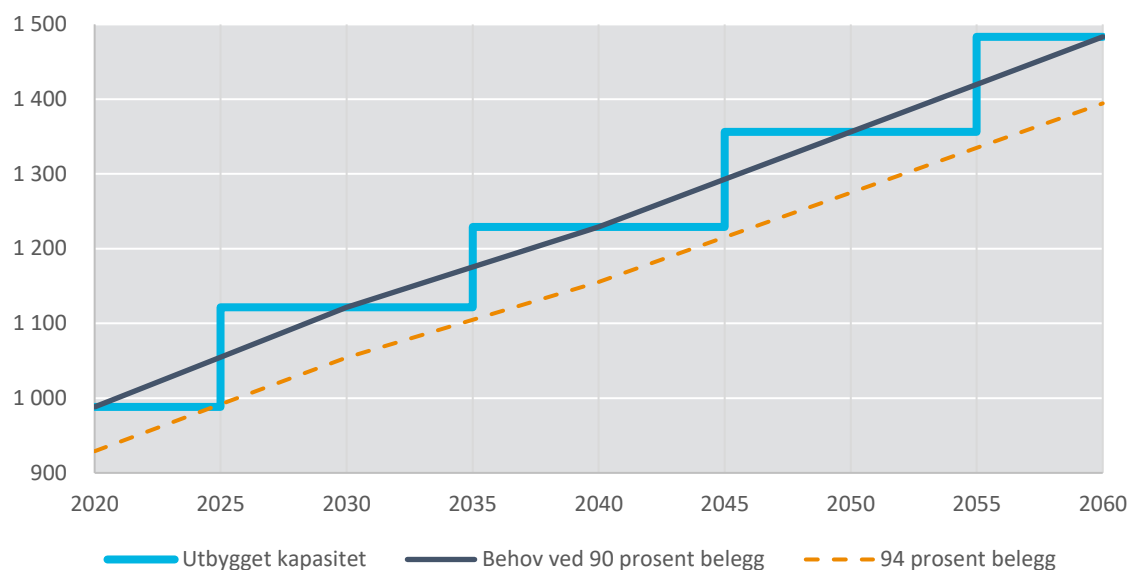
Tabellen under viser behovet for fengselsplasser basert på prognosen i hovedalternativet.

Tabell 2.5 Behov for fengselsplasser 2020-2060

Behov for fengselsplasser	2020	2030	2040	2050	2060
Behov Høy sikkerhet	692	785	860	949	1038
Behov Lavere sikkerhet	296	336	369	407	445
Behov kvinner (inngår i Høy og Lavere over)	59	67	74	81	89
Totalt behov	988	1122	1229	1356	1483

Grunnet den store usikkerheten i behovet fremover vil det være fornuftig å fordele kapasitetsutvidelsene på flere byggeperioder. Den enkelte byggeperioden baseres da på oppdaterte prognosetall for kapasitetsbehov fremover.

En mulig utbyggingstakt er vist i figuren under.



Figur 2.27 Utbyggingstakt for hovedalternativet med utbygginger hvert tiende år.

En utbygging av fengselskapasitet som vist i figuren over gir en kapasitet i 2025 som er basert på prognostisert behov fem år frem i tid. De påfølgende byggetrinnene benytter også prognose for kapasitetsbehov fem år frem i tid som skalerende faktor. Som figuren viser vil en slik utbygging gi en teoretisk beleggsprosent opp mot 94 prosent i perioden i forkant av et byggetrinn, men det vil alltid være mer kapasitet enn behovet som er lagt til grunn.

2.5.12 Oppsummering etterspørselsanalyse

I samsvar med metode for prognostisering av fremtidig behov er den historiske utvikling lagt til grunn for de fremtidige prognosene. Det er ikke funnet grunner for å gjøre vesentlige endringer på utviklingen vi ser historisk, og historiske trender videreføres derfor. For å belyse usikkerheten som ligger i prognosene er det, i tillegg til hovedalternativet, utviklet et lavt og et høyt scenario for det fremtidige behovet for fengselsplasser.

Den viktigste driveren i utredningen er den langsiktig lineær økning i kriminalitetsutviklingen – målt i antall innsatte per 100 000 innbyggere. En annen driver for det økte behovet er befolkningsøkning. Selv om befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå er vesentlig lavere nå enn ved forrige framskriving, gir en økende befolkning et økt behov for fengselskapasitet. Forventet vekst og usikkerhet i vekst i befolkningen er størst i Hordaland og Rogaland og den størst usikkerheten er knyttet til utvikling i netto innvandring.

Basert på et ønske om å ha et snittbelegg på 90 prosent er det påvist et underskudd av fengselsplasser allerede i dag. I tillegg kommer en forventet økning i kapasitetsbehov på mellom 100–130 plasser for hvert tiår. Den relativt lave utbyggingstakten fremover vil gi

kriminalomsorgen informasjon om hvilken utvikling i befolkningen man får på Vestlandet samt at det innkommende behovet for straffegjennomføring kan overvåkes for å se om den forventede utviklingen i relativ kriminalitet inntreffer. Det er dermed lav risiko for at det bygges ut unødvendig kapasitet, og mye av den totale kapasiteten som inngår i utredninger er kapasitet som det er behov for allerede i dag.

Dagens fordeling mellom fengselsplasser på høy og lavere sikkerhet er skjev, og denne skjevheten vil forsterkes fremover. På kort sikt vil det dermed være formålstjenlig å undersøke muligheten for å øke antallet høysikkerhetsplasser.

2.6 PROSJEKTUTLØSENDE BEHOV

I oppdragsbrevet er det beskrevet at med bakgrunn i behov og tilstand på dagens bygg skal det prosjektutløsende behovet presenteres, og behovene skal prioriteres.

Behovsanalysen peker på at det er kritiske mangler knyttet til teknisk tilstand og egnethet for enkelte fengselsenheter, og strukturell ubalanse mellom soningsplasser for høy og lavere sikkerhet, samt plasser med egen adskilt soning for kvinner. Deretter er det behov for en fleksibilitet i tilgang på fengselsplasser knyttet til usikkerhet i det fremtidige behovet for fengselskapasitet.

Større deler av eksisterende bygningsmasse er i teknisk mangelfull eller dårlig stand. I tillegg er flere av enhetene lite egnet, flere av disse enheter er samtidig i liten grad tilpasningsdyktige til fremtidsrettet straffegjennomføring.

Dagens løsninger for straffegjennomføring og varetekt er mangelfulle og lite tilpasset grupper med særlig behov for tilrettelegging. Det er heller ikke tilfredsstillende soningstilbud for kvinner ved at det ikke er tilbud om egen adskilt soning for kvinner i utredningsområdet som nevnt ovenfor.

Oppsummert har vi kategorisert de prosjektutløsende behovene i kapasitet, kvalitet og effektivitet.

2.6.1 Kapasitet

- Underkapasitet høy sikkerhet
- Overkapasitet lavere sikkerhet
- Manglende robusthet og fleksibilitet

2.6.2 Kvalitet

- Kritisk teknisk tilstand på flere enheter
- Flere enheter ikke egnet
 - ikke nok og egnede lokaler
 - for grupper med særlig behov
 - knyttet til sikkerhet i straffegjennomføringen
 - for adskilt soning for kvinner

2.6.3 Effektivitet

- Lite kostnadseffektiv straffegjennomføring
- Ugunstig lokalisering av enkelte enheter

2.6.4 Oppsummering prosjektutløsende behov

Det prosjektutløsende behovet er definert som:

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

Det er ikke identifisert prosjektutløsende behov direkte knyttet til Friomsorgskontorene.

3 STRATEGIKAPITTEL

Strategikapitlet skal med grunnlag i behovsanalysen definere mål for virkningene av de tiltak utredningen anbefaler. Mål skal beskrive fremtidig ønsket tilstand, ikke aktiviteter eller arbeidsoppgaver, og det skal i etterkant kunne kontrolleres i hvilken grad en har oppnådd målene.

Samfunnsmålet skal uttrykke den nytte eller verdiskapning som et investeringstiltak skal føre til for samfunnet. Effektmål skal uttrykke den direkte effekt av tiltaket, for eksempel den konkrete nytten tiltaket skal føre til for brukerne. Effektmålene skal være utledet av samfunnsmålet. Resultatmål angir de konkrete indikatorer/måltall og egenskaper som skal være oppnådd ved realiseringen/leveransen av tiltaket. Målene bør ivareta Finansdepartementets veileder nr. 10 «Målstruktur og målformulering», og ved utforming av målene bør følgende ivretas:

- Konsekvens: Effekten for brukerne og virkningene for samfunnet kan tilbakeføres til tiltaket.
- Relevans: Graden av samsvar mellom tiltakets mål på den ene siden og brukernes og samfunnets behov, interesser og prioriteringer på den andre siden.
- Levedyktighet: I hvilken fra tiltaket fortsatt bidrar til realisering av effektmål og samfunnsmål etter at prosjektet er ferdigstilt og gjennom den antatte levetiden.

Målene skal være konsistente med behovsanalysen og må være prosjektspesifikke. De skal også være realistisk oppnåelige og verifiserbare slik at det skal være mulig å kontrollere graden av måloppnåelse.

3.1 SAMFUNNSMÅL

Samfunnsmålet er et overordnet mål for virkningen av tiltaket for samfunnet som helhet. De tiltak som anbefales i utredningen skal med stor grad av sannsynlighet gi viktige bidrag for å oppnå samfunnsmålet, men også andre forhold i straffesakskjeden kan bidra til oppfyllelse av samfunnsmålet. Formålsparagrafen, § 2, i straffegjennomføringsloven legger føringer for kriminalomsorgens arbeid:

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. Det skal gis tilbud om gjenopprettende prosess under straffegjennomføringen. Ved varetektsfengsling skal kriminalomsorgen legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon.

Videre definerer kriminalomsorgens virksomhetsstrategi, 2014-2018, samfunnsoppdraget:

Kriminalomsorgen skal gjennomføre varetektsfengsling og straffereaksjoner på en måte som er betryggende for samfunnet og som motvirker straffbare handlinger. Det skal legges til rette for at lovbrytere kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster.

Behovsanalysen har identifisert at det er en strukturell ubalanse mellom plasser med høy sikkerhet og plasser med lavere sikkerhet, samt betydelige strukturelle svakheter knyttet til enhetenes størrelse, egnethet og tekniske tilstand. Dette påvirker negativt kriminalomsorgens muligheter for å oppfylle sitt samfunnsoppdrag. Bygningsmassen er imidlertid ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for at kriminalomsorgen skal kunne tilby en straffegjennomføringskapasitet i tråd med normative behov. Ved riktig dimensjonering av kapasitet for straffegjennomføring og varetekt vil dette bidra til sikker og virkningsfull straffegjennomføring som motvirker straffbare handlinger og derav bidrar til et tryggere samfunn. På bakgrunn av dette er samfunnsmålet satt til:

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

Tilbakefallsprosent kan være en resultatindikator for å måle oppnåelsen av samfunnsmålet. Kriminalomsorgen måler prosent tilbakefall som en overordnet indikasjon på om ansvarlige sektorer og forvaltningsnivåer jobber godt og riktig med rehabilitering og tilbakeføring, og om samfunnet får den ønskede effekten i form av at flere går fra straffegjennomføring til en kriminalitetsfri tilværelse.

3.1.1 Relevans

Kjernen i kriminalomsorgen er å tilby en straffegjennomføring som motvirker nye straffbare handlinger, og derav bidrar til et tryggere samfunn. Tiltak som kan innfri vesentlig reduksjon av straffbare handlinger oppfyller kriminalomsorgens samfunnsoppdrag.

3.1.2 Konsekvens

Tiltakene skal ha en positiv konsekvens for tryggheten til brukere og samfunnet. Vi har valgt å definere målet til «at domfelte får et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff», dette betyr at samfunnsmålet ikke omfatter kriminalitetsforebyggende arbeid. Kriminalitetsforebyggende arbeid, og andre faktorer utenfor prosjektets kontroll kan påvirke behovet for kapasitet, men disse faktorer påvirker ikke måloppnåelsen direkte.

3.1.3 Levedyktighet

Når tiltak er ferdigstilt vil dette påvirke måten kriminalomsorgen utfører sitt oppdrag. Jo større grad av fleksibilitet i tiltak, jo større mulighet er det for kontinuerlig måloppnåelse i hele prosjektets levetid.

3.2 EFFEKTMÅL

For å konkretisere målbildet og gjøre det både mer prosjektspesifikt og etterprøvbart utarbeides det effektmål, som beskriver virkningen av tiltakene for brukeren, i denne sammenhengen kriminalomsorgen. Effektmålene skal beskrive en endring i tilstand som følger av de tiltakene som anbefales. Effektene skal være konsistente ved at de knyttes opp mot behovsanalysen og prosjektutløsende behov, samt skal bidra til oppfyllelse av samfunns målet. For hvert enkelt mål er det knyttet én eller flere måleindikatorer for å gjøre effektmålene etterprøvbare. At målene er etterprøvbare, samt forståelige refererer til «SMARTE- kriteriene.» Disse kriteriene beskriver at målene bør være: Spesifiserte, målbare, aksepterte, realistiske, tidssatte og enkle.

Det er formulert tre effektmål. Effektmålene bygger på de identifiserte behovene og det er først og fremst behov som knytter seg til kriminalomsorgens kjerneoppgaver, herunder straffegjennomføring og varetekt. Følgende mål legges til grunn for den videre analysen:

Tabell 3.1 Effektmål med 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
-------------------	--	--

Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av de overnevnte effektmålene og resultatindikatorene

3.2.1 E1 Kapasitet

Kriminalomsorgen på Vestlandet har tilstrekkelig kapasitet til å dekke behovet for varetekt og straffegjennomføring med høy og lavere sikkerhet fra 2025.

Tilstrekkelig kapasitet er i seg selv nokså uklart mål som trenger en nærmere definisjon for å bli et mål som det kan styres mot, og som kan etterprøves. Normative behov beskriver hva som er tilstrekkelig, knyttet opp mot hurtig iverksettelse. Forskrift om innkalling og utsettelse ved fullbyrding av straff, § 3, fastslår at «Normalt skal fullbyrdingen påbegynnes innen 60 dager etter at kriminalomsorgen mottok fullbyrdingsordre.» Dette er ikke et absolutt krav, men normalsituasjonen skal være hurtig iverksettelse. Når det gjelder varetekt er kravet at varetektsplass skal stilles til disposisjon innen 48 timer etter pågripelsen, med mindre dette i praksis ikke er mulig, jf. forskrift om politiarrest § 3-1. I praksis vil det ikke være mulig med 100 prosent oppfyllelse av disse kravene, derfor er de heller ikke absolutte. Dette blant annet siden det ofte er behov for særskilte vurderinger av enkelte domfelte og tilpasninger av soningsopplegget som gjør at det kan ta noe tid før disse innkalles til soning. Det normative kravet er at det kun unntaksvis skal være oversitting i arrest. Det bør være en realistisk ambisjon at nyinnsettelse i varetekt skjer uten forutgående oversitting i arrest. For å kunne tilby varetektsplasser er det nødvendig at det er ledig kapasitet på plasser med høyt sikkerhetsnivå. Disse bør i tillegg ligge relativt nært aktuell tingrett. At nyinnsettelse i varetekt skjer uten forutgående oversitting i arrest er imidlertid en effekt kriminalomsorgen ikke har det fulle ansvaret for, men deler ansvaret med politi og tingrett.

Med tilstrekkelig kapasitet mener vi også kapasitet innenfor riktig sikkerhetsnivå. I lovverket stilles det krav til at soningen ikke skal skje under strengere forhold enn nødvendig.

Resultatindikatorene for effektmålet er knyttet til at det ikke oppstår soningskø, eller oversitting i arrest og at samtlige innsatte soner på riktig sikkerhetsnivå. Beleggsprosenten har de siste ti årene variert fra 90 prosent til helt opp mot 100 prosent. For blant annet å kunne håndtere kortsiktige svingninger i etterspørsel anbefales det å planlegge med 90 prosent kapasitetsutnyttelse som optimal kapasitetsutnyttelse. Dette betyr at en i praksis må akseptere at det i perioder vil være lavere kapasitetsutnyttelse, og i andre perioder høyere

kapasitetsutnyttelse. En kapasitetsutnyttelse bør variere et sted mellom 84-96 % for at en har oppnådd dette målet om tilstrekkelig kapasitet til å dekke behovet.

3.2.2 E2 Kvalitet

Høy grad av relevant aktivisering. Individuell tilpasning og tilfredsstillende tilbud til grupper med spesielle behov.

Med høy grad menes at aktiviseringsgraden for innsatte økes fra det nivået det er i dag. Dette krever tilrettelegging for aktivisering. BRIK-kartlegging¹⁰ brukes for å kartlegge den enkeltes behov, og tiltak iverksettes deretter. Økt fokus på grupper som krever spesiell tilrettelegging innfor rus, og psykiatri, samt å bidra til at isolasjon brukes i mindre grad enn det gjøres i dag.

Normative behov fra lovverket og kriminalomsorgsfaglige vurderinger definerer hva som utgjør en egnet straffegjennomføringskapasitet, og innhold i soningen.

Aktiviseringsgraden er en viktig resultatindikator, og måles i dag per enhet og den inkluderer arbeidsdrift, undervisning, frigang, programvirksomhet, og annen fritidsaktivitet. Aktivisering for de ulike enheter på Vestlandet varierer fra 61 prosent aktivisert til 100 prosent aktivisert. Gjennomsnittet er 77 prosent aktivisering når en ser på totalt antall dagsverk mot aktivisert. Med dagens bygningsmasse er målet til kriminalomsorgen 85 prosent aktivisering. Med en egnet bygningsmasse er målet til utredningen 100 prosent aktivisering. BRIK kartleggingen av den innsatte ved innsettelse i fengsel bidrar til å gi den innsatte best mulig tilpasset innhold i soningen. Denne kartleggingen ved innsettelse i fengsel, samt en eventuell evaluering ved løslatelse kan være en god indikator for å måle hvordan man har lyktes med blant annet rehabilitering og tilrettelegging for et kriminalitetsfritt liv etter løslatelse. Tilrettelagt soning for kvinner, separat fra menn, skal være en mulighet i regionen ved en eller flere enheter. Tilgang til fellesskapsarealer skal økes fra arealet som er tilgjengelig i dag, og redusere graden av isolasjon.

3.2.3 E3 Effektivitet

Bygningsmasse, lokalisering og straffegjennomføringsformer som effektiviserer kriminalomsorgen på Vestlandet.

Med effektivisering mener vi at fremtidens kriminalomsorg har en bygningsmasse, lokalisering og straffegjennomføringsformer som legger til rette for å kunne redusere kostnader uten at dette

¹⁰ Kartleggingsverktøyet BRIK (Behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen) brukes i fengsel og ved friomsorgskontor, og skal bidra til å finne tiltak med målsetning om et liv uten kriminalitet.

går utover kvaliteten i tilbudet. Dette kan være seg en bygningsmasse som legger til rette for bedre logistikk, mindre følgetjenester, tilrettelegging for teknologiske løsninger med videre.

Resultatindikator for dette målet er i stor grad knyttet til endringer i kostnader. Eksempelvis må endringer i transportkostnader beregnes ved eventuelle nye lokasjoner, og ses i sammenheng med den øvrige samfunnsøkonomiske analysen. Driftskostnader per plass, samt kostander per sak må ses i sammenheng med type soning. Soning på høy sikkerhet er dyrere enn ved lavere sikkerhet. Det er ikke satt spesifikke mål for reduksjon av driftskostnader per plass, eller kostnader per sak.

3.2.4 Prioritering av effektmål

Ambisjonsnivået om hundre prosent aktivisering kan gå på bekostning av høyere driftskostnader per plass. Selv om driftskostnadene antas å øke, vil det likevel medføre en mer effektiv drift ved at ressursene benyttes til andre oppgaver enn tidligere. En bedre tilpasset utforming av bygningsmassen legger til rette for å tilby innhold for de innsatte. For å oppnå ønsket effekt om kvalitet i innhold kreves det ressurser som igjen blir mer kostnadskreven. Vi har ikke gjort noen prioritering av effektmålene siden vi anser de som å trekke i samme retning, men en potensiell målkonflikt kan være effektmålet kvalitet, mot effektmålet effektivitet hvor det er mulig å redusere ambisjonsnivået på grad av innhold og aktivisering for de ansatte.

3.3 PRIORITERING AV RESULTATMÅL

Resultatmål for gjennomføringen av prosjektene er knyttet til kostnad, ytelse og tid, og disse utgjør de sentrale styringsmessige parameterne i prosjekter. Kostnad, kvalitet og tid er innbyrdes avhengige av hverandre, slik at endringer i en av parameterne vil ha konsekvenser for de to andre. Eksempelvis vil et press på økt kvalitet, gjennom ønsker om bedre ytelse eller høyere omfang, skape et press på økte kostnader eller medføre behov for mer tid. Tilsvarende vil et press på tid, en forsering av prosjektet, skape et press på økte kostnader eller redusert kvalitet. Summen av måloppnåelse på disse tre parameterne utgjør til sammen prosjektets samlede resultat og bestemmer hvor godt effekt- og samfunns mål oppnås.

Sammenhengen mellom de tre styringsparameterne vil ha betydning for valg av konsepter samt hvordan styringen av et eventuelt prosjekt gjennomføres. Det er derfor viktig at prosjekteier gir klare føringer for hvordan resultatmålene skal prioriteres.

For den videre utviklingen av straffegjennomføring på Vestlandet anbefales det at resultatmålene prioriteres som følger:

1. Kostnad
2. Kvalitet
3. Tid

Begrunnelse for denne anbefalingen er at det kan være begrensede ressurser tilgjengelige for å videreutvikle straffegjennomføringen på Vestlandet, og at kostnadseffektive tiltak og løsninger bør søkes. Kvaliteten på den fremtidige straffegjennomføringen er avgjørende for at det definerte samfunns målet kan realiseres, slik at velfungerende og kostnadseffektive løsninger bør prioriteres for å sikre at gjennomføringen av straff er effektiv og god i perioden fremover.

Flere prosjekter hevdes å være kostnadsstyrte, men er i realiteten styrt av kvalitet. Valg knyttet til innhold og omfang legger press på de avtale rammene for kostnader. For å sikre at det er kostnadsstyring må viktigheten av å overholde kostnadsrammen forankres tydelig. I planleggingen av prosjektets innhold må man sikre at det er reelle muligheter for reduksjon i omfang og at det er anledning til å justere fremdriften hvis nødvendig.

4 OVERORDNEDE KRAV

I dette kapitlet beskrives hvilke krav som skal legges til grunn for valg av konsept. Kravene bygger på behovsanalysen og de formulerte samfunns- og effektmål. Det beskrives to typer krav:

- Krav utledet av samfunns- og effektmålene
- Krav knyttet til ikke-prosjektspesifikke samfunns mål

Kravene er gruppert i to kategorier:

- Absolutte krav: Krav som må oppfylles
- Bør-krav: Krav som bør oppfylles

Kravene brukes som evalueringskriterier for de ulike alternativene ved å drøfte om de ulike alternativene er gyldige, og videre drøfte hvor gode hver av de gyldige konseptuelle alternativene er. Konsepter som ikke tilfredsstiller absolutte krav blir derfor eliminert før de sammenlignes mot andre konsepter. Bør-krav kan benyttes til å rangere ulike konsepter.

Kravene er utformet med sikte på effekter og funksjoner som har årsak-virkningssammenheng med konseptet. Relevans, samt prioritering av ulike typer krav sett opp mot målene i strategikapitlet er vurdert.

Det forutsettes her at gjeldende lover og forskrifter representerer rammebetingelser for utforming av alternativer i konseptvalgutredningen, og disse klassifiseres derfor ikke som krav.

4.1 ABSOLUTTE KRAV

Det er ikke definert absolutte krav.

4.2 BØR-KRAV

4.2.1 Krav utledet av effektmål, E1 Kapasitet

- 1: Tilstrekkelig kapasitet til å håndtere kortvarige økninger i antall varetektsfengslinger
 - 2: Tilstrekkelig antall plasser på de ulike sikkerhetsnivå
 - 3: Tilstrekkelig kapasitet for straffegjennomføring i samfunnet (fromsorgskontorer)
 - 4: Tilstrekkelig buffer i kapasitet for å håndtere usikkerhet i etterspørsel
- Kapasiteten for straffegjennomføring og varetekt må ha noe fleksibilitet både til å håndtere kortsiktige og langsiktige svingninger i etterspørsel. Behovet for høyt og lavere sikkerhetsnivå vil

endre seg noe over tid slik at fleksibel utnyttelse av plasser på henholdsvis høyt og lavere sikkerhetsnivå og i samfunnet er et behov.

Tilstrekkelig kapasitet for straffegjennomføring i samfunnet betyr at de domfelte skal ha mulighet til å gjennomføre straff i samfunnet uavhengig av hvor i landet de er bosatt. Dette betyr at Friomsorgskontorene bør ha en god geografisk dekning.

4.2.2 Krav utledet av effektmål, E2 Kvalitet

- 5: Hvert fengsel bør ha arealer for en kvalitativ god aktivisering og felleskap for innsatte
- 6: Konseptet bør tilrettelegge for individuelt tilpasset straffegjennomføring herunder tilrettelagt opplegg for grupper av innsatte med særlige behov
- 7: Konseptet bør ivareta kravene til sikkerhet for det enkelte fengsels tiltenkte sikkerhetsnivå

Fengslene bør tilrettelegges for aktivitet og fellesskap så langt det er mulig utfra økonomiske rammer. Aktivitetsplikt for domfelte betyr at det må tilrettelegges bygningsmessig slik at det er mulig å tilby type aktiviteter som arbeid, samfunnsnyttig tjeneste, opplæring, program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet. Å tilrettelegge for aktivitet er et viktig funksjonskrav spesielt for nye bygg.

Det stilles krav til tilgjengelige areal, romstørrelser, utforming som tilrettelegger for aktivitet og fellesskap, samt ressurser tilgjengelig. Både straffegjennomføring i fengsel og i samfunnet bør tilrettelegges på best mulig måte slik at det tas hensyn til ulike former for individuelle behov. Det bør legges til rette for forvaltningssamarbeid slik at innsatte og domfelte får dekket sine behov innenfor ulike sektorer.

4.2.3 Krav utledet av effektmål, E3 Effektivitet

- 8: Konseptet bør legge til rette for kostnadseffektiv straffegjennomføring
- 9: Konseptet bør tilrettelegge for digitalisering både i fengsel og ved straffegjennomføring i samfunnet
- 10: Konseptet bør minimalisere negative konsekvenser av eventuelle omstillinger
- 11: Fengselskapasiteten bør være lokalisert i nærhet til politi, domstol (ved varetekt) og forvaltningssamarbeidspartnere, samt i rimelig nærhet til kollektivtrafikk

Nærmere om effektivisering er beskrevet ovenfor under effektmål. At konseptet bør minimalisere negative konsekvenser av eventuelle omstillinger betyr i hovedsak at negative konsekvenser ved nedleggelse av enheter bør begrenses jf. «Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon». Det må legges til rette for gode omstillingsprosesser for de ansatte som blir berørt av, særlig de som eventuelt mister jobben eller må bytte arbeidsplass.

At fengelskapasiteten bør være lokalisert i nærheten av forvaltningssamarbeidspartnere betyr at det kan være ulike forvaltningspartnere som er viktige å være lokalisert i nærheten av. Nærhet til domstol er spesielt viktig for varetekts innsatte. Nærhet til kollektiv-trafikk er et bør krav for samtlige fengsler.

4.3 IKKE PROSJEKTSPEKIFIKKE KRAV

12: Nye bygg og større ombygginger bør tilfredsstillе funksjons- og arealveileder for fengselsbygg

13: Krav til nye bygg, ombygginger og omfattende rehabilitering bør begrenses til å tilfredsstillе gjeldende tekniske standard.

5 MULIGHETSSTUDIE

Formålet med mulighetsstudien er å identifisere og vurdere alternative konsepter innenfor mulighetsrommet. Mulighetsstudien utforsker bredden av mulige tiltak og konsepter som kan finnes for å imøtekomme identifiserte behov og mål for varetekt- og straffegjennomføringskapasitet på Vestlandet. Mulighetsstudien har i stor grad blitt gjennomført som en gruppeprosess i arbeidsgruppen, hvor første steg var en identifisering av mulige tiltak. Deretter ble tiltak som er i henhold til rammer for utredningen, og som er relevante og akseptable tatt med videre i prosessen.

Mulighetsstudien sikrer at det beste prosjektoalternativ blir identifisert og siler ut alternativene som ikke imøtekommer identifiserte krav som skal oppfylles. Følgende føringer er spesifisert fra departementet i oppdragsbrevet:

Alternative konsepter skal være prinsipielt ulike måter å dekke behovene og oppfylle mål og krav på. De identifiserte alternativer skal sammenstilles i en flermålsanalyse. Alternativene vurderes opp mot behov, mål og krav. Basert på flermålsanalysen kan man vurdere hvilke alternativer som bør inngå i alternativanalysen.

Som beskrevet i oppdragsbrevet skal det benyttes en flermålsanalyse. Kjernen i flermålsanalysen består i å utvikle selve beslutningsmodellen med mål og kriterier, samt å belyse og modellere beslutningstakers preferanser som det beskrives i Concept rapport nr. 18 «Flermålsanalyser i store statlige investeringsprosjekter». For å gjøre fornuftige valg vil en gjerne fremskaffe så mye relevant informasjon som mulig, men mye informasjon gjør nødvendigvis ikke valg situasjonen enklere. Flermålsanalysen fungerer som et hjelpemiddel for å ta utgangspunkt i utvalgte egenskaper og verdsette foreliggende informasjon i forhold til disse, slik at det sikres et relevant, tilstrekkelig men ikke for omfattende vurderingsgrunnlag.

5.1 METODISK TILNÆRMING

Dette avsnittet beskriver metode for identifisering og grovsiling av tiltak og konsepter. Behovene og målene gir tiltakene i mulighetsrommet en retning i form av hva tiltakene skal oppnå. Kravene begrenser mulighetsrommet gjennom å definere tiltak som kan tillates. Rammeavtalen presiserer at det er viktig at den fulle bredden av muligheter er ivaretatt. Mulighetsrommet vil være påvirket av det rasjonelt tenkte på den ene siden og det politisk mulige på den andre siden (Samset, Andersen og Austeng, 2013).

For å avspeile hele mulighetsrommet har vi benyttet oss av firetrinnsmetodikken. Metodikken er tilsvarende den som finnes i håndbok V712 (Statens vegvesen) og PRINSIX (Forsvaret). De fire trinnene er gjengitt nedenfor.

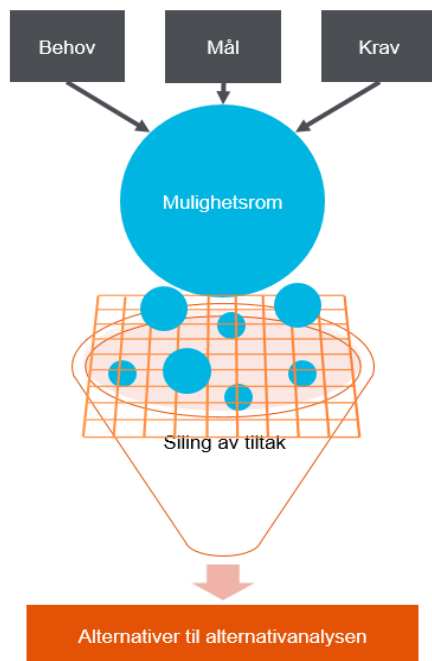
1. Tiltak som påvirker behovet
2. Tiltak som gir en mer effektiv utnyttelse av dagens kapasitet
3. Begrensede utbyggingstiltak
4. Større ombygginger eller nyinvesteringer

Disse fire kategoriene er uavhengige av senere utforming av konsepter, og konseptene kan derfor inneholde tiltak fra ulike kategorier. Hovedpoenget med å benytte firetrinnsmetodikken er imidlertid å identifisere den fulle bredden av tiltak i mulighetsrommet, og det er derfor mindre viktig hvilken kategori tiltakene står oppført i.

Tiltak identifisert i firetrinnsmetodikken har gjennomgått en silingsprosess hvor følgende kriterier er benyttet:

- Tiltak som ikke er i henhold til rammer for utredningen forkastes.
- Tiltak som er urealistiske og ikke-realiserbare med tanke på kostander, inngrep, vern eller andre vesentlige forhold forkastes.
- Tiltakene blir vurdert opp mot viktige krav som beskrevet i kapittel 4.

Figuren nedenfor viser en metodisk tilnærming til mulighetsrommet basert på behov, mål og krav, samt siling av tiltakene som de konseptuelle alternativene baseres på.



Figur 5.1 Metodisk tilnærming i vurderingen av mulighetsrommet, siling av tiltak og utarbeidelse av konseptuelle alternativ som videreføres til alternativanalysen

Antallet fengselsenheter i utredningen og muligheten for å bygge nye fengsler, gir et stort antall mulige kombinasjoner av alternativer. Vi har derfor valgt en tilnærming hvor mulige generelle

tiltak analyseres først og deretter vurderes mulige tiltak for de eksisterende enhet. Når det gjelder friomsorgskontorene, og soning i samfunnet er det ikke spesifikke tiltak knyttet til denne kapasiteten utover at det leies lokaler ved behov.

5.2 IDENTIFISERING AV TILTAK

5.2.1 Mulige tiltak som påvirker behov for og valg av soningsform

Behovsanalysen viser at etterspørselen etter fengselsplasser og straffegjennomføring i samfunnet vil øke noe fremover. Tiltak som kan påvirke behov for og valg av soningsform blir behandlet som en del av usikkerheten knyttet til etterspørsel i varetekt- og straffegjennomføring, jf. kapittel 2.5.9. Denne listen er ikke nødvendigvis uttømmende, men omtaler de tiltak som vi anser som noen av de viktigste.

- Lovendringer og politiske beslutninger
- Økt mulighet for soning i helseinstitusjoner
- Straffenivå og praksis i domstolen
- Praksis i bruk av varetekt
- Fremskutt prøveløslatelse
- Soningsoverføring
- Grensekontroll og innvandring
- Innføre kausjon
- Politiets prioritering, kapasitet og strategi
- Kriminalitetsforebyggende tiltak

Utgangspunktet for denne utredningen er at tiltak som påvirker behov for eller valg av straffegjennomføring baseres på dagens forutsetninger. Det videreføres derfor ingen tiltak fra dette trinnet men de er vurdert som usikkerhet i etterspørselsanalysen.

5.2.2 Mulige tiltak som gir mer effektiv utnyttelse av eksisterende kapasitet

Dette trinnet inkluderer mulige tiltak for å effektivisere dagens kapasitet.

- 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»

Tiltak som gir mer effektiv utnyttelse av eksisterende kapasitet vil være relevant for både å øke kapasitet og kvalitet for straffegjennomføring og varetekt, samt imøtekomme behovet for omstrukturering av type straffegjennomføringskapasitet. Alle konseptene legger til grunn en kapasitetsutnyttelse på 90 prosent da Kriminalomsorgen anslår dette som en optimal balanse mellom driftsøkonomi og kvalitet i soningstilbudet. I tillegg gir dette overskuddskapasitet som ivaretar noe av de naturlige svingningene i etterspørsel.

Flere av tiltakene er av kortvarig karakter og blir av den grunn ikke vurdert videreført i noen av konseptene. Tiltakene kan likevel være egnet til å håndtere kortsiktige toppler i etterspørsel etter varetekt og straffegjennomføringskapasitet utover det som er normalt å ta høyde for, eller for å avhjelpe i spesielle situasjoner ved vedlikehold og lignende. Samtlige tiltak som gir mer effektiv utnyttelse av eksisterende kapasitet kan bidra til å løse deler av det prosjektutløsende behovet, men ingen av tiltakene blir tatt med i konseptene. Tiltakene kan anses som ekstratiltak, spesielt som midlertidige løsninger, og er derfor ikke tatt med til utforming av konsepter.

Enkelte av tiltakene nevnt ovenfor kan benyttes i null- og nullplussalternativene som midlertidige løsninger.

5.2.3 Mulige begrensede ut- og ombyggingstiltak i eksisterende fengselsenheter

Dette trinnet inkluderer rehabilitering og oppgradering av eksisterende bygningsmasse og infrastruktur.

1. Øke egnethet ved eksisterende fengselsenheter eksempelvis ved perimetersikring, arealer for aktivisering og lignende
2. Bygge om fra lavere til høy sikkerhet eller omvendt
3. Bruk av eksisterende bygninger og lignende som ikke er fengselsbygg

5.2.4 Mulige større ut- og ombyggingstiltak

Dette trinnet innebærer nyinvesteringer og større ombygginger av infrastruktur.

- Nybygg på ny tomt
- Nybygg, utvidelse, større ombygging eller rehabilitering på eksisterende anlegg
- Kjøp av private fengselsplasser/OPS løsninger
- Bygge kapasitet i utlandet

5.3 GROVSILING AV TILTAK

Tiltak som står igjen etter silingen vil bli tatt med videre til utarbeidelse av alternative konsepter.

5.3.1 Videreførte tiltak

Videreførte tiltak som benyttes for utarbeidelse av konsepter presenteres nedenfor.

- Øke egnethet ved eksisterende fengselsenheter eksempelvis ved perimetersikring og arealer for aktivisering og lignende
- Bygge om fra lavere til høy sikkerhet eller omvendt
- Nybygg på ny tomt
- Nybygg, utvidelse, større ombygging eller rehabilitering av eksisterende anlegg
- Legge ned enheter

Tiltaket legge ned enheter er inkludert i tillegg til tiltak identifisert gjennom firetrinnsmetodikken. Tiltakene som videreføres er knyttet mot eksisterende enheter og nybygg på nye tomter. Dette beskrives nærmere i kapittel 5.4 og 5.5.

Øke egnethet ved eksisterende enheter

I kapittelet om dagens situasjon går det frem at dagens bygningsmasse har varierende grad av egnethet for moderne varetekt og straffegjennomføring. Tiltak som kan øke egnetheten ved eksisterende enheter kan være å få på plass tilstrekkelig perimetersikring ved enheter hvor dette er mangelfullt, samt areal for aktivisering og andre tjenester.

Endre sikkerhetsnivå

Om det blir aktuelt med en ombygging fra lavere til høy sikkerhet antas det at det vil være mest hensiktsmessig å bygge om ved enheter som allerede har noen plasser med høy sikkerhet fordi anlegget ellers er tilrettelagt for høy sikkerhet. Det er imidlertid lite potensiale å hente ut, i og med at disse enheter har få plasser på lavere sikkerhet, samt at boligenhetene ved den lavere enheten er lokalisert utenfor perimetersikring og det vil kreve betydelige investeringer for å tilrettelegge for nye plasser ved høy sikkerhet. Kostnader ved en eventuell ombygging må ses i sammenheng hva det ville kostet å bygge nye plasser på høy sikkerhet. Løsningen kan være aktuell dersom en mangler et fåtall plasser i et område, og om en ønsker å vente med en større investering av helt nytt fengsel.

En annen mulighet er å bygge om fra høy sikkerhet til lavere sikkerhet for enheter som er definert som høysikkerhetsfengsel i dag, men som ikke tilfredsstiller krav til høy sikkerhet på en

god måte. Dette må ses i sammenheng med alternativt nybygg. Dette tiltaket er videreført som en mulighet for utforming av konsepter.

Nybygg på ny tomt

Et alternativ til utbygging på eksisterende enheter er etablering av nye fengsler. Ved slike tiltak er det muligheter for å optimalisere både plassering, størrelse og utforming slik at en oppnår mest mulig effektiv og hensiktsmessig drift. Mulige lokasjoner som er identifisert som kan være hensiktsmessige er:

- Nytt fengsel i Stavangerregionen
- Nytt fengsel på Haugalandet
- Nytt fengsel i Førde
- Nytt fengsel i Ålesund/Molde området
- Nytt fengsel i Bergensområdet

Disse mulige lokasjoner er identifisert på bakgrunn av dagens situasjon og behov for fengselskapasitet. Det er hensiktsmessige plasseringer med tanke på geografiske behov og tilknytning til politi og tingrett.

I tillegg til nye fengselsenheter og nye friomsorgskontorer, bør samlokalisering av fengsel og friomsorgskontor vurderes som et tiltak som kan bidra til å fremme en sømløs kriminalomsorg hvor domfelte skal oppleve en enhetlig praksis gjennom hele straffegjennomføringen. «Soningssenter» med samlokalisering av både fengsel og friomsorgskontorer kan være aktuelt dersom både fengsel og friomsorgskontoret finner lokalisering hensiktsmessig for begge parter. Andre tilbud blant annet innen helsetjenesten som eksempelvis rus- og psykiatrisk behandling kan også være plassert innenfor fengselsområdet ved et slikt «soningssenter».

Nybygg, utvidelse, større ombygging eller rehabilitering av eksisterende anlegg

Dette tiltaket inkluderer nybygg samt utvide eksisterende anlegg.

Dagens fengselsenheter hvor det er muligheter for utbygging og ombygging av dagens bygningsmasse på dagens tomt er:

- Åna fengsel
- Stavanger fengsel
- Sandeid fengsel
- Bergen fengsel
- Vik fengsel
- Hustad fengsel

Tiltak for de ulike enheter er beskrevet nærmere i kapittel 5.7 Tiltak eksisterende enheter.

Legge ned enheter

Avvikle enheter er i seg selv ikke et ut- eller ombyggingstiltak, men det får store konsekvenser ved at nedlagt kapasitet sannsynligvis må erstattes. I tillegg får nedleggelse av enheter konsekvenser når det gjelder arbeidsplasser og omstillingsprosesser som omtalt i kapitlene 6.9 og 6.10. Å legge ned enheter kan være nødvendig av ulike grunner. Det kan være at leieperiode fra privat aktør utgår, at bygningsmassen ikke er hensiktsmessig å rehabilitere ved at det eksempelvis blir for dyrt, geografisk beliggenhet, overskuddskapasitet på type soningsplasser ved enheten, størrelse på enheten uten mulighet for kostnadseffektive utvidelser, lite hensiktsmessige rom- og planløsninger som er lite tilpasningsdyktige og generelt dårlig egnethet for moderne kriminalomsorg.

5.3.2 Utsilte tiltak med begrunnelse for utsiling

Tiltak som kan påvirke behov for og valg av soningsform blir behandlet som en del av usikkerheten knyttet til etterspørsel i varetekt- og straffegjennomføring, jf. kapittel 2.5.9. Det videreføres ingen tiltak fra dette trinnet. De er derfor heller ikke listet opp og beskrevet nærmere i dette kapittelet. Nedenfor presenteres de utsilte tiltak fra trinn 2-4 og begrunnelse for utsiling.

- 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 (omtales i kapittel 7.6)
- Bygge kapasitet i utlandet

Endre sikkerhetsnivå med enklere midler

Ved å øke bemanningen på fengsler med lavere sikkerhetsnivå kan det gjennomføres soning med innsatte som i utgangspunktet krever et høyere sikkerhetsnivå enn fengselet i utgangspunktet er ment for. Det er en utfordring at fengsel med lavere sikkerhetsnivå i dag har en stor andel dobbeltrom. Et annet alternativ er å innføre elektronisk soning innad i fengsler med lavere sikkerhet, for å på denne måten øke sikkerhetsnivået. Sistnevnte kan være en mulighet i fremtiden, men vil kreve regulering i lovverket.

Utnytte ledig areal i eksisterende fengsel

For et fåtall av fengselsenheter kan det være en mulighet å utnytte areal i eksisterende bygningsmasse til å utvide med tilbud og mulighet for aktivisering av de innsatte, men dette gjelder i hovedsak de enheter som har minst utfordringer med aktivisering i dag.

Aktivitetstilbud utenfor fengselet

Ved å flytte deler av arbeidsdriften ut av fengselsområdet kan ledig areal bli tatt i bruk til celler. Dette tiltaket vurderes som et kortsiktig tiltak. Dette er trolig enklest å få til på soning ved lavere sikkerhet.

Dublering av celler

Tiltaket har begrenset kostnadskonsekvens og gir umiddelbar effekt på kapasitet. Antall innsatte per celle reguleres imidlertid av straffegjennomføringsloven § 17 første ledd: «Innsatte skal være enerom om natten hvis ikke helsemessige forhold eller plassmangel er til hinder for det.» Det følger implisitt at dublering ikke er et langsiktig tiltak for å imøtekomme fremtidig etterspørsel etter straffegjennomføring i fengsel selv om dette er et tiltak som blir benyttet. Kriminalomsorgen kan likevel beslutte dublering som enkeltvedtak i perioder med økt behov for kapasitet. Tilsvarende gjelder for ombygging fra færre til flere per rom.

Leie av kapasitet i utlandet

Leie av ledige fengselsplasser i utlandet kan være aktuelt som et midlertidig tiltak. Fordelen er at plassene er relativt hurtig tilgjengelige, og sannsynligvis raskere å etablere enn å bygge ny kapasitet i Norge. Norge har erfaring med leie av fengselkapasitet i Nederland i perioden september 2015 til og med august 2018. Dette var et tidsbegrenset tiltak for å avvikle soningskø. Nødvendige lovendringer ble gjort for at gjennomføring av straff i utlandet kunne bli vedtatt. Endringen innebar en ny § 1 a i straffegjennomføringsloven, som gir kriminalomsorgen hjemmel til å beslutte at domfelte som er dømt til ubetinget fengselsstraff kan gjennomføre straffen i en annen stat som Norge har inngått avtale med. Dersom det inngås avtale om leie av fengselsplasser i en annen stat, vil det siden lovhjemmel i Stortingets vedtak ble gjort tidsbegrenset, vil ny lovhjemmel måtte vedtas av Stortinget og det vil måtte utarbeides egne forskrifter for dette. Det ligger begrensninger i volum, da nærhets- og normalitetsprinsipp gir føringer for norsk kriminalomsorg. Det kan dermed også være kostbart og tidkrevende å finne de kandidater som egner seg for soning i utlandet.

Kapasitet i andre regioner

Kapasitet i andre regioner kan påvirke etterspørsel i denne regionen, og motsatt. I 2018 hadde 23 prosent av de innsatte i utredningsområdet bostedsadresse i andre steder. Dette inkluderer utenlandske statsborgere eller personer uten bosted. Dette bildet utjevnes dersom dette ses i sammenheng med innsatte med bosted i fylkene i utredning som soner i andre regioner. Det er derfor grunn til å tro at etterspørselen etter fengselsplasser på Vestlandet i dag er et realistisk utgangspunkt også når en ser på behovet fremover i tid, og det tyder ikke på at det er overkapasitet på Vestlandet.

Det er også uklart hvor mye ledig kapasitet det vil være i andre regioner fremover i tid. I konseptene kan det derfor ikke legges til grunn at det skal utnyttes ledig kapasitet i andre regioner. Eventuell ledig kapasitet i andre regioner, eksempelvis i de nye fengslene i Agder, kan gi bedre fleksibilitet i straffegjennomføring, spesielt ved lengre dommer. Økt bruk av digitale løsninger kan muliggjøre soning lengre fra hjemstedet, ved at det kan kommuniseres via tekniske hjelpemidler eksempelvis videomøter, og kan således passe for soning i en fase hvor innsatte skal ha liten eller ingen kontakt med omverden, eller at den innsatte ikke har noen direkte tilknytning til et bestemt geografisk område.

Midlertidige moduler

Dette vurderes som et kortsiktig tiltak for å dekke et midlertidig behov, og er derfor ikke et konseptuelt tiltak som videreføres i de konseptuelle alternativene. Dette gjelder i særdeleshet løsninger basert på brakker og telt.

«Hot-bedding»

Tiltaket innebærer at to personer kan dele en celle, men benytter ikke cellen samtidig. Løsningen vurderes som lite human for den innsatte som da verken vil ha eget rom eller seng. Dette krever også aktivisering døgnet rundt, samt økt bemanning, og vurderes derfor ikke som en god løsning.

Bruk av eksisterende bygninger og lignende som ikke er fengselsbygg

Når bygninger er blitt omgjort til fengselsbygg tidligere har de kun blitt gjort om til åpne fengsler og ikke til fengsel med høyt sikkerhetsnivå. En tilpasning av eksisterende bygg vil ofte kreve en stor investering, noe som trolig gjør tiltaket ugunstig sett opp mot rehabilitering av dagens fengsler eller å bygge nytt. En ombygging kan også medføre løsninger kostbare å drifte. I dette tiltaket inngår bruk av fraflyttede bygg som ikke blir omsatt i markedet, nedlagte militær- og sivilforsvarsleirer og ledige arrestplasser hos politiet. Flere av dagens fengsler med lavere sikkerhetsnivå er tidligere militær- og sivilforsvarsleirer.

Bruk av cruiseskip, båter, oljeplattformer og lignende anses ikke som aktuelt for moderne kriminalomsorg ved at en tilpasning vil kreve stor investering, og det vil være utfordrende å tilfredsstille krav til areal for aktivisering med videre, samt effektiv drift for kriminalomsorgen.

Kjøp av private fengselsplasser/OPS løsninger

Straffegjennomføring er i dag en offentlig oppgave, og det er foreløpig ikke åpnet for at også private aktører kan bygge og forvalte, drifte og vedlikeholde fengsel. Regjeringen vurderte OPS løsninger ved bygging av Agder fengslene i Meld. St.12 (2014–2015) Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen, men i Prop. 122 S (2015–2016) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016 ble det senere konkludert med at Agder fengslene skulle bygges som ordinære byggeprosjekter. Begrunnelsen for dette var at det ville gi en raskest mulig gjennomføring av byggeprosjektet. I tillegg åpnes det ikke for drift ved OPS løsninger blant annet med hensyn til sikkerhet, slik at det var få fordeler med å etablere fengsel med OPS. Når det gjelder en eventuell bruk av OPS for fremtiden bør dette være en prinsipiell beslutning som tas utenfor denne utredningen. Tiltaket er derfor silt ut i denne sammenheng.

Bygge kapasitet i utlandet

Se begrunnelse vedrørende leie av kapasitet i utlandet. Tiltaket krever lovendringer for at straff gjennomført i utlandet kan gjennomføres. Det ligger begrensninger i volum, da nærhets- og normalitetsprinsipp gir føringer for norsk kriminalomsorg. Det kan dermed også være kostbart og tidkrevende å finne de kandidater som egner seg for soning i utlandet.

5.4 TILTAK OG GROVSILING EKSISTERENDE FENGSELS Enheter

I forlengelse av identifisering av mulige tiltak har vi knyttet dette opp mot fengselsenheter i dagens portefølje, og potensiale og mulighet for videreføring både i et 15 års og et 40 års perspektiv. Dette er nærmere beskrevet i vedlegg 5 vedrørende muligheter for dagens fengselsenheter.

Nedenfor følger en beskrivelse av hver enkelt enhet med vurdering på styrker og svakheter og en oppsummering av muligheter for videreføring på kort og lengre sikt.

5.4.1 Åna fengsel

Styrker	Svakheter
Størrelse på enhet (164 plasser) Både høy sikkerhet og lavere sikkerhet Tilgjengelig areal og muligheter for utvidelse Generelt ok tilstand på bygningsmasse Avstand til bebyggelse	Mangelfull perimetersikring Mangler tilrettelegging og innhold i bygningsmasse (lav aktivisering/sysselsetting) D-fløy med forlegning 22 plasser er uhygienisk, samt er i kritisk tilstand Lokalisering ugunstig for kollektiv transport, nærhet til politi og andre viktige samarbeidspartnere Stor andel ubenyttet bygningsmasse som det betales husleie for. Husleie kan øke ved rehabilitering Må ta hensyn til vernebestemmelser

Åna fengsel er vurdert til at kan videreføres både på kort og lengre sikt, men at kapasiteten også kan erstattes i Stavangerregionen med et eventuelt nytt fengsel. En videreføring av Åna fengsel krever en rekke investeringer også på kort sikt. D-fløy er kritisk og kan bli vurdert til at denne bør rives i løpet av kort tid. Videre må det bygges perimetersikring, og tilbys aktivisering enten ved å bygge om driftsbygninger som står tomme i dag, eller i nybygg på eksisterende tomt. Det er tilnærmet ubegrensede muligheter for utvidelse på eksisterende tomt.

5.4.2 Stavanger fengsel

Styrker	Svakheter
Noe tilgjengelig areal og muligheter for utvidelse Generelt ok tilstand på bygningsmasse Beliggenhet (delvis, se kommentar under)	Plan- og romløsninger Ikke separat nok soning for kvinner Ikke nok areal for utvidelse til å dekke hele Stavanger-regionen på lengre sikt Plassert midt i bolig- og industriområde Størrelse på enhet (68 plasser)

Stavanger fengsel er vurdert til at kan videreføres både på kort og lengre sikt. Kapasiteten kan alternativt erstattes av nytt fengsel i Stavangerregionen. Det anbefales ikke å videreføre Stavanger fengsel som eneste fengsel i Rogaland på grunn av begrensede muligheter for utvidelse. Alternativet kan være å beholde Stavanger fengsel i en kombinasjon med Åna fengsel, og utvide begge enheter etter behov i fremtiden. Tomten til Stavanger fengsel i dag har mulighet for et separat bygg, og muligheter for å skjøte på kvinnefløy med flere celler. For å kunne drive fengselet videre på kort sikt er det behov for nytt aktivitetsbygg. Beliggenheten er god med tanke på tilknytning til politi, tingrett og andre sentrale funksjoner, men at fengselet er plassert midt i et bolig- og industriområde kan være noe negativt knyttet til sikkerhet.

5.4.3 Haugesund fengsel

Styrker	Svakheter
Generelt ok tilstand på bygningsmasse og godt vedlikeholdt Sentral beliggenhet	Størrelse på enhet (18 plasser) Lite muligheter for utvidelse

Haugesund fengsel er vurdert til at det kan videreføres på kort sikt ved at det ikke er identifisert noen kritiske mangler. Fengselet bør imidlertid fases ut på lengre sikt på grunn av egnethet, størrelse og lite muligheter for utvidelse. Det anbefales derfor å kun utføre nødvendig vedlikehold frem til enheten avvikles.

5.4.4 Sandeid fengsel

Styrker	Svakheter
Areal for aktivisering Generelt ok tilstand på bygningsmasse, og investert mye i bygningsmassen i det siste Mulighet for utvidelse på eksisterende tomt	Beliggenhet

Sandeid fengsel kan videreføres på kort sikt, og kan videreføres en periode for å dekke behov for lavere sikkerhet i sørlige del av utredningsområdet. Beliggenheten er ikke optimal med tanke på nærhetsprinsippet og det bør derfor vurderes andre løsninger enn å beholde Sandeid på lengre sikt. Sandeid fengsel har muligheter for nybygg, og utvidelse på eksisterende eiendom. På kort sikt er det behov for renovering og bygge om vaktbygg for å ivareta ansatte, besøkende og helsetjenesten.

5.4.5 Bergen fengsel

Styrker	Svakheter
Generelt ok tilstand på bygningsmasse Mulighet for utvidelse på eksisterende tomt Beliggenhet Størrelse på enhet (235 plasser) Har både høy og lavere sikkerhet	Bygget for annen driftsform Bruker mye ressurser på følgetjenester Usikker levetid for modulbygg oppført i 2005 Har behov for tilstrekkelig og tilrettelagt service/aktivitetsbygg

Bergen kan videreføres både på kort og lengre sikt. Bergen fengsel har store areal for utvidelse, og har på kort sikt behov for service- og aktivitetsbygg. Tilleggs-tomt er ervervet.

5.4.6 Bjørgvin fengsel

Styrker	Svakheter
Mulighet for utvidelse på eksisterende tomt Beliggenhet	Kritisk tilstand på samtlige bygninger Begrenset tilbud om aktivisering som følge av tilstand på bygningsmasse og allerede sanert bygning.

Bjørgvin fengsel anbefales ikke videreført med dagens bygningsmasse. På grunn av den kritiske bygningsmassen anbefales rivning av samtlige bygg og erstatte kapasiteten med nye bygg enten på samme tomt, eller på Bergen fengsel sin tomt. Etablering av brakkerigg ved enheten pågår for å øke egnethet på kort sikt.

5.4.7 Ungdomsenheten Vest

Styrker	Svakheter
Spesialbygget for formålet God tilstand og egnethet på bygningsmasse Mulighet for utvidelse på eksisterende tomt Beliggenhet Høysikkerhetsfengsel som kan tilpasse ulike sikkerhetsnivå innen disse rammene	Dyr å drifte (4 plasser) Beliggenhet på området til Bjørgvin fengsel Kan bli aktuelt å avhende dersom Bjørgvin legges ned og kapasiteten ikke erstattes på eksisterende tomt til Bjørgvin fengsel

Ungdomsenheten Vest er spesialbygget for formålet og i god teknisk stand slik at det anbefales en videreføring både på kort og lengre sikt. En videreføring kan likevel bli påvirket av en eventuell rivning av Bjørgvin fengsel ved at ungdomsenheten er underlagt Bjørgvin fengsel, er lokalisert på samme eiendom og deler noen fellesfunksjoner. Det kan være en mulighet å slå Bergen og Bjørgvin fengsel sammen.

5.4.8 Bergen fengsel avdeling Osterøy

Styrker	Svakheter
- Mulighet for utvidelse på eksisterende tomt - Godt tilbud for en gruppe innsatte på lengre dommer - Tre bygninger med god stand eid av Statsbygg	- Beliggenhet - Ferjetransport - Dårlig bygningsmasse eid av stiftelse - Stiftelsen ønsker å selge bygningene innen 2020. Vedtatt nedlagt av Stortinget. - Størrelse på enhet (31 plasser)

Anbefaler ikke å videreføre Bergen fengsel avdeling Osterøy hverken på kort eller lengre sikt. Størsteparten av bygningsmassen er eid av stiftelse som ønsker å avslutte leieforholdet i 2020, og deretter selge eiendommen. Det anbefales ikke å kjøpe denne bygningsmassen, men avvike enheten som også ble vedtatt av Stortinget den 17. desember 2018.

5.4.9 Vik fengsel

Styrker	Svakheter
- Mulighet for å erverve tilleggsareal - Har både høy og lavere sikkerhet	- Beliggenhet - Transport spesielt vinterstid - Størrelse på enhet (39 plasser) - Må ta hensyn til vernebestemmelser - Lite behov for fengselsplasser i Sogn og Fjordane - Mangelfull perimetersikring

Vik fengsel kan videreføres på kort sikt ved at det ikke er noen kritiske mangler. På grunn av beliggenhet, størrelse og bygningsmasse kan det være fornuftig å bytte ut denne enheten på lengre sikt.

5.4.10 Ålesund fengsel

Styrker	Svakheter
- Sentral beliggenhet - Greit vedlikeholdt	- Størrelse på enhet (27 plasser) - Begrenset areal for aktivisering - Ingen muligheter for utvidelse innenfor eksisterende areal - Må ta hensyn til vernebestemmelser

Ålesund fengsel er vurdert til at det kan videreføres i på kort sikt ved at det ikke er noen kritiske mangler. Fengselet bør imidlertid fases ut på grunn av egnethet, størrelse og lite muligheter for utvidelse. Det anbefales derfor å kun utføre nødvendig vedlikehold frem til enheten avvikles.

5.4.11 Hustad fengsel

Styrker	Svakheter
Muligheter for å utvide innenfor eksisterende tomt Muligheter for erverv av ytterligere tomt Har både lavere og høy sikkerhet Muligheter for å bygge om lavere sikkerhet til høy sikkerhet	Beliggenhet Størrelse på enhet (60 plasser)

Hustad fengsel er vurdert til at det kan videreføres på kort sikt ved at det ikke er noen kritiske mangler. Hustad fengsel kan også videreføres på lengre sikt for å ivareta kapasitet på begge sider av Romsdalsfjorden. Enheten kan eventuelt håndtere åpen soning på Møre og Romsdal, men da bortfaller fordelene med kapasitet for varetekt på begge sider av Romsdalsfjorden.

5.5 TILTAK OG GROVSILING NYBYGG PÅ NY TOMT

Et alternativ til utbygging på eksisterende enheter er etablering av nye fengsler. Størrelse og geografisk plassering av ett eller flere nye fengsler vil være avhengig av hvilke andre tiltak, både utbygginger og nedleggelser som besluttes. Identifiserte områder som kan være aktuelle for bygging av nytt fengsel:

Nytt fengsel i Stavangerregionen for å erstatte dagens kapasitet ved Stavanger fengsel og kan også eventuelt erstatte kapasiteten ved Haugesund fengsel og Sandeid fengsel.

Nytt fengsel på Haugalandet, dersom det er behov for fengsel både sør og nord for Boknafjorden selv etter at reisetiden blir kortere som følge av E39 Rogfast. Nytt fengsel på Haugalandet kan da også erstatte kapasiteten ved Sandeid fengsel.

Nytt fengsel i Førde kan være en mer gunstig beliggenhet for å dekke behovet i Sogn og Fjordane sammenlignet med Vik fengsel. Nytt fengsel i Førde blir likevel ikke tatt med videre i noen av konseptene på grunn av lite behov for fengselskapasitet i Sogn og Fjordane, og det legges til grunn at behovet kan dekkes ved de andre enheter.

Nytt fengsel i Ålesund/Molde området kan erstatte dagens Ålesund fengsel, og eventuelt kapasiteten ved Hustad fengsel om all kapasitet i Møre og Romsdal kan samles ved en lokasjon.

Nytt fengsel i Bergen kan erstatte dagens fengsel ved Bergen og Bjørgvin på eksisterende tomt, dersom det viser seg at en ny bygningsmasse kan være mer effektiv og hensiktsmessig.

5.6 KONSEPTUELLE PARAMETRE

De videreførte tiltak viser at bygningsmessige tiltak er nødvendig for å imøtekomme de identifiserte behovene fra behovsanalysen. Av dette følger det en tydelig retning for utarbeidelse av konsepter, og det søkes å finne konseptuelle parametre som gir relevant variasjon for aktuelle konsepter. De konseptuelle parameterne som er identifisert baseres på strukturen i porteføljen av fengsler og friomsorgskontorer:

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

Parameteren soning med særlig tilrettelegging er også vurdert, men denne typen tilpasninger av soning kan gjøres innenfor alle konseptene.

Under gis en drøfting av de konseptuelle parameterne.

5.6.1 Størrelse på enheter

Oppfatninger av optimal størrelse varierer mellom land og fagmiljøer. I de nordiske landene vurderes optimal størrelse som noe mindre enn i andre land. I kriminalomsorgens kapasitetsplan 2012 beskrives det at et argument for små fengselsenheter er at de legger til rette for individuell oppfølging av innsatte. På den andre siden kan det hevdes at store enheter kan oppnå de samme fordelene som små enheter ved å seksjonere i avdelinger, og organisere på en slik måte at kvalitetene til de små enhetene ivaretas.

Kriminalomsorgsfaglig har små fengsler potensielle svakheter. Det kan argumenteres for at et fengsel bør ha en viss størrelse for å kunne tilby differensiert og tilpasset utdanning, arbeid, aktivitetstilbud, programvirksomhet og fritidsaktiviteter. For kvinner kan tilbudet også være dårlig i et større fengsel med egen kvinneavdeling. I en undersøkelse utført av Riksrevisjonens i 2005 er det avdekket at små fengsler i størst grad viser til utfordring med bemanning. Eksempelvis når det gjelder lite fleksibelt ved tilsattes fravær, at lav bemanning kan føre til at det er vanskelig å håndtere volds- og trusselsituasjoner som kan oppstå og det å både tilby og rekruttere spesialkompetanse knyttet til de innsattes behov.

Større enheter gir grunnlag for bredt og variert tilbud, og et større fagmiljø. Det kreves ressurser for å betjene ulike tilbud for de innsatte, samt at det vil være ressursbesparende å legge til rette for større anlegg der flere kan benytte seg av samme tjeneste. Ut fra et ressursmessig perspektiv vil det ikke være realistisk, eller økonomisk forsvarlig å gjennomføre større bygningsmessige oppgraderinger ved de minste enhetene dersom dette ikke innebærer en utvidelse av enheten.

Overgangsboliger er anbefalt å i størst mulig grad tilsvare en ordinær bosituasjon, og er lokalisert i eller i nærheten av boligområder. Dette tilsier at størrelse er mindre relevant for overgangsboliger.

Kriminalvården i Sverige har vurdert at en fengselsenhet rundt 250 plasser er hensiktsmessig for å utnytte stordriftsfordeler. Kriminalomsorgens kapasitetsplan konkluderer med at et fengsel bør ha minimum 30 plasser for å tilfredsstille krav om kostnadseffektiv enhetsstørrelse. Tilsvarende bør en enhet i friomsorgen ha en saksportefølje på minimum 50 saker i gjennomsnitt i løpet av et år.

Kostnadstall fra 2011 som det henvises til i Kriminalomsorgens kapasitetsplan viser at det både for fengselsenheter og friomsorgskontorer likevel ikke er noen entydig sammenheng mellom kostnadsnivå og størrelse. Ved friomsorgskontorene er det en viss sammenheng mellom størrelse og kostnadsnivå, ved at kostandene i hovedsak er relatert til antall ansatte og dette øker i takt med saksmengde/antall dommer. Når det gjelder fengselsenheter er det historisk ingen entydig sammenheng mellom kostnadsnivå og størrelse på enhetene, ei heller om det er nyere eller eldre fengsel. Det er også store forskjeller i kostnadsnivå mellom fengsler på samme sikkerhetsnivå. Fengslene med lavere sikkerhet har derimot gjennomgående lavere kostnadsnivå enn fengsler med kun høy sikkerhet. Imidlertid har noen av de fengsler med blanding av høy og lavere sikkerhet høyere kostander enn ett av høy sikkerhetsfengselsene. Årsakene til de store forskjellene er sammensatt, og skyldes til dels historiske forhold.

Når det gjelder nybygg er det derimot tydelige sammenhenger mellom kostnader. Det henvises til planlagt bemanningsplan for nye Agder fengsel avdeling Mandal og nye Agder fengsel avdeling Froland hvor kostnadene for virksomhetsdrift per høysikkerhetsplass er betydelig mye høyere for fengselsenheter med 100 plasser, kontra fengselsenhet med 200 plasser. Ved fengselsenheter som er større enn 300 plasser viser Kriminalomsorgen sine beregninger at det ikke er økte kostnadsmessige stordriftsfordeler med å øke kapasiteten ytterligere. Dette stemmer også godt overens med vurderingene til Kriminalvården i Sverige som nevnt ovenfor.

I Meld. St. 12 som henvist til ved flere anledninger konkluderes det med at de minste fengslene har for få plasser til effektiv drift og til å kunne gi et faglig tilfredsstillende tilbud, og mener at mindre enheter bør erstattes med færre og større enheter. Det nevnes også at nye fengsler og utvidelser i fengsler bør gjennomføres i større byer eller sentrale strøk. Dersom små enheter av ulike hensyn likevel bør videreføres, bør de vurderes utvidet eller gis spesielle funksjoner. Slike funksjoner kan eksempelvis være enheter som primært skal dekke behov for varetekts kapasitet, eller ved lavere sikkerhetsnivå kan benyttes som overgangsbolig.

Som beskrevet ovenfor vurderes det til at det ikke oppnås ytterligere stordriftsfordeler av fengsel større enn 300 plasser, slik at dette argumenterer for å ikke nødvendigvis måtte velge kun ett stort fengsel som dekker hele Vestlandet.

5.6.2 Geografisk plassering

Dagens geografiske plassering av enhetene er beskrevet i kapittel 2.1.3. Strukturen bærer preg av geografisk spredte enheter, med fengsler og fromsorgskontorer plassert både i de mest sentrale bykjerner, men også i mindre tettbefolkte områder.

Et sentralt tema vedrørende plassering av fengselsenheter er nærhetsprinsippet. Nærhetsprinsippet er regulert i straffegjennomføringsloven § 11, andre ledd, hvor det heter at «domfelte bør så langt det er praktisk mulig og formålstjenlig settes inn i nærheten av hjemstedet». I Meld. St. 12 (2014-2015) trekkes det frem at det er ved slutten av soningen at nærhetsprinsippet står sterkest, slik at det kan legges til rette for å fungere i nærmiljøet etter endt soning. Det er imidlertid enkelte som ikke skal tilbake til hjemstedet og sitt gamle nettverk ved løslatelse, men nærhetsprinsippet tilsier at de bør sone i nærheten av der de skal bosette seg etter løslatelse. Nærhetsprinsippet er derfor viktigere ved soning på lavere sikkerhet inkludert overgangsboliger, enn soning på høy sikkerhet. Det er i interessentanalysen trukket frem at det kan være fordel å ha ulike sikkerhetsnivå plassert ved samme lokasjon eller i nærheten av hverandre ved brudd, eller for å være mer fleksible.

Av hensynet til barn av innsatte, har valg av soningssted mye å si for mulighetene til å besøke foreldre som soner fengselsstraff. For utenlandske statsborgere som skal uttransporteres fra landet når straffen er ferdig sonet har nærhetsprinsippet mindre betydning. I varetektstiden er det en fordel å ha geografisk nærhet mellom fengsel, politi og domstolene for å redusere transportkostnader.

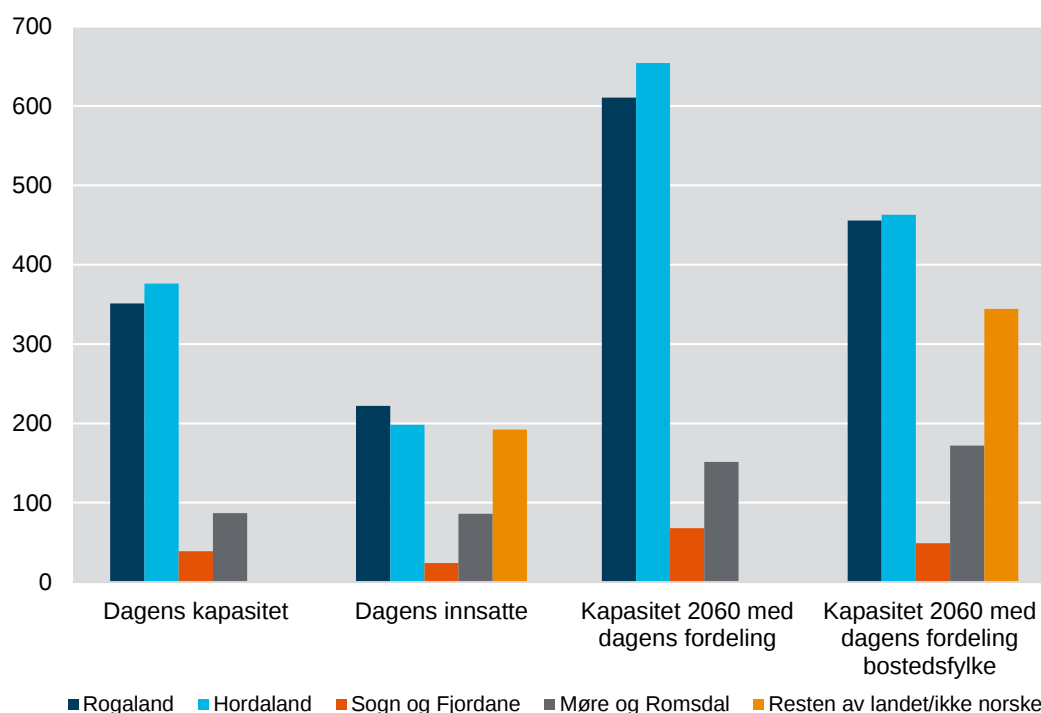
Geografien på Vestlandet, med store reiseavstander og flere fjordkrysninger, gir behov for noe geografisk spredning på enhetene. All fengselskapasitet kan ikke plasseres på en enhet, eller håndteres ved ett fromsorgskontor. Stortinget har som langsiktig mål å bygge ut E39 mellom Kristiansand og Trondheim, slik at reisetiden halveres på denne strekningen. Kutt i reisetiden skjer ved at ferjestrekninger blir erstattet med broer og tunneler, i tillegg til at strekninger på land også utbedres. Av prosjekt som allerede er i gang kan nevnes E39 Rogfast, som er planlagt åpnet i 2025 eller 2026. Dette prosjektet reduserer reisetiden mellom Stavanger og Bergen med omtrent 40 minutter.

For fromsorgskontorene har geografisk plassering stor betydning ved at de er avhengige av å være plassert der folk bor. Nær tilknytning til kollektivtransport er også viktig for tilgjengelighet til fromsorgskontorene. Det kan derfor være utfordringer knyttet til å gi et tilstrekkelig tilbud i spredtbebygde strøk.

I Meld. St. 12 i kapittel om modeller for framtidens straffegjennomføring nevnes det at samlokalisering av fengsel og fromsorgskontorer bør legges til grunn der det er hensiktsmessig.

Samlokalisering av fengsel og friomsorgskontor kan bidra til å fremme en sømløs kriminalomsorg hvor domfelte opplever en enhetlig praksis gjennom hele straffegjennomføringen. I møter med fengselsledelse og leder for de ulike friomsorgskontorer har det blitt oppfattet som at det er lite ønskelig med samlokalisering av fengsel og friomsorgskontorer. Begrunnelser for dette er at flesteparten av de som soner gjennom friomsorgskontor har ingen tilknytning til fengsel, og at plasseringen til friomsorgskontorene bør være i nærheten av de aktører de samarbeider med, samt infrastruktur.

Geografiske forskjeller i kriminalitet vil kunne tilsi en annen geografisk plassering av enheter enn vurdering utelukkende ut fra befolkningstetthet. Vi har sett på dagens fengselkapasitet og sammenlignet med bostedsfylke for dagens innsatt populasjon.



Figur 5.2 Geografisk fordeling av dagens kapasitet og innsatte, samt kapasitetsbehov 2060 med dagens fordeling av kapasitet og dagens fordeling av innsatte

Figuren over viser først dagens kapasitet og fordeling av fengselsplasser i de ulike Fylkene. Deretter viser figuren at det er nærmere 200 innsatte som ikke har bostedsadresse i det Fylket de soner i. Dette utgjør 23 prosent av de innsatte på Vestlandet. Kategorien resten av landet/ikke norske består av 7 prosent fra Vest-Agder og Øst-Agder, 11 prosent som ikke er norske eller ikke har registrert bostedsadresse i Norge, og de siste 5 prosent tilhører resten av landet. Antallet norske innsatte fra andre fylker som soner på Vestlandet tilsvarer innsatte fra Vestlandet som soner i fengsler i landet for øvrig. Kapasitet 2060 med dagens fordeling viser geografisk fordeling av fengselsplasser i 2060 basert på dagens plassering av fengselsplasser og framskriving av behov for økt antall plasser. Tilslutt vises kapasitet 2060 med dagens

fordeling bostedsfylke, som er en fremskrevet prosentvis fordeling basert dagens innsatt populasjon.

Basert på dette, samt at det er en viss fleksibilitet knyttet til plasseringen av utenlandske fanger, gjør at en videreføring av dagens geografiske plassering av fengselskapasitet synes hensiktsmessig, bortsett fra at behovet i Sogn og Fjordane er for lite til at det er behov for fengselskapasitet i dette fylket.

Lokalisering av statlige arbeidsplasser, som beskrevet i kapittel 2.3.7, blir også omtalte seinere i rapporten, men når det gjelder geografisk plassering er lokalisering av statlig arbeidskraft også et tema som berøres. Vi har gjennom parameter geografisk plassering tatt hensyn til at det skal være minst ett konsept med stor grad av videreføring av dagens bygningsmasse og som ivaretar dagens spredning av statlige arbeidsplasser ved at eventuell nedlagt kapasitet erstattes i nærheten av dagens fengsler.

Et alternativ med kun et stort fengsel på Vestlandet er ikke ansett som hensiktsmessig på grunn av de store avstandene fra sør til nord. Parameteren størrelse understøtter dette ved at det ikke er økt stordriftsfordeler ved fengselsenheter med mer enn 300 plasser.

5.6.3 Nybygg og ut- og ombygging

Dagens bygningsmasse er beskrevet i kapittel 2.2, og den oppsummerer med at deler av dagens bygningsmasse er kritisk når det gjelder teknisk tilstand, samt at flere av dagens fengselsenheter er lite egnet for fengselsdrift. Enkelte fengselsenheter tilfredsstiller ikke kravene til moderne fengselsdrift, men har potensiale for oppgradering innenfor fornuftige kostnadsrammer. Nybygg og ut- og ombygging bør vurderes utfra et langsiktig perspektiv, og det bør tas hensyn til at det er tomt tilgjengelig for utvidelse. Ved enkelte av dagens enheter eksisterer det ikke muligheter for utvidelse på eiendommen slik at dette også kan medføre behov for nybygg på ny tomt.

Nybygg vil legge til rette for å kunne tilby en høyere faglig kvalitet i soningen, tilrettelegge for separat soning for kvinner og menn, og legge bedre til rette for innsatte med særlig behov for tilrettelegging, samt bygningsmassen kan tilpasses til å redusere bruken av ufrivillig isolasjon.

Nybygg bør også vurderes i sammenheng med de to andre parametere størrelse og geografisk plassering, slik at nybygg kan være aktuelt dersom det er behov for større fengselsenhet ved ny geografisk beliggenhet.

Dersom en enhet krever store investeringer for å tilfredsstille moderne kriminalomsorg kan det ut fra hensyn til geografisk spredning vurderes om enheten kan benyttes til andre formål i regi av kriminalomsorgen. Eksempelvis redusere sikkerhetsnivå fra høy til lavere sikkerhet.

5.7 PREMISSE FOR ALTERNATIVER

I dette avsnittet beskrives premisser for alle investeringsalternativer. Premisser for null- og nullplussalternativet beskrives i neste avsnitt. For hovedalternativene legges det til grunn at det skal være reelle alternativer på lang sikt. Alternativene skal ha en levetid på 40 år eller mer.

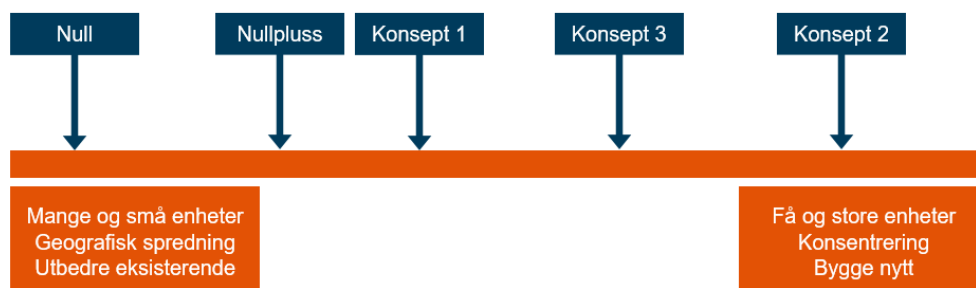
Behov for antall fengselsplasser og fordeling mellom høy og lavere sikkerhet er omhandlet i etterspørselsanalyse beskrevet i 2.5. I utredningen legges det til grunn en fordeling med 70 prosent høy sikkerhet og 30 prosent lavere sikkerhet, samt seks prosent plasser for kvinner på egne adskilte avdelinger ved en eller flere lokasjoner. Plasser for innsatte med særlig behov for tilrettelegging anses ikke som konseptuelt, og behandles likt i konseptene. Det legges til grunn en gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse på 90 prosent.

Når det gjelder overgangsboliger så behandles disse likt i alle konsepter. Det er per i dag to overgangsboliger i utredningsområdet. Auklend overgangsbolig er eid av Stiftelsen Auklend overgangsboliger, har 13 plasser og er lokalisert i Stavanger. Lyderhorn overgangsbolig er eid av Statsbygg, har 16 plasser og er lokalisert i Bergen. Friomsorgskontorene i utredningsområdet behandles også likt i alle konsepter. Det er per i dag fire hovedkontorer, med totalt seks underkontorer. Friomsorgskontorene er plassert i kontorer som ikke er definert som formålsbygg. Kontorene krever heller ikke vesentlig tilpassing, men det tilrettelegges eksempelvis med sikkerhetstiltak og andre tiltak som kan innplasseres i vanlige kontorbygg som leies av ulike leietakere. Det viktige er at kontorene er sentrale og lett tilgjengelige.

Ungdomsenheten vest behandles også likt i alle konsepter ved at denne er tilnærmet ny, og spesialtilpasset formålet. En anbefaling vedrørende denne enheten tas uavhengig av totalt behov for varetekt- og straffegjennomføring, men kan vurderes separat basert på behovet for fengselsplasser for aldersgruppen 15-18 år.

5.8 KONSEPTER SOM INNGÅR I ALTERNATIVANALYSEN

Ut fra parametere som tidligere beskrevet, har vi definert tre ulike konsepter. Figuren nedenfor illustrerer de ulike konseptene sett opp mot de definerte parameterne.



Figur 5.3 Konseptuell spredning

De videreførte tiltakene og vurderingene som er gjort av dagens enheter er benyttet til å utlede konsepter. Konseptene er utarbeidet med tanke på at de skal representere ulike konseptuelle løsninger. Det er mulig å lage flere ulike konsepter ved å slå sammen ulike tiltak og kombinasjoner av enheter, men vi har vurdert at dette vil være varianter av konseptene som foreligger og ikke egne konseptuelle løsninger. Dette går tydeligere frem i alternativanalysen hvor vi gjør vurderinger og beregninger for hver enkelt eksisterende fengselsenheter, samt aktuelle nye fengselsenheter.

Beslutningstaker får på bakgrunn av vurderinger per enhet et bredere grunnlag for å ta valg av konsept. Konsepter som inngår i alternativanalysen er beskrevet nedenfor og ytterligere omtalt i kapittel 6.1 i alternativanalysen. Nedenfor presenteres tiltak som inngår i de ulike investeringstiltakene, nærmere forklaring på utforming av konsepter inngår i de ulike konsepter følger i kapittel 6.1.

5.8.1 Nullalternativet

Nullalternativet representerer en videreføring av dagens situasjon med minimum av investeringer. Dagens situasjon innebærer at varetekt- og straffegjennomføringskapasitet på Vestlandet er spredt geografisk, med enheter av ulik størrelse, egnethet og tilstand. Soningskøene er i dagens situasjon avviklet, men kapasitetsutnyttelsen er høy, slik at det er lite ledig kapasitet til å håndtere eventuelle svingninger og økninger i etterspørselen etter varetekt- og straffegjennomføring. Av dagens fengselsenheter er også avdeling Osterøy ved Bergen fengsel vedtatt nedlagt slik at totalkapasiteten reduseres ytterligere innen kort tid. Deler av dagens bygningsmasse er i tillegg 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. Det antas at nullalternativet har en levetid på null til fem år. Nullalternativet brukes derfor i denne sammenheng kun for kostnadssammenligning.

Dagens situasjon er detaljert beskrevet i kapittel 2.1.

5.8.2 Nullplussalternativet

Siden nullalternativets levetid vurderes til å være svært kort, og ikke vil være en forsvarlig videreføring av dagens situasjon har vi utviklet et nullpluss alternativ. Nullplussalternativet kan med begrensede investeringer forlenge levetiden sammenlignet med det rene nullalternativet. For nullplussalternativet legges til grunn en levetid på 10–15 år for det etter denne tid mest sannsynlig vil være behov for økt fengselskapasitet, samt det må påregnes større vedlikeholdsbehov og oppgraderinger ved flere av enhetene dersom de skal ha en lengre levetid. Dette er et «vent og se» konsept der man forsøker å ta kloke valg for fremtiden. Det anbefales dermed ikke å gjøre investeringer i nullplussalternativet som ikke vil være fornuftig i et 40 års perspektiv, men det påpekes at de anbefalte investeringer i nullplussalternativet kan iverksettes så raskt som mulig. I nullplussalternativet er også antall fengselsplasser tilpasset,

med riktig forhold mellom lavere og høy sikkerhet, samt plasser for kvinner. Vi legger til grunn en kapasitetsutnyttelse på 90 prosent.

5.8.3 Tiltak som inngår i konsept 1 Geografisk spredt (K1)

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. Inneholder en liten andel nybygg.

I konsept 1 utgår fengselsenheter som allerede er anbefalt lagt ned i Nullplussalternativet. I tillegg til at dette alternativet innebærer geografisk spredte enheter, er også bevaring og videreutvikling av eksisterende enheter en del av konseptet. Enheter som ikke har begrensninger for utvidelse i et 40 års perspektiv videreføres. Ålesund fengsel anbefales avviklet på grunn av størrelse, egnethet og lite muligheter for utvidelse og tilpasning. Nytt fengsel i Møre og Romsdal anbefales for å dekke behovet for høyt sikkerhetsnivå. Hustad fengsel kan videreføres for geografisk spredning. Haugesund fengsel anbefales avviklet av samme årsaker som Ålesund fengsel. Etter åpning av Rogfast som er planlagt i 2025-2026 reduseres reisetiden fra Haugesund til Stavanger betraktelig, og i dette konseptet er det anbefalt at nedlagt kapasitet i Haugesund erstattes ved fengselsenheter i Rogaland, og at Stavanger fengsel og Åna fengsel utvides trinnvis etter behov. Sandeid fengsel og Vik fengsel sin største svakhet er beliggenhet, men i dette geografisk spredte alternativet anbefales de begge videreført med uendret kapasitet. Bergen fengsel videreutvikles og bygges ut trinnvis etter behov.

5.8.4 Tiltak som inngår i konsept 2 Konsentrert (K2)

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.

Dette alternativet er definert som stor grad av konsentrering, nybygg og større fengselsenheter. Optimal størrelse og antall enheter diskutert vedrørende et konsentrert alternativ. Et konsept der all fengselskapasitet samles ved en stor fengselsenhet på Vestlandet er vurdert. Som beskrevet om parameteren geografisk plassering i kapittel 5.6, må det tas hensyn til at geografien på Vestlandet har store reiseavstander, og flere fjordkrysninger som gir behov for noe geografisk spredning på enhetene. Planlagte og igangsatte veiprojektet vil korte ned reiseavstandene på sikt, men det vurderes likevel til at det er behov for noe geografisk spredning på enhetene, slik at et konsept med en stor enhet ikke tas med som et konsept. Dette også av blant annet hensyn til politiets transportkostnader, avstand til flere av tingrettene og nærhetsprinsippet. Ved å analysere bosted til dagens innsatt populasjon, sett i sammenheng med fremtidig etterspørsel etter fengselsplasser har vi valgt å foreslå en større enhet i Hordaland, en større enhet i Rogaland og en noe mindre enhet i Møre og Romsdal. Nytt fengsel i Førde ble vurdert som en plassering av fengsel i Sogn og Fjordane, men på grunn av lite

behov for fengselskapasitet i Sogn og Fjordane legges det til grunn at behovet kan dekkes ved de andre enheter.

5.8.5 Tiltak som inngår i konsept 3 Middels spredt (K3)

Dette er en kombinasjon av konsept 1 og 2. Dette konseptet anbefaler optimalisering av enheter basert på størrelse, plassering og utforming, men tar mer hensyn til de store avstandene på Vestlandet, samt historiske betingelser. Optimaliserer de enheter som har en tilstand, beliggenhet og mulighet for utvidelse på lengre sikt, samtidig som dette kombineres med nye enheter.

Dette konseptet er et geografisk optimalisert alternativ hvor det legges liten vekt på å bevare enheter dersom beliggenheten tilsier at behovet heller bør dekkes ved andre geografiske plasseringer. Enheter som har begrensede muligheter for utvidelse blir også anbefalt avviklet. Konseptet tar hensyn til at ny kapasitet skal lokaliseres i de områder hvor behovet for fengselsplasser er geografisk tilknyttet. I nord blir Hustad fengsel anbefalt videreført sammen med nytt fengsel sør for Romsdalsfjorden som også erstatter dagens kapasitet ved Ålesund fengsel. Det anbefales avvikling av Vik fengsel på grunn av beliggenhet, og lite behov for fengsel i dette geografiske området. Bergen fengsel anbefales videreført fordi enheten har både en gunstig beliggenhet og muligheter for videreutvikling. Sør i området anbefales det avvikling av både Haugesund, Sandeid, Åna og Stavanger fengsel, og at kapasiteten erstattes med et nytt fengsel på Haugalandet og et nytt fengsel i Stavangerregionen. Haugesund og Stavanger anbefales avviklet på grunn av lite muligheter for utvidelse og tilpasning. Sandeid og Åna anbefales avviklet på grunn av beliggenhet. Et nytt fengsel på Haugalandet vil erstatte dagens kapasitet ved Sandeid og Haugesund fengsel og et nytt fengsel i Stavangerregionen vil erstatte dagens kapasitet ved Åna og Stavanger fengsel.

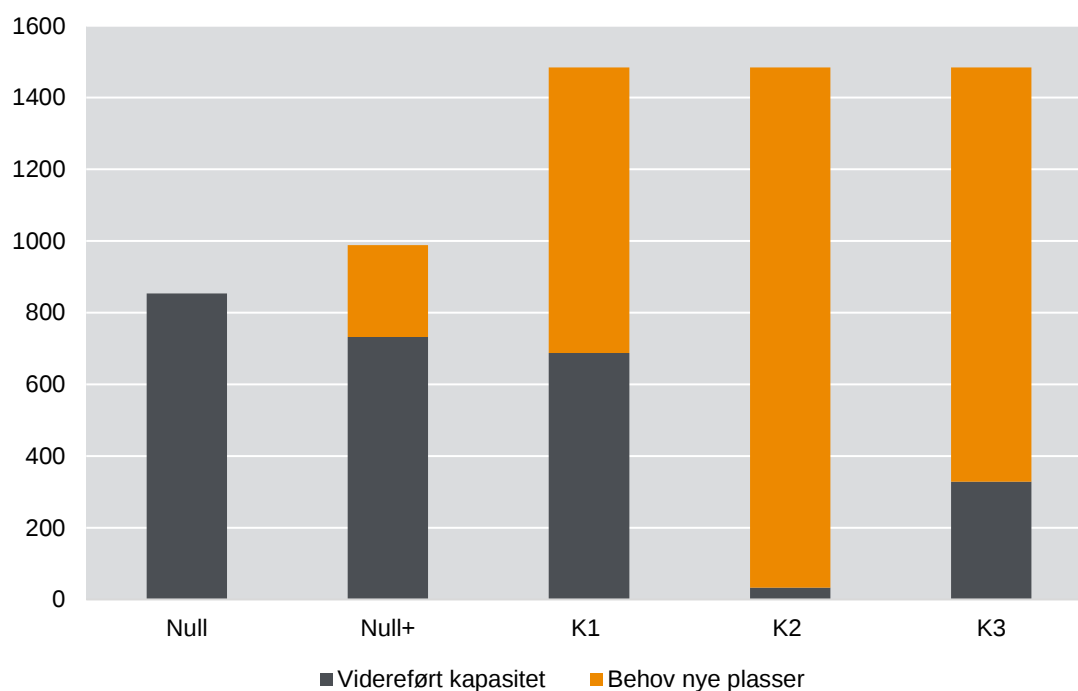
5.8.6 Videreføring av enheter og kapasitet i de ulike konseptene

De identifisert konseptene, spesielt K1 og K2, representerer ytterpunkter på den konseptuelle skalaen, mens K3 søker å finne en gylden middelvei. I den videre analysen vil utredningen både vurdere godheten til konseptene, men også belyse de samfunnsøkonomiske konsekvensene knyttet til videreføring eller nedleggelse av dagens fengsler.

	Null+	K1 Spredt	K2 Konsentrert	K3 Middels
Ana	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

Figur 5.4 Hvilke enheter videreføres eller avvikles, samt nybygg i de ulike konseptene.

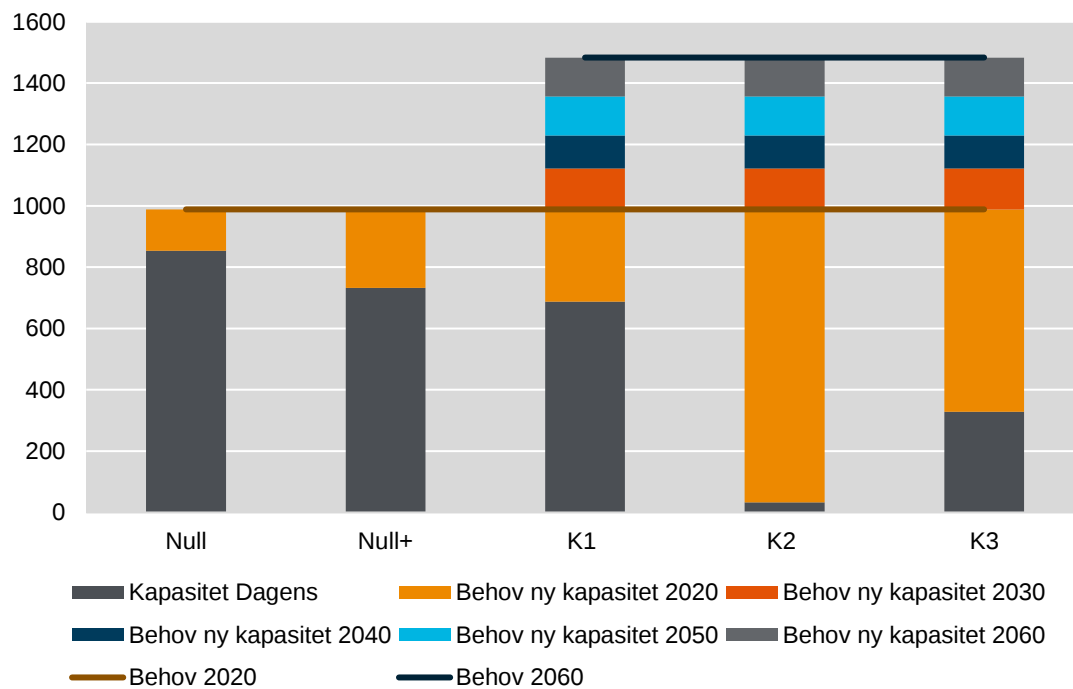
Eksisterende kapasitet som videreføres, varierer i de ulike konseptene. Figuren nedenfor viser hvor mye eksisterende kapasitet som videreføres i de ulike konseptene, samt hvor mye ny kapasitet det er behov for i et 40 års perspektiv.



Figur 5.5 Antall plasser som beholdes, og hvor mye kapasitet som må bygges ut i de ulike konseptene i en 40 års periode. Grå er eksisterende kapasitet og oransje er ny kapasitet.

Oversikten ovenfor viser at i nullplussalternativet bør en investere i rundt 250 plasser for å erstatte nedlagt kapasitet og oppnå en kapasitetsutnyttelse på i gjennomsnitt 90 %.

Det legges opp til en trinnvis utbygging av kapasitet. Figuren nedenfor illustrerer trinnvis behov for kapasitet i de ulike konseptene ref. behov identifisert i etterspørselsanalysen kapittel 2.5.



Figur 5.6 Trinnvis behov for kapasitet i de ulike konseptene.

Det er behov for i overkant av 100 nye plasser per tiår for å imøtekomme fremtidig etterspørsel. Investeringer i ny kapasitet vil etter første byggetrinn bli like for samtlige konsept, og kapasiteten utvides etter behov per tiår.

6 ALTERNATIVANALYSE

Alternativanalysen skal behandle de mest interessante og realistiske konseptuelle løsningene for det identifiserte samfunnsbehovet innenfor mulighetsrommet¹¹. Med bakgrunn i de foregående kapitlene er det utarbeidet en alternativanalyse som omhandler nullalternativet, nullplussalternativet og tre alternativer videreført fra mulighetsstudien.

Alternativanalysen inneholder en strukturert sammenligning av de konsepter som er videreført mot nullalternativet. Alternativanalysen starter med en beskrivelse av de ulike alternativene, videre i kapitlet er den samfunnsøkonomiske analysen presentert. Formålet er å synliggjøre og systematisere konsekvensene av konseptene før beslutninger skal tas ved å kunne sammenligne informasjon om ulike kostnadsvirkninger samt vesentlige ikke-prissatte virkninger. Den samfunnsøkonomiske analysen inneholder i tillegg en analyse per enkelt fengselsenheter samt en rekke sensitivitetsanalyser. De ikke-prissatte konsekvensene er presentert og vurdert per konsept. En sammenfattende vurdering av både de prissatte og ikke-prissatte konsekvensene presenteres og gir grunnlag for rangering av konseptene og anbefaling om hvilket konsept som bør videreføres.

Samfunnsmessige konsekvenser som er spesifikt bedt vurdert i henhold til oppdragsbrevet er retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon. Det samme gjelder tilrettelegging for gode omstillingsprosesser i kriminalomsorgen. En vurdering av mulighet for alternativ bruk av eiendommer inngår også i analysen. Det er gjort vurdering av hvorvidt vernebestemmelser er til hinder for kriminalomsorgens drift, og beskrevet eventuelle behov og muligheter for endringer. Vern er vurdert utfra hensyn til hvorvidt det vil påvirke alternativ drift av eiendommen og hvilken betydning det vil ha for et eventuelt salg av eiendommen. I tillegg er politiets transportbehov ved planlegging av geografisk plassering av kapasitet vurdert.

6.1 BESKRIVELSE AV ALTERNATIVENE

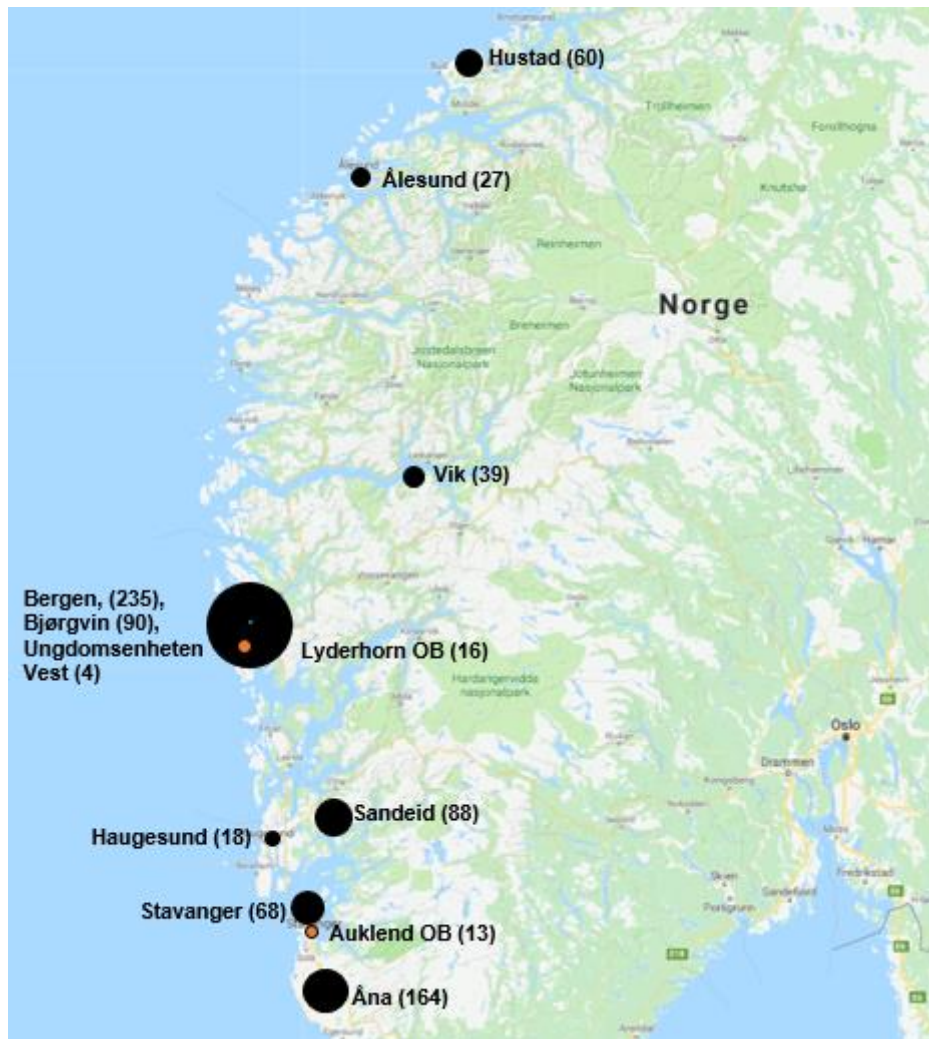
6.1.1 Nullalternativet

Nullalternativet er referansen som investeringsalternativene skal sammenlignes med, med et minimum av vedlikeholds investeringer som er nødvendig for at alternativet skal være reelt¹¹. Nullalternativet skal være realistisk i den forstand at det skal representere en forsvarlig videreføring av dagens situasjon, men det er ikke krav om like lang levedyktighet som i investeringsalternativene. Nullalternativet er vurdert til å ikke imøtekomme de identifiserte behov for tilstrekkelig kapasitet til å kunne leve ut analyseperioden uten større investeringer.

¹¹ Finansdepartementets veileder nr. 9.

Nullalternativet innebærer en videreføring av dagens situasjon som beskrevet i kapittel 2.1 og 5.6. På grunn av vedtak om avvikling av Bergen fengsel avdeling Osterøy er denne kapasiteten med 31 plasser på åpen soning avviklet ved levering av utredningen. De er ikke lagt inn kostnader i Nullalternativet for å erstatte disse plassene.

Under følger en geografisk oversikt over fengselsenheter og overgangsboliger i nullalternativet inkludert totalt antall plasser ved hver enhet.



Figur 6.1 Geografisk oversikt over enheter i nullalternativet. Antall totale plasser er oppgitt i parentes.

Tabell 6.1 Antall plasser i nullalternativet fordelt på enhet.

Enhet	Dagens kapasitet		
	Total 2018	Høy sikkerhet	Lavere sikkerhet
Åna fengsel	164	140	24
Stavanger fengsel	68	68	0
Haugesund fengsel	18	18	0
Sandeid fengsel	88	0	88
Overgangsbolig Auklend	13	0	13
Bergen fengsel	235	203	32
Bjørgvin fengsel	90	0	90
Bergen fengsel avd. Osterøy	0	0	0
Ungdomsenheten Vest	4	4	0
Overgangsbolig Lyderhorn	16	0	16
Vik fengsel	39	28	11
Ålesund fengsel	27	27	0
Hustad fengsel	60	28	32
Total kapasitet	822	516	306

Antall kvinneplasser i nullalternativet er 42 plasser, men reduseres til 25 når alle plasser på lavere sikkerhet for kvinner ved Sandeid fengsel og avdeling Osterøy legges ned.

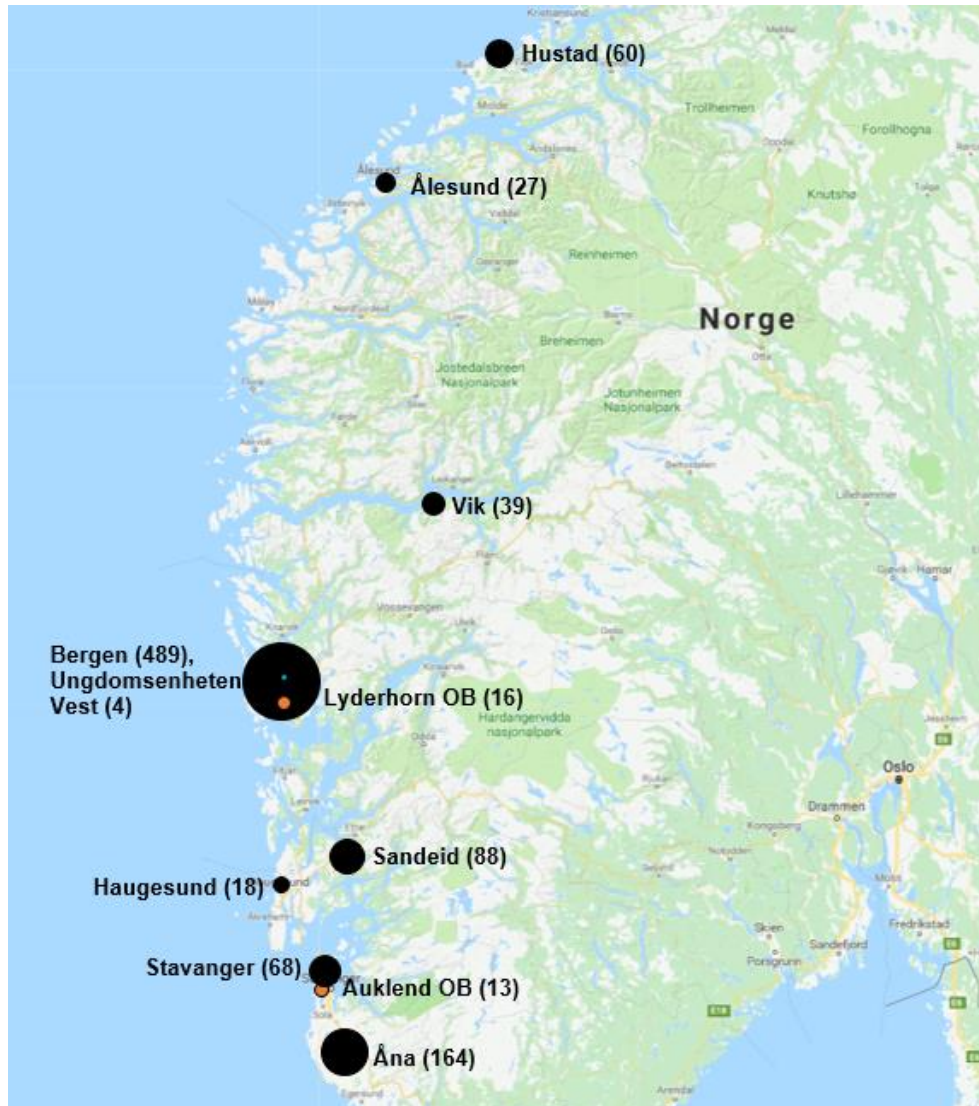
6.1.2 Nullplussalternativet

Siden nullalternativet ikke imøtekommer identifiserte behov for tilstrekkelig kapasitet på kort sikt, har det vært nødvendig å utvikle et nullplussalternativ. I nullplussalternativet erstattes kritisk dårlig bygningsmasse med ny bygningsmasse ved eksisterende lokasjoner. Tiltak for å bedre tilstand og egnethet ved de enheter som anbefales videreført er listet opp i slutten av kapitlet.

Nullplussalternativet er beskrevet i kapittel 5.8, og som i nullalternativet utgår fengselsplasser ved Bergen fengsel avdeling Osterøy. I tillegg anbefales det å avvikle Bjørgvin fengsel og erstatte kapasiteten med ny bygningsmasse i tilknytning til Bergen fengsel. Det anbefales også at det korrigeres for behov lavere sikkerhet kontra høy sikkerhet, samt plasser for kvinner. Avvikling av Bjørgvin fengsel begrunnes i hovedsak av tilstand på bygningsmassen, og at det blir en bedre og mer langsiktig løsning å erstatte med nybygg enn å rehabilitere. Ytterligere

tiltak som tas med i et nullpluss alternativ er blant annet perimetersikring og tiltak for aktivisering ved enkelte fengselsenheter. Disse tiltak beskrives ytterligere i alternativanalysen.

Under følger en geografisk oversikt over fengselsenheter og overgangsboliger i nullplussalternativet inkludert totalt antall plasser ved hver enhet.



Figur 6.2 Geografisk oversikt over enheter i nullplussalternativet. Antall totale plasser er oppgitt i parentes.

Tabell 6.2 Endring i antall plasser i nullplussalternativet fordelt på enhet.

Enhet	Endring i kapasitet		
	Høy sikkerhet	Lavere sikkerhet	Ny total
Åna fengsel			164
Stavanger fengsel			68
Haugesund fengsel			18
Sandeid fengsel			88
Overgangsbolig Auklend			13
Bergen fengsel	164	90	489
Bjørgvin fengsel		-90	0
Bergen fengsel avd. Osterøy		-31	0
Ungdomsenheten Vest			4
Overgangsbolig Lyderhorn			16
Vik fengsel			39
Ålesund fengsel			27
Hustad fengsel			60
Total kapasitet	164	-31	986

20 plasser for kvinner inngår i totalt antall plasser høy sikkerhet ved Bergen fengsel.

Ved Åna fengsel er det usikkerhet rundt mulighet for videreføring av de 22 plassene på D-fløyen. Oversikten nedenfor viser tiltak for de ulike enheter i nullplussalternativet utover direkte erstatning og økning av kapasitet ved Bjørgvin fengsel som er inkludert som nybygg i den samfunnsøkonomiske analysen.

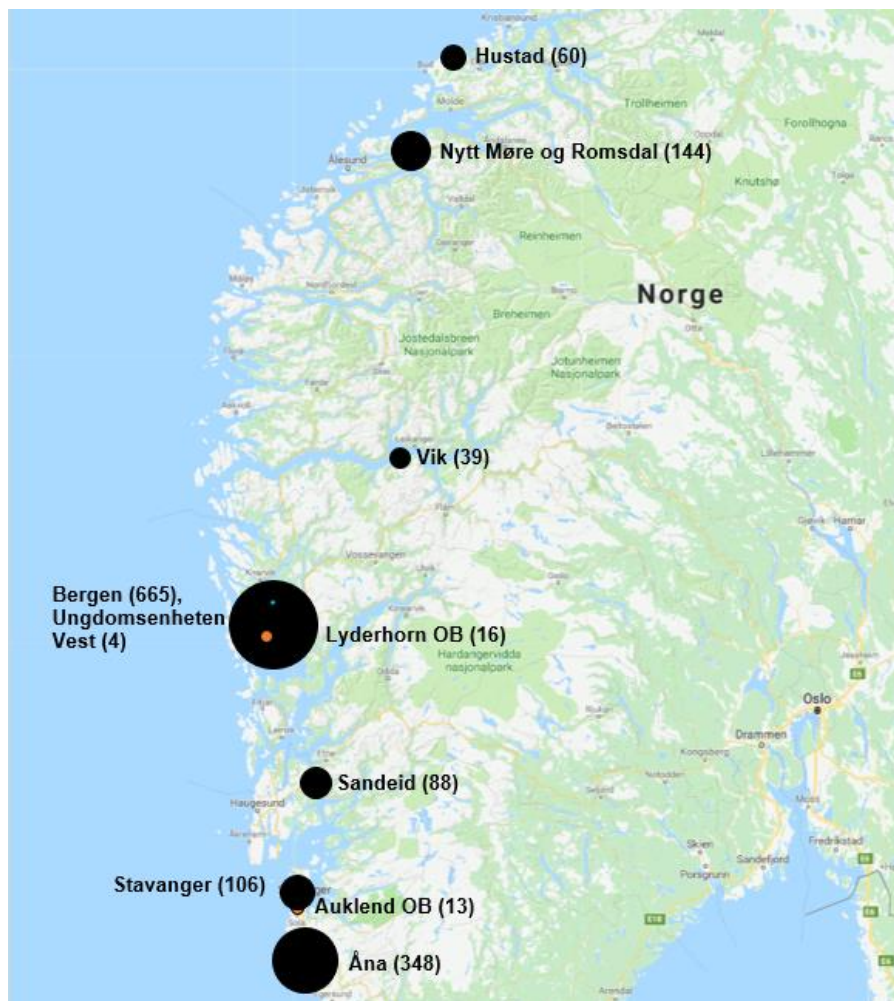
Tabell 6.3 Tiltak i nullplussalternativer for de ulike fengselsenheter

Fengselsenhet	Kostnader	Beskrivelse av tiltak
Bergen fengsel	22 000 000	Aktivitets- og servicebygg
Bjørgvin fengsel	Eget estimat	Anbefales å erstatte dagens bygningsmasse
Haugesund fengsel	2 200 000	Nytt modulbygg fengselsadministrasjon
Haugesund fengsel	1 200 000	Administrasjonsareal ombygges til aktivisering
Hustad fengsel		Ingen tiltak utover vanlig vedlikehold
Sandeid fengsel	2 000 000	Renovere og bygge om vaktbygg
Stavanger fengsel	1 000 000	Tiltak hovedvakt/ekspedisjon
Stavanger fengsel	15 000 000	Aktivitetsbygg inkludert administrasjon og lager
Vik fengsel		Ingen tiltak utover vanlig vedlikehold
Ålesund fengsel		Ingen tiltak utover vanlig vedlikehold
Åna fengsel	80 000 000	Perimetersikring
Åna fengsel	20 000 000	Tilpasning av arbeidsdrift og aktivitet

Tiltak for de enkelte enheter i nullplussalternativet er minimumstiltak som er identifisert for å videreføre driften i ti til femten år.

6.1.3 Konsept 1 Geografisk spredt

I alternativ 1 videreutvikles den eksisterende fengselsporteføljen, men åpner for å legge ned enheter med lite egnethet, som er i dårlig teknisk stand eller som har lite muligheter for videreutvikling. Alternativ 1 søker å beholde mest mulig av dagens fengselsenheter. Alternativet tar hensyn til dagens lokalisering av arbeidsplasser og kompetanse. Kapasitet som kompenserer for nedleggelse, samt økt behov i analyseperioden, bygges ved eksisterende fengsler. Alternativet omfatter også et nytt fengsel på ny lokasjon i Møre og Romsdal. Under følger en geografisk oversikt over fengselsenheter og overgangsboliger i alternativ 1 inkludert totalt antall plasser ved hver enhet.



Figur 6.3 Geografisk oversikt over enheter i alternativ 1. Antall totale plasser er oppgitt i parentes.

Tabell 6.4 Endring i antall plasser i alternativ 1 fordelt på enhet.

Enhet	Endring i kapasitet		
	Høy sikkerhet	Lavere sikkerhet	Ny total
Åna fengsel	144	40	348
Stavanger fengsel	38		106
Haugesund fengsel	-18		0
Sandeid fengsel			88
Overgangsbolig Auklend			13
Bergen fengsel	280	150	665
Bjørgvin fengsel		-90	0
Bergen fengsel avd. Osterøy		-31	0
Ungdomsenheten Vest			4
Overgangsbolig Lyderhorn			16
Vik fengsel			39
Ålesund fengsel	-27		0
Hustad fengsel			60
Nytt fengsel Møre og Romsdal	96	48	144
Total kapasitet	513	117	1 483

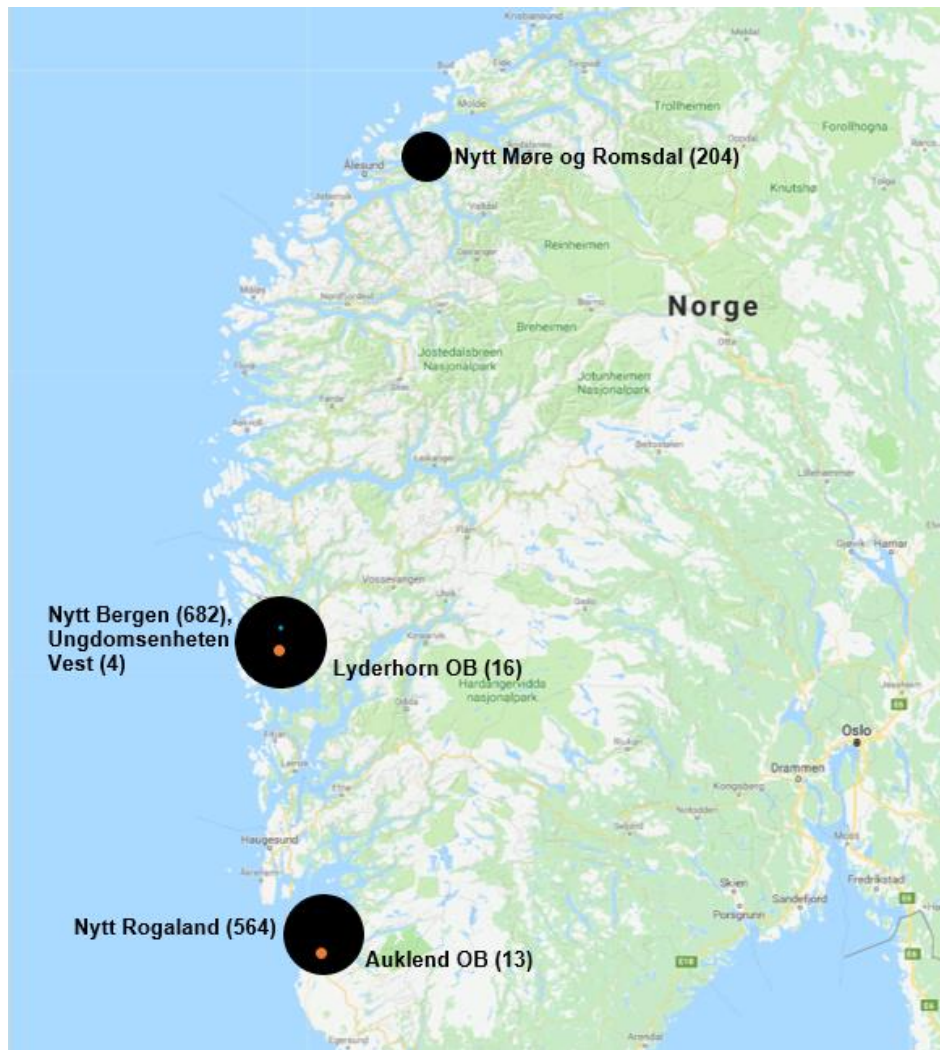
40 plasser for kvinner inngår i totalt antall plasser på høy sikkerhet ved Bergen fengsel, og 38 plasser for kvinner inngår i totalt antall plasser på høy sikkerhet ved Stavanger fengsel.

Som tabellen ovenfor viser avvikles kapasitet ved to fengselsenheter, i tillegg til kapasitet som allerede er nedlagt og erstattet i nullplussalternativet. Kapasiteten ved Åna fengsel, Stavanger fengsel og Bergen fengsel økes samt det bygges et nytt fengsel i Møre og Romsdal. Ved Sandeid fengsel, Vik fengsel og Hustad fengsel anbefales det å fortsette driften uten endringer i kapasiteten. Total kapasitet er som i de andre investeringsalternativer kapasitet i et 40 års perspektiv.

6.1.4 Konsept 2 Konsentrert

I alternativ 2 blir ikke dagens geografiske plassering av fengselsenheter hensyntatt, og det er lagt til grunn en plassering av fengselsenheter som anses som mest hensiktsmessig dersom en skal velge et konsentrert alternativ med færre og større enheter. Alternativet innebærer nedleggelse av alle eksisterende enheter. Ved større og nye enheter er plasseringen

optimalisert med hensyn til viktige funksjoner som blant annet politi, tingrett, hovedveinett og helsetjenester. Ved nybygg og større fengselsenheter legges det også opp til at fengselet skal kunne tilpasses grupper av innsatte med særlige behov, og at det vil være mulig å sone både ved høy og lavere sikkerhet ved samme enhet. Under følger en geografisk oversikt over fengselsenheter og overgangsboliger i alternativ 2 inkludert totalt antall plasser ved hver enhet.



Figur 6.4 Geografisk oversikt over enheter i alternativ 2. Antall totale plasser er oppgitt i parentes.

Tabell 6.5 Endring i antall plasser i alternativ 2 fordelt på enhet.

Enhet	Endring i kapasitet		
	Høy sikkerhet	Lavere sikkerhet	Ny total
Åna fengsel	-140	-24	0
Stavanger fengsel	-68		0
Haugesund fengsel	-18		0
Sandeid fengsel		-88	0
Overgangsbolig Auklend			13
Nytt fengsel Rogaland	424	140	564
Bergen fengsel	-203	-32	0
Bjørgvin fengsel		-90	0
Bergen fengsel avd. Osterøy		-31	0
Ungdomsenheten Vest			4
Overgangsbolig Lyderhorn			16
Nytt fengsel Hordaland	472	210	682
Vik fengsel	-28	-11	0
Ålesund fengsel	-27		0
Hustad fengsel	-28	-32	0
Nytt fengsel Møre og Romsdal	96	108	204
Total kapasitet	480	150	1 483

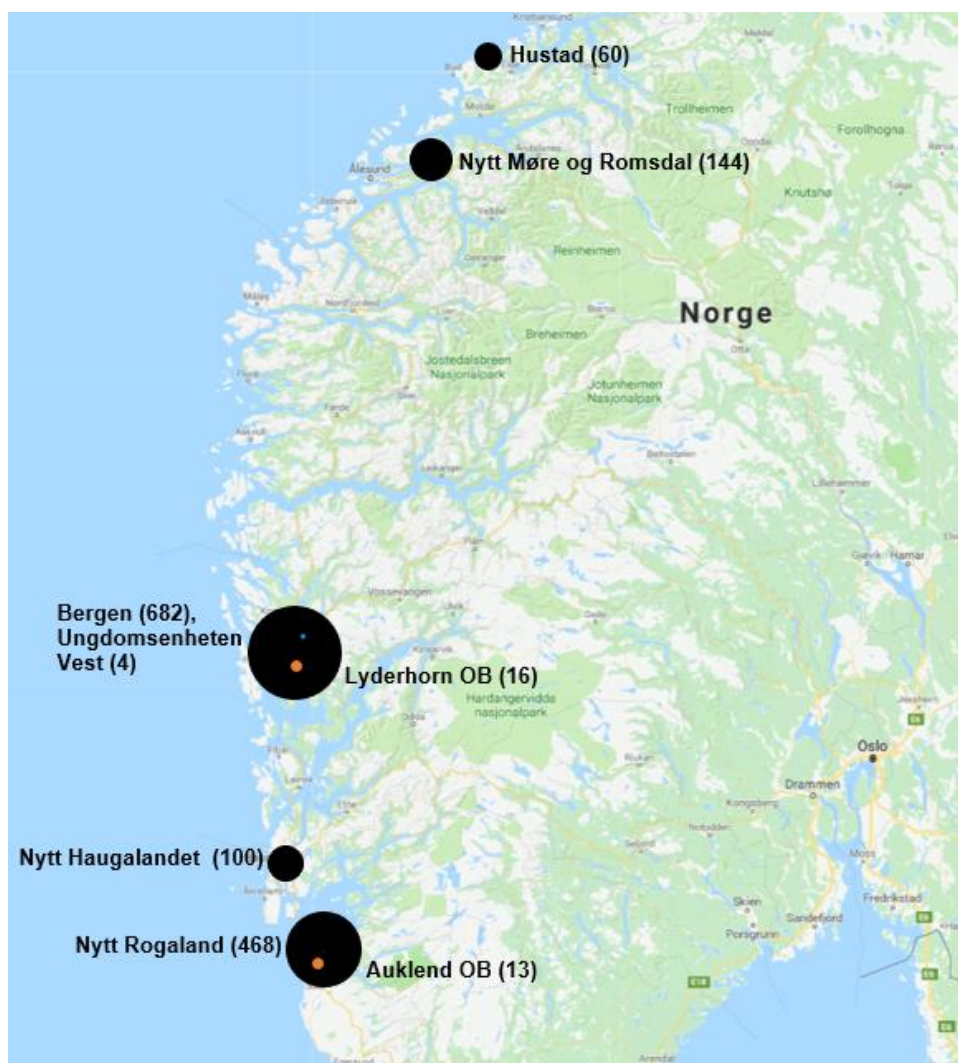
40 plasser for kvinner inngår i totalt antall plasser på høy sikkerhet ved nytt fengsel Hordaland, og 40 plasser for kvinner inngår i totalt antall plasser på høy sikkerhet ved nytt fengsel Rogaland.

Som tabellen ovenfor viser avvikles all eksisterende kapasitet og erstattes av tre nye større fengselsenheter. Total kapasitet er som i de andre investeringsalternativer kapasitet i et 40 års perspektiv.

6.1.5 Konsept 3 Middels spredt

I alternativ 3 tas det noe hensyn til dagens geografiske plassering av fengselsenheter, men det velges en plassering av nye fengselsenheter som anses som mest hensiktsmessig dersom en skal velge færre og større enheter, samtidig som den geografiske avstanden på Vestlandet vektlegges. Dette gjøres ved å plassere fengsel på begge sider av Romsdalsfjorden og Boknafjorden ved at Hustad fengsel består, og at det bygges nytt fengsel på Haugalandet i tillegg til de tre store fengsel som foreslått i alternativ 2.

Som i alternativ 2 foreslås plasseringen optimalisert med hensyn til viktige funksjoner som blant annet politi, tingrett, hovedveinett og helsetjenester. I tillegg til at nybygg skal kunne tilpasses grupper av innsatte med særlige behov, og at det vil være mulig å sone både ved høy og lavere sikkerhet ved samme enhet. Under følger en geografisk oversikt over fengselsenheter og overgangsboliger i alternativ 3 inkludert totalt antall plasser ved hver enhet.



Figur 6.5 Geografisk oversikt over enheter i alternativ 3. Antall totale plasser er oppgitt i parentes.

Tabell 6.6 Endring i antall plasser i alternativ 3 fordelt på enhet.

Enhet	Endring i kapasitet		
	Høy sikkerhet	Lavere sikkerhet	Ny total
Åna fengsel	-140	-24	0
Stavanger fengsel	-68		0
Haugesund fengsel	-18		0
Sandeid fengsel		-88	0
Overgangsbolig Auklend			13
Nytt fengsel Rogaland	328	140	468
Nytt fengsel Haugaland	96		96
Bergen fengsel			235
Bjørgvin fengsel		-90	0
Bergen fengsel avd. Osterøy		-31	0
Ungdomsenheten Vest			4
Overgangsbolig Lyderhorn			16
Nytt fengsel Hordaland	280	167	447
Vik fengsel	-28	-11	0
Ålesund fengsel	-27		0
Hustad fengsel			60
Nytt fengsel Møre og Romsdal	96	48	144
Total kapasitet	519	111	1 483

40 plasser for kvinner inngår i totalt antall plasser på høy sikkerhet ved Bergen fengsel, og 40 plasser for kvinner inngår i totalt antall plasser på høy sikkerhet ved nytt fengsel i Rogaland.

Som tabellen ovenfor viser avvikles store deler av eksisterende kapasitet og erstattes av tre nye større fengselsenheter og en mindre enhet. Dette for å bedre ivareta de geografiske avstandene på Vestlandet. Total kapasitet er som i de andre investeringsalternativer kapasitet i et 40 års perspektiv.

6.1.6 Oppsummering av alternativer i alternativanalysen

Oppsummeringen viser antall plasser ved dagens enheter som videreføres og total ny kapasitet per konsept og lokasjon i et 40 års perspektiv.

Tabell 6.7 Konsepter og antall plasser ved hver enhet i de ulike konsepter

	Null	Null+	K1	K2	K3
Dagens kapasitet					
Åna fengsel	164	164	164		
Stavanger fengsel	68	68	68		
Haugesund fengsel	18	18			
Sandeid fengsel	88	88	88		
Bergen fengsel	235	235	235		235
Bjørgvin fengsel	90				
Bergen fengsel avd. Osterøy	0				
Vik fengsel	39	39	39		
Ålesund fengsel	27	27			
Hustad fengsel	60	60	60		60
Ungdomsenheten Vest	4	4	4	4	4
Auklend overgangsbolig	13	13	13	13	13
Lyderhorn overgangsbolig	16	16	16	16	16
Ny kapasitet					
Åna fengsel			184		
Stavanger fengsel			38		
Bergen fengsel		254	430		447
Nytt fengsel Rogaland				564	468
Nytt fengsel Haugaland					96
Nytt fengsel Hordaland				682	
Nytt fengsel Møre og Romsdal			144	204	144
Total	822	988	1 483	1 483	1 483

Tabellen viser konsept null, nullpluss, K1, K2, K3 og antall plasser. Totalt kapasitetsbehov er basert på etterspørselsanalysen beskrevet i kapittel 2.5. Øverste del av tabellen viser videreføring av dagens kapasitet, og nederste del av tabellen viser etablering av ny kapasitet. I den samfunnsøkonomiske analysen legges det til grunn forutsetninger om andel for de ulike sikkerhetsnivåene samt andel plasser for kvinner.

6.2 ALTERNATIVENES REALISERING AV MÅL OG KRAV

Som beskrevet i Concept temahefte nr. 5 vedrørende prosjekters mål og målstruktur er realiseringen av målene som er fastsatt for et prosjekt de viktigste suksesskriteriene. Men

prosjektet gjennomføres i en situasjon der forhold i omgivelsene kan bidra på ulike måter til å øke eller redusere sjansen for realisering.

6.2.1 Realisering av mål

Figuren nedenfor viser en vurdering av alternativenes oppfyllelse av samfunnsmålet og de tre effektmålene.

Tabell 6.8 Alternativenes oppfyllelse av effektmålene. Grønn farge indikerer god måloppnåelse. Oransje farge indikerer begrenset eller usikker måloppnåelse, og rød farge indikerer at konseptet ikke realiserer målene.

Mål	Null	Null+	K1	K2	K3
E1 Kapasitet Kriminalomsorgen på Vestlandet har tilstrekkelig kapasitet til å dekke behovet for varetekt og straffegjennomføring med høy og lavere sikkerhet fra 2030					
E2 Kvalitet Høy grad av relevant aktivisering. Individuell tilpasning og tilfredsstillende tilbud til grupper med spesielle behov					
E3 Effektivitet Bygningsmasse, lokalisering og straffegjennomføringsformer som effektiviserer kriminalomsorgen på Vestlandet					

Som beskrevet tidligere i rapporten er nullalternativet vurdert som et ikke realistisk alternativ for fremtiden. Det bekrefter også grad av måloppnåelse. Selv om det i dag ikke er underskudd på totalt antall soningsplasser, er det en strukturell ubalanse i dagens kapasitet med overskudd av plasser ved lavere sikkerhet og mangel på plasser med høy sikkerhet for å ivareta målet om tilstrekkelig buffer i kapasitet. I tillegg finnes det heller ikke tilstrekkelig egen soning for kvinner som er tilstrekkelig adskilt fra menn.

En økt etterspørsel etter fengselsplasser antas basert på etterspørselsanalysen, slik at det på sikt vil være behov for flere fengselsplasser. Alternativet bærer i tillegg preg av dårlig teknisk tilstand på deler av bygningsmassen, og egnetheten ved flere av dagens enheter har begrenset mulighet for tilpasning til moderne kriminalomsorg som innebærer blant annet effektive driftsløsninger med gode areal for aktivisering, fellesskap og tilrettelegging for grupper med særlige behov.

Nullplussalternativet medfører en usikkerhet rundt måloppnåelse vedrørende kapasitet. Dette avhenger av den fremtidige etterspørselen, men vi antar at i et førti-års perspektiv så vil det ikke være tilstrekkelig kapasitet. Kvalitet bedrer seg med de foreslåtte tiltak som et nybygg, perimetersikring, og tiltak som blant annet aktivitetsbygg. Dette øker kvaliteten noe sett i forhold til dagens situasjon. Effektive driftsløsninger synes ikke realisert ved at bygningsmassen stort sett er den samme som dagens bygningsmasse.

K1, K2 og K3 vil oppnå samfunns målet og effektmålet om tilstrekkelig kapasitet og det planlegges med tilstrekkelig antall plasser, hensiktsmessig struktur og korrekt andel plasser for kvinner i investeringskonseptene. Effektmålene vedrørende kvalitet og effektivitet vurderes til fullt oppnådd i K2 og K3 med stor grad av nybygg, større enheter og en gunstig lokalisering som medfører både mulighet for effektive driftsløsninger, samt en bygningsmasse og fagmiljø som legger til rette for aktivisering, fellesskap og særlige behov hos innsatte.

6.2.2 Realisering av krav

Utredningen har ikke definert noen absolutte krav, andre bør-krav er videre benyttet til å utforme alternativene, samt å skille mellom de ulike alternativene.

Figuren nedenfor viser en vurdering av alternativenes tilfredsstillelse av krav. Kravene er beskrevet i sin helhet i kapittel 4.2, slik at tabellen nedenfor summerer opp de viktigste punkter ved hvert krav.

Tabell 6.9 Alternativenes tilfredsstillelse av krav. Grønn farge indikerer stor kravoppnåelse, oransje farge indikerer liten grad av kravoppnåelse, og rød farge indikerer liten eller ingen grad av kravoppnåelse.

Krav	Null	Null+	K1	K2	K3
Kapasitet Tilstrekkelig kapasitet på de ulike nivå og type plasser både til kortsiktige topper i etterspørsel både for varetekt- og straffegjennomføring og på lengre sikt					
Kvalitet Areal for kvalitativ god aktivisering, fellesskap, individuell tilrettelegging og adskilt soning for kvinner. Ivareta krav til sikkerhet.					
Effektivitet Legge til rette for effektiv straffegjennomføring, inkludert digitalisering, lokalisert i nærheten av politi, domstol, forvaltningssamarbeidspartnere og kollektiv transport. Begrense negative konsekvenser av omstilling.					
Ikke prosjekt-spesifikke Nye bygg og større ombygginger tilfredsstiller funksjons- og arealveileder for fengselsbygg, samt begrenses til å tilfredsstille gjeldene tekniske standard.					

Nullalternativet tilfredsstiller ingen av kravene. De ikke-prosjektspesifikke kravene gjelder for nybygg og ved større ombygginger. Kravet er i den forstand noe uegnet for sammenligning siden bygningsmassen totalt i null- og nullplussalternativene ikke oppfyller funksjons- og arealveileder for fengselsbygg. Vurderingen er imidlertid basert på et førti-års perspektiv, samt at kravet vedrørende kapasitet også omhandler riktig struktur i antall plasser på de ulike sikkerhetsnivåene.

Kravet om kvalitet vil ikke bli oppnådd med de tiltakene som er inkludert i nullpluss, det vil være mangler spesielt relatert til egen adskilt soning for kvinner samt flere små enheter uten muligheter for å vesentlig bedret tilbud og areal for fellesskap. Nullplussalternativet scorer bra når det gjelder begrensninger i negative konsekvenser relatert til omstilling, som er en del av kravet relatert til effektivitet, samt at det er noe begrenset positiv effekt ved at det anbefales tiltak som øker mulighet for effektiv drift.

Investeringsalternativene K1, K2 og K3 skiller lite når det gjelder kravoppnåelse. Samtlige alternativer oppfyller alle krav, men noe begrenset oppfyllelse av kravet relatert til effektivitet i

K1 hvor flest av dagens fengselsenheter videreføres. K1 oppnår derimot en positiv effekt når det gjelder begrensning i negative konsekvenser relatert til omstilling.

6.3 PRISSATTE VIRKNINGER

For de ulike alternativene er det beregnet investeringskostnader og driftskostnader. I følgende avsnitt beskrives forutsetninger og metodikk for beregningene. Deretter presenteres kostnadsestimat, nåverdianalyse, sensitiviteter og usikkerhetsanalyse av investeringskostnadene.

6.3.1 Forutsetninger prissatte virkninger

I følgende avsnitt beskrives forutsetninger og metodikk for beregningene. Deretter presenteres kostnadsestimat.

Analyseperiode og prisnivå

- Analyseperiode: 2019–2064
- Prisnivå: Mars 2019
- Kalkulasjonsrente: 4 prosent årlig (d.d.–2058), 3 prosent årlig (2059–2064)
- Reallønnsvekst: 0,8 prosent årlig i tråd med perspektivmeldingen 2017 (virker på lønnskostnader)

Skattekostnad og merverdiavgift

- Investeringskostnader presenteres inklusive merverdiavgift, uten skattekostnad
- I den samfunnsøkonomiske analysen presenteres prissatte effekter eksklusive merverdiavgift, med skattekostnad på 20 prosent

Generelle forutsetninger basisestimat

- Kostnadsestimatet inkluderer ikke flyttekostnader
- Infrastrukturtiltak utenfor tomten (rekkefølgebestemmelser) er ikke medtatt

Statens husleiemodell

Det er nærliggende å tro at nye fengsler vil oppføres og driftes av Statsbygg og at statens husleiemodell legges til grunn. Alle kostnader knyttet til bygg medfører dermed kostnader

knyttet til husleie for Kriminalomsorgsdirektoratet. For nybygg er dette uproblematisk da husleiemodellen har klare retningslinjer for dette.

Husleien beregnes etter prinsippet om «kostnadsdekkende leie». I dette ligger det at den leien leietaker skal betale gjenspeiler den kostnad staten har ved å stille lokaler tilgjengelig for leietaker. Summen av de leiebeløp som blir innbetalt i leieperioden, skal tilsvare summen av de kostnadene staten har hatt med eiendommen i samme periode.

Kostnader knyttet til rehabilitering av bygg som allerede er en del av husleieordningen vil gi en økning av husleien, slik at kostnadene for rehabiliteringen dekkes inn. Dette prinsippet benyttes i de konseptene i utredningen hvor rehabilitering og videreføring inngår.

Verdiene som ligger til grunn for dagens husleie ble satt når dagens fengsler ble tatt inn i statens husleieordning. På samme tidspunkt ble det pekt på et stort rehabiliteringsbehov for flere av fengslene som tatt inn i ordningen. Det er viktig å sikre at det ikke er husleieordningen som avgjør konseptvalget i denne utredningen. For å se på hvordan tilpasninger av denne ordningen påvirker konseptene er det gjennomført sensitiviteter både på dagens husleie samt økninger av husleien i forbindelse med rehabilitering.

6.3.2 Basisestimater

Investeringskostnader rehabilitering

Det er ofte krevende å beregne kostnader for rehabiliteringsprosjekter, da eldre bygninger gjerne er dårlig dokumentert og at den tekniske tilstanden på bygningsmassen i stor grad er ukjent. Det er i denne KVVU gjort en overordnet vurdering av fengslenes arealer og hvor stort rehabiliteringsbehov de ulike bygningene og funksjonene har. Ved estimering er det benyttet ulike satser for enkel, middels og kompleks rehabilitering, for høy og lavere sikkerhet. Det er også benyttet ulike enhetspriser for administrasjonsbygg, skole- og aktivitetsbygg samt lager og garasje.

Tabellen under viser kategoriene som er benyttet for å vurdere bygningstype, kompleksitet ved rehabilitering samt kvadratmeterpris for rehabilitering. Enhetsprisene er basert på referanseprosjekter.

Tabell 6.10 Kostnader per kvadratmeter rehabilitering. Alle tall er 2019-kr ekskl. mva. HS og LS står for henholdsvis høy og lavere sikkerhet.

Kategori	Kostnad pr m ²
Fengselsbygg HS - Enkel	28 000
Fengselsbygg HS - Middels	36 000
Fengselsbygg HS - Kompleks	48 000
Fengselsbygg LS - Enkel	16 000
Fengselsbygg LS - Middels	24 000
Fengselsbygg LS - Kompleks	36 000
Administrasjon/Skole/Helse/Aktivitet HS	32 000
Administrasjon/Skole/Helse/Aktivitet LS	24 000
Garasje/Lager mm.	4 000

Tabellen under viser kostnadene for rehabilitering for de fengselsenheterne som videreføres i utredningens investeringsalternativ.

Tabell 6.11 Basis investeringskostnad rehabilitering ekskl. brukerutstyr, tomtkostnad og flyttekostnader i 2019-kr ekskl. mva.

Fengsel	Konsept	BTA m ²	Investeringskostnad mill. 2019-kr ekskl. mva.
Åna fengsel	K1	26 000*	782
Stavanger fengsel	K1	5 915	203
Sandeid fengsel	K1	4 501	85
Bergen fengsel	K1, K3	19 701	547
Vik fengsel	K1	2 934	68
Hustad fengsel	K1, K3	6 250	150

* Ikke alt areal ved Åna fengsel rehabiliteres

Investeringskostnad nybygg

Estimatene for nybygg er beregnet ovenfra og ned basert på oppdaterte sluttprognoser Agder fengsel avdeling Mandal og Froland. Kvadratmeterprisen som er lagt til grunn for samtlige nybygg i konseptene er 38 499 kroner per kvadratmeter eksklusive merverdiavgift, prisen på mars 2019.

Det er lagt til grunn ulikt kvadratmeterbehov per innsatt for fengsel med høy og lavere sikkerhet. Arealbehovet reduseres også ved bygging av større enheter. Arealbehov per innsatt vises i figuren under.

Tabell 6.12 Arealbehov per innsatt i nybygg

Enheter	m ² per innsatt ved nybygg
Lavere sikkerhet	65
Høy sikkerhet ved 100 plasser	110
Høy sikkerhet ved 200 plasser	90
Høy sikkerhet ved 300 plasser	85

Oversikt over hvilke fengsler, kapasitet, bruttoareal og investeringskostnad som skal bygges i de ulike konseptene følger under.

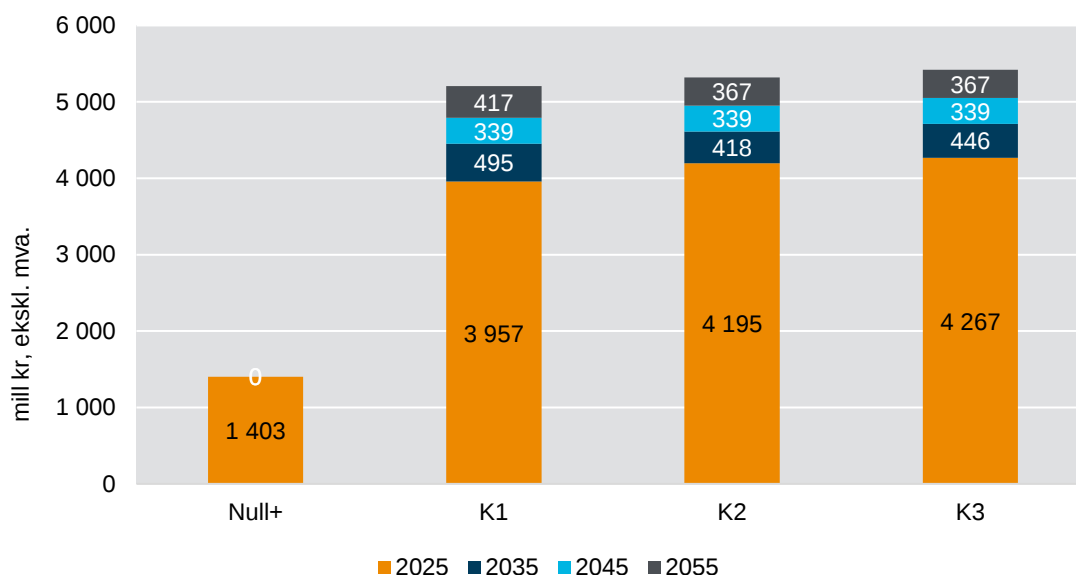
I den samfunnsøkonomiske analysen er det definert fire byggeperioder, vist i kapitlet om etterspørselsbasert behov tidligere i rapporten. Første byggetrinn ferdigstilles i 2025, og de neste tre byggeperioden kommer hvert tiende år. Kapasitetsbehovet som benyttes for det enkelte byggetrinn er satt basert på behovet fem år frem i tid. Alle investeringskonseptene, K1–K3, har samme kapasitet i alle byggetrinn, men har ulik fordeling mellom rehabilitering og nybygg. Tabellen under viser nybygg som inngår i konseptene.

Tabell 6.13 Nybygg i utredningens konsepter.

Konsept og investeringsår	Enhetsnavn	Høy sikkerhet	Lavere sikkerhet	Investeringskostnad mill. 2019-kr ekskl. mva.
0+ 2025	Bergen fengsel	164	90	740
Total 0+		164	90	740
K1 2025	Stavanger fengsel	23		208
K1 2025	Bergen fengsel	232	90	967
K1 2025	Nytt fengsel Møre og Romsdal	96		416
K1 2035	Åna fengsel	96		340
K1 2035	Stavanger fengsel	15		100
K1 2045	Bergen fengsel	48	20	203
K1 2045	Nytt fengsel Møre og Romsdal		48	102
K1 2055	Åna fengsel	48	40	293
K1 2055	Bergen fengsel		40	85
Total K1		558	238	2 714
K2 2025	Nytt fengsel Rogaland	275	90	1 165
K2 2025	Nytt fengsel Hordaland	472	122	1 838
K2 2025	Nytt fengsel Møre og Romsdal	96	40	501
K2 2035	Nytt fengsel Rogaland	111		371
K2 2045	Nytt fengsel Hordaland	48		161
K2 2045	Nytt fengsel Møre og Romsdal		68	144
K2 2055	Nytt fengsel Rogaland	48	40	246
K2 2055	Nytt fengsel Hordaland		40	85
Total K2		1 050	400	4 511
K3 2025	Bergen fengsel	232	127	1 046
K3 2025	Nytt fengsel Haugaland	96		416
K3 2025	Nytt fengsel Rogaland	169	80	902
K3 2025	Nytt fengsel Møre og Romsdal	96		416
K3 2035	Nytt fengsel Rogaland	111		393
K3 2045	Bergen fengsel	48		161
K3 2045	Nytt fengsel Rogaland		20	42
K3 2045	Nytt fengsel Møre og Romsdal		48	102
K3 2055	Bergen fengsel		40	85
K3 2055	Nytt fengsel Rogaland	48	40	246
Total K3		800	355	3 809

Oppsummering investeringskostnader

Figuren under viser investeringskostnadene i de ulike konseptene. Den største utbygningsperiode er i alle alternativer satt til 2025, med påfølgende kapasitetsutvidelser hvert tiende år. Investeringskostnader inkluderer nybygg, rehabilitering, brukerutstyr og tomtetekostnader.



Figur 6.6 Basis investeringskostnader i konseptene. Nominelle 2019-kr ekskl. mva.

Som figuren viser er investeringene lavest i konsepter med høy grad av rehabilitering av eksisterende bygg, mens konsept K3, med rehabilitering og flere, mindre nybygg, har høyest investeringskostnader.

I den samfunnsøkonomiske beregningen av kostnadene i de ulike alternativene benyttes dagens husleie samt ny husleie ved rehabilitering og nybygg. Dette gjøres for å kunne sammenlikne investeringsalternativene med dagens situasjon. For å vurdere om denne tilnærmingen påvirker det endelige konseptvalget gjennomføres flere sensitiviteter for å se om noen av forutsetningene i analysen påvirker valget i vesentlig grad.

Brukerutstyr

I statlige investeringsprosjekter er det anbefalt praksis å estimere brukerutstyr ovenfra og ned i forstudien. Det finnes flere måter å estimere ovenfra og ned, og det var tidligere vanlig å benytte et prosentvis anslag av investeringskostnaden. Det er imidlertid svak sammenheng mellom det reelle behovet for brukerutstyr og prosjektets kostnadsestimat. En prosentandel kan virke kostnadsdrivende for prosjekter som er særlig komplekse eller som rammes av fordyrende forhold. Eksempler på dette kan være vanskelige grunnforhold eller høy kompleksitet. Derfor er

det i tillegg til erfaringstall, også lagt til grunn en skjønnsmessig vurdering for beregning av brukerutstyr. I denne analysen er kostnadene for brukerutstyr fordelt per fengselsplass, og er dermed frakoblet eventuelle kostnadsendringer for byggeprosjektet.

I KVVU-en er kostnadsanslaget basert på forventet kostnad for brukerutstyr i Agder-fengslene som igjen er basert på erfaring fra tidligere prosjekter. Ved å fordele forventet kostnad på antall plasser er det beregnet en kostnad per plass for høy sikkerhet, avhengig av enhetenes størrelse. Skjønnsmessige vurderinger er deretter utført for å beregne et kostnadsanslag for enheter med lavere sikkerhet og enheter med høy sikkerhet over 300 plasser.

Kostnadsanslagene for Agder-fengslene er utarbeidet av Kriminalomsorgsdirektoratet og er skjønnsmessig satt til ti prosent av forventet byggekostnad ved KS2, eksklusive tomtekostnad, basert på erfaring fra tidligere prosjekter. I tillegg er det gjort en grov nedbryting av dette estimatet på utstyrsgupper, basert på erfaringer fra Eidsberg og Ullersmo. Anslaget inneholder en reservepost.

Tabell 6.14 Kostnad for brukerutstyr per innsatt 2019-kr.

Enheter	Kostnad for brukerutstyr per innsatt 2019-kr ekskl. mva.
Lavere sikkerhet	200 000
Høy sikkerhet ved 100 plasser	640 000
Høy sikkerhet ved 200 plasser	480 000
Høy sikkerhet ved 300 plasser	420 000

Virksomhetsdrift

KDI har vurdert kostnader knyttet til virksomhetsdrift, inkludert lønnskostnader, for enheter av ulik størrelse. Bemanningsbehovet er vurdert med bakgrunn i erfaringstall fra eksisterende fengsel med tilsvarende størrelse. Den estimerte bemanningsfaktoren ligger mellom 0,39 årsverk per plass til 1,30 årsverk per plass.

Tabell 6.15 Bemanningsfaktor per innsatt benyttet for estimering av virksomhetsdrift

Fengsel	Bemanningsfaktor
Lavere sikkerhet opp til 50 plasser	0,42
Lavere sikkerhet opp til 100 plasser	0,39
Høy sikkerhet rundt 100 plasser	1,30
Høy sikkerhet rundt 200 plasser	1,00
Høy sikkerhet rundt 300 plasser	0,92
Høy sikkerhet rundt 400 plasser	0,92
Høy sikkerhet rundt 500 plasser	0,92

Årlig lønnskostnad lagt til grunn er basert på gjennomsnittlig lønnskostnader for fengselsansatte inkludert administrasjon og ledelse. Som tabellen viser er det ikke lagt inn en ytterligere effektivisering for fengsler på mer enn 300 innsatte. Det er grunn til å tro at reduksjonen bemanningsfaktor per innsatte fortsetter, men det er lite empirisk grunnlag for dette. Bemanningsfaktoren for fengsler større enn 300 er dermed noe konservativ. En mer inngående beskrivelse av lønnskostnadene, bemanningsfaktoren og konseptenes kostnadsnivå er beskrevet i vedlegg 6.

Øvrig drift

Øvrige driftskostnader er andre driftskostnader som ikke er knyttet til bygningsmassen. Driftskostnadene er forbruksgjenstander, reiser, kurs, energi og mat til innsatte. Disse kostnadene avhenger i mindre grad av enhetenes størrelse og er behandlet likt i alle konsepter. Kostnaden er satt til 98 000 kroner per innsatt per år i lav sikkerhet og 106 000 kroner per innsatt per år i høy sikkerhet. Kostnadstallet er beregnet med utgangspunkt i dagens nivå.

Forvaltning, drift og vedlikehold

Forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) er beregnet som del av husleieberegningene, og inngår i den kalkulerende husleien. FDV-kostnadene utgjør typisk om lag 0,6 prosent av leieberegningsgrunnlaget for et normalt formålsbygg¹², men påvirkes av flere forhold

Forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdskostnadene fastsettes ut fra en vurdering av hva de forventede kostnadene vil være i leiekontraktens løpetid. Kostnadene vil kunne påvirkes av

¹² Statsbygg, Leieberegninger i statens husleieordning (2015)

hvordan ansvaret for driftsoppgaver fordeles mellom Statsbygg og leietaker. Dette reguleres i leiekontrakten. Vedlikeholdskostnadene inngår i husleien og vurderes for den enkelte eiendom. Den fastsettes ut fra erfaringer og i henhold til prinsippet om et verdibevarende vedlikehold¹⁰.

Videreføring av dagens drift

Levetiden for det definerte nullalternativet er kort, noen som medfører en kort analyseperiode. For å kunne sammenligne nullplussalternativet og investeringskonseptene mot nullalternativet i hele utredningens analyseperiode er dagens kostnadsnivå videreført for nullalternativet. Dette medfører at kostnadsnivået per innsatt legges til grunn for en teoretisk økning i kapasitet i takt med utbyggingen av de øvrige konseptene.

Nullplussalternativet har også kortere levetid enn de øvrige investeringsalternativene, og tilsvarende videreføring av kostnadsnivå er kalkulert for dette alternativet. Det er også inkludert faktiske investeringer som beskrevet i kapittel 6.1.2.

Tomtekostnad

Det er utført markedsvurderinger av næringsmeglere for hver enkelt fengselsenhets eid av Statsbygg. I tillegg er det estimert kostnader knyttet til tomt ved nybygg på ny tomt. Verdivurderingene er gjennomført på et overordnet nivå, med bakgrunn i tilgjengelig informasjon. Megler har ikke besiktiget eiendommen. Eiendommene er basert på salg på verdivurderingsdatoen med tilhørende regulering. Fredning, vern og kommunal listeføring er hensyntatt i verdsettingen. Markedsvurderinger av eiendommene finnes i sin helhet som vedlegg til rapporten. Det legges til grunn at prisnivået på markedsvurdering kan videreføres til 2019. Tabellen nedenfor viser resultater av markedsvurderinger.

Tabell 6.16 Markedsvurdering av dagens fengselsenheter. mill. 2019-kr.

Fengsel	Dekar	Markedsverdi mill. kr
Bjørgvin fengsel	68,8	67,5
Bergen fengsel	20,0	19,6
Haugesund fengsel	3,7	10
Sandeid Fengsel	35,1	15
Stavanger fengsel	62,7	65
Åna fengsel	3 631,0	50
Vik fengsel	7,5	22,5
Hustad fengsel	58,8	10

Ålesund fengsel	1,4	32
-----------------	-----	----

I analysen er tomteverdier og -kostnader beregnet basert på arealbehovet i de ulike konseptene. Dette forventede tomtebehovet i investeringskonseptene presenteres i tabellen nedenfor, sammen med oversikt over hvilke tomter som blir bevart i de ulike konseptene.

Tabell 6.17 Presentasjon av salg, videreføring og tomteerverv for utredningens konsepter.

Fengsel	K1	K2	K3
Bergen fengsel	Beholdes	Beholdes	Beholdes
Bjørgvin fengsel	Selges	Selges	Selges
Haugesund fengsel	Selges	Selges	Selges
Sandeid Fengsel	Beholdes	Selges	Selges
Stavanger fengsel	Beholdes	Selges	Selges
Åna fengsel	Beholdes	Selges	Selges
Vik fengsel	Beholdes	Selges	Selges
Hustad fengsel	Beholdes	Selges	Beholdes
Ålesund fengsel	Selges	Selges	Selges
Nytt fengsel Møre og Romsdal	Erverver 70 dekar	Erverver 80 dekar	Erverver 80 dekar
Nytt fengsel Rogaland		Erverver 200 dekar	Erverver 180 dekar
Nytt fengsel Haugaland			Erverver 60 dekar
Nytt fengsel Hordaland	Benytter tomten ved Bergen fengsel	Benytter tomten ved Bergen fengsel	Benytter tomten ved Bergen fengsel

Tomtebehovet lagt til grunn ved beregning av tomteerverv er presentert under. Tomtebehovet er beregnet med utgangspunkt i erfaringstall for etablering av fengsel i henhold til funksjons- og arealveileder for fengselsbygg kravspesifikasjonen, og det legges til grunn nybygg med standardløsning M2015 for plasser ved høy sikkerhet.

Tabell 6.18 Arealbehov, i dekar, ved etablering av nytt fengsel.

Enhetens størrelse og tomtebehov	100 plasser	200 plasser	300 plasser
Tomtebehov i dekar	60	80	100

Som det fremgår av tabellen reduseres tomtebehov per fengselsplass vesentlig dersom det bygges større fengsler med flere fengselsplasser.

Forventet tomtekostnad for de ulike konseptene er presentert i tabellen under.

Tabell 6.19 Størrelse på tomter som erverves samt tilhørende kostnad, mill. 2019-kroner

Konsept	Dekar	Tomtekostnad* mill. kr
Null+	0	45
K1	70	175
K2	280	520
K3	320	550

* Alle konsepter inneholder kostnader knyttet til opparbeiding av tomt ved Bergen fengsel

I analysens nåverdiberegninger legges alle tomtekostnader inn i første byggetrinn. Ved slutten av analyseperioden antas tomteverdi til å være like den inngående nominelle verdien av tomtene.

6.3.3 Usikkerhetsanalyse investeringskostnader

I det følgende beskrives forutsetninger og metodikk for beregningene av investeringskostnader og usikkerhetsanalysen for disse kostnadene. Deretter presenteres basisestimatet. Mer detaljert informasjon knyttet til estimeringsprosess og forutsetninger for analysen er beskrevet i vedlegg 6 og 7.

Hovedforutsetninger for basisestimat og usikkerhetsanalyse:

- Prisnivå mars 2019
- Kostnadsestimatet inkluderer ikke flyttekostnader eller infrastrukturiltak utenfor tomten
- Bruke av Kriminalomsorgens standard løsninger, inkl. Modell 2015 legges til grunn
- Usikkerheten som ligger i behovet for fremtidige fengselsplasser inngår ikke
- Usikkerhet knyttet til endringer av konseptinnhold er ikke inkludert

Estimatene for nybygg er beregnet basert på erfaringstall, blant annet fra de pågående prosjektene i Agder. For rehabilitering er kostnadsestimatet basert på erfaringstall differensierte på type bygg, sikkerhetsnivå samt ulike grader av kompleksitet i rehabiliteringen.

Kostnadsestimatene for investering benyttet i usikkerhetsanalysen er presentert i tabellen nedenfor.

Tabell 6.20 Basisestimat for investeringskostnader, mill. 2019-kr

Konsept	Nybygg	Rehabilitering	Brukerutstyr	Tomt	Mva.	Totalt
Null+	740	172	555	-23	230	1 674
K1	2 713	1 834	591	70	1 133	6 340
K2	4 510	0	559	249	1 146	6 464
K3	3 807	697	626	290	1 163	6 582

Det er gjennomført usikkerhetsanalyser av konseptenes basisestimat, med den hensikt å få forventede kostnader per konsept inn i den samfunnsøkonomiske analysen. En detaljert beskrivelse av analysemetode, usikkerhetselementene og analyseresultater er beskrevet i vedlegg.

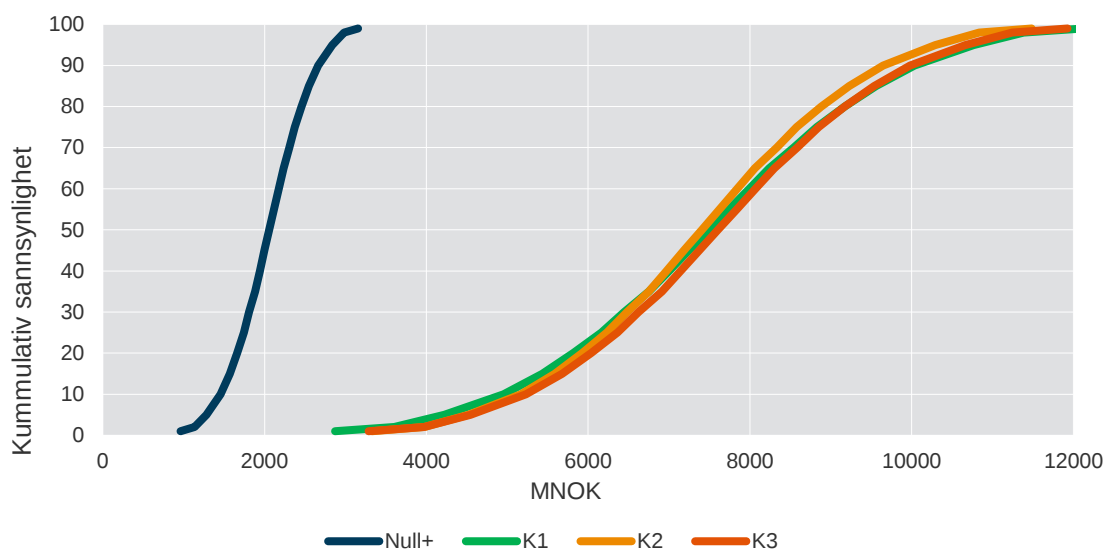
Tabellen nedenfor viser resultatene fra usikkerhetsanalysen.

Tabell 6.21 Resultater fra usikkerhetsanalyse for investeringskostnader, mill. 2019-kr inkl. mva.

	Null+	K1	K2	K3
Basisestimat	1 674	6 340	6 464	6 582
P50	2 058	7 495	7 406	7 606
P85	2 548	9 559	9 226	9 535
Forventet tillegg	15,5 %	17,3 %	14,2 %	15,3 %
Standard avvik	22,9 %	26,5 %	23,6 %	24,4 %

Standardavviket, som er et mål for kostnadsusikkerhet, ligger mellom 22,9 og 26,5 prosent. I lys av modenhet og prosjektfase vurderes det som rimelig og på riktig nivå. Usikkerheten reflekterer at nybygg baseres på standardiserte moduler og løsninger, men at det er noe større usikkerhet knyttet til kostnader og kompleksitet ved rehabilitering. Samtlige konsepter inneholder usikkerhet i ambisjonsnivå og omfang.

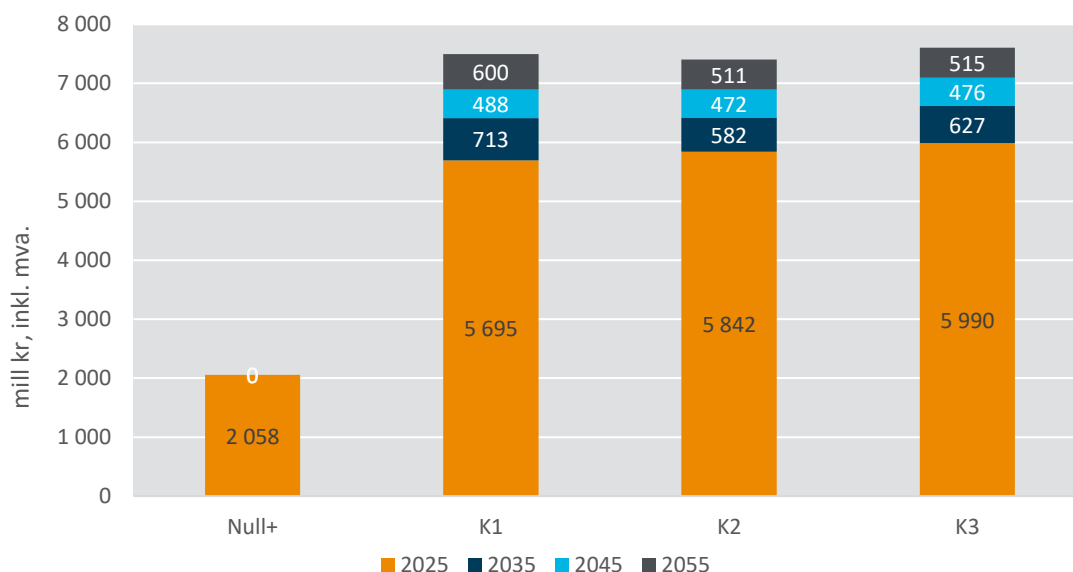
Figuren nedenfor viser resultatene fra usikkerhetsanalysen av investeringskonseptene K1–K3.



Figur 6.7 S-kurve for Null+, K1–K3

Som figuren viser er de tre investeringsalternativene K1–K3 nær i forventet kostnad og har tilsvarende usikkerhetsprofil.

Figuren under viser de forventede investeringskostnadene, gitt ved P50-verdier, i de ulike konseptene. Den største utbygningsperiode er i alle alternativer den initielle rehabiliteringen og utbyggingen 2025, med påfølgende kapasitetsutvidelser hvert tiende år. Investeringskostnader inkluderer nybygg, rehabilitering, brukerstyr og tomtkostnader.



Figur 6.8 Forventede investeringskostnader (P50) i konseptene. Nominelle mill. kr. inkl. mva. Forventet verdi for konseptenes kostnad er tatt inn i de videre analysene.

6.3.4 Nåverdianalyse

De prissatte virkningene som er inngår i utredning er samlet i en nåverdianalyse. Vår analyse følger forutsetningene i Finansdepartementets rundskriv R-109/14. Analyseperiode er satt til 2019–2064, med ferdigstilling av første byggetrinn i 2025 for alle konsepter. Levetiden for null- og nullplussalternativene er kortere enn analyseperioden, men kostnadsnivået for disse alternativene er videreført i hele analyseperioden. De er dermed mulig å vurdere alternativene med større investeringer mot null- og nullplussalternativene.

De prissatte effektene i analysen er utelukkende kostnader. Nettoberegninger mot nullalternativer viser dermed om nåverdien av kostnadene for konseptene er høyere eller lavere enn nåverdien av kostnadene for nullalternativet.

6.3.5 Resultater av nåverdianalysen

Nåverdien av de ulike konseptene skal sammenlignes med nullalternativet i en differanseberegning. Det er valgt å først vise nåverdien av alle konseptene, inkludert nullalternativet, for å vise hvilke poster som slår mest ut i analysen.

Tabell 6.22 Nåverdi kostnader for utredningens konsepter, inkludert nullalternativet. Mill. inkl. skattekostnad.

Nåverdi	Null	Null+	K1	K2	K3
Husleie nybygg	0	-1 315	-2 681	-5 189	-4 232
Husleie dagens	-5 401	-4 832	-3 647	-993	-2 072
Husleie rehabilitering	0	0	-2 643	0	-1 004
Brukerutstyr	-544	-628	-575	-545	-616
Øvrige driftskostnader	-3 008	-3 003	-3 019	-3 018	-3 020
Virksomhetsdrift	-23 727	-23 463	-23 904	-22 201	-24 149
Tomtekostnad	-232	-231	-287	-465	-462

Som figuren viser er virksomhetsdriften den dominerende posten og posten varierer mye mellom de ulike konseptene. I tillegg til virksomhetsdriften er det de totale kostnadene for husleie og tomt som gir ulikhetene i kostnadene for alternativene.

Tabellen nedenfor viser resultatene fra nåverdianalysen, hvor konseptene er sammenlignet med nullalternativet.

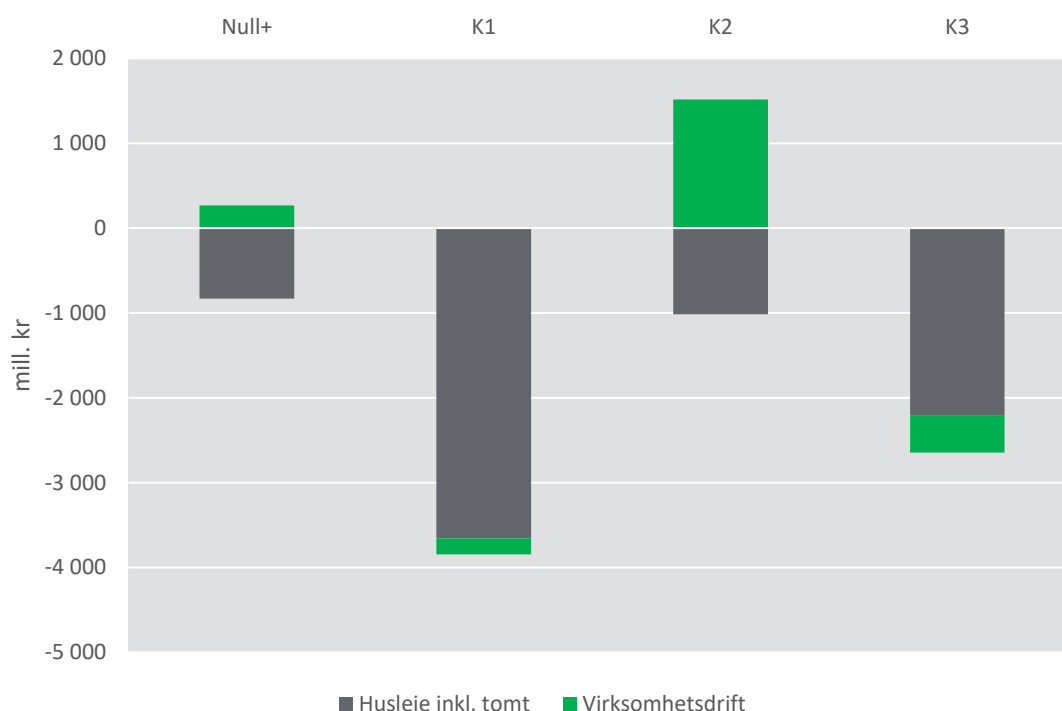
Tabell 6.23 Resultatene fra nåverdianalysen. Netto nytte for konseptene som differanse mot nullalternativet, mill. kr, inkl. skattekostnad

Nåverdi	Null+	K1	K2	K3
Netto nytte	-560	-3 850	500	-2 650

Nullalternativet i utredningen har kort levetid, men brukes for å fremheve endringene de ulike konseptene gir fra dagens situasjon. Som det fremgår av tabellen er det stor variasjon i nåverdi for konseptenes netto nytte sammenliknet med nullalternativet. Konsept 2 har en nåverdi for dette konseptet er kalkulert til å være cirka 500 millioner kroner lavere enn en videreføring av dagens løsning. Dette utgjør en reduksjon av de totale kostnadene på rundt to prosent i analyseperioden. Nullplussalternativet har en levetid på rundt ti år, og har et kostnadsnivå som er rundt 560 millioner kroner høyere enn kostnadsnivået for fengslene på Vestlandet i dag. Nåverdien for K1 og K3 viser at disse alternativene er vesentlig mer kostbare enn nullalternativet.

Figuren under viser samme netto nåverdier som i tabellen over, men nå samlet i to poster – kostnader knyttet til drift av fengslene og kostnader knyttet til fengselsbyggene, inkludert tomtekostnader. I posten for kostnader knyttet til fengselsdrift inngår virksomhetsdrift og øvrig

driftskostnader. Alle andre kostnader er samlet i posten husleie inkludert tomtekostnad, hvor også kostnader for forvaltning, drift og vedlikehold inngår. Figuren under viser nåverdi av nytte for konseptene fratrasket nullalternativet.



Figur 6.9 Netto nåverdi av nytten, samlet i postene Fengselsdrift og Husleie inkl. tomt. Mill. kr.

Som det fremgår av figuren øker kostnader for husleie i alle konsepter, sammenliknet med nullalternativet. Dette vises med de grå søylene som ligger under streken for 0. Figuren viser også at K1 og K3 alternativet har høyere kostnader for fengselsdrift enn nullalternativet. Alternativene nullpluss og K2 har begge lavere kostnader for fengselsdrift enn nullalternativet, og for K2 er reduksjon i kostnader knyttet til virksomhet større enn kostnadsøkningen knyttet til fengselsbyggene. Dette gjør at dette alternativet totalt sett har lavere kostnader i analyseperioden enn nullalternativet.

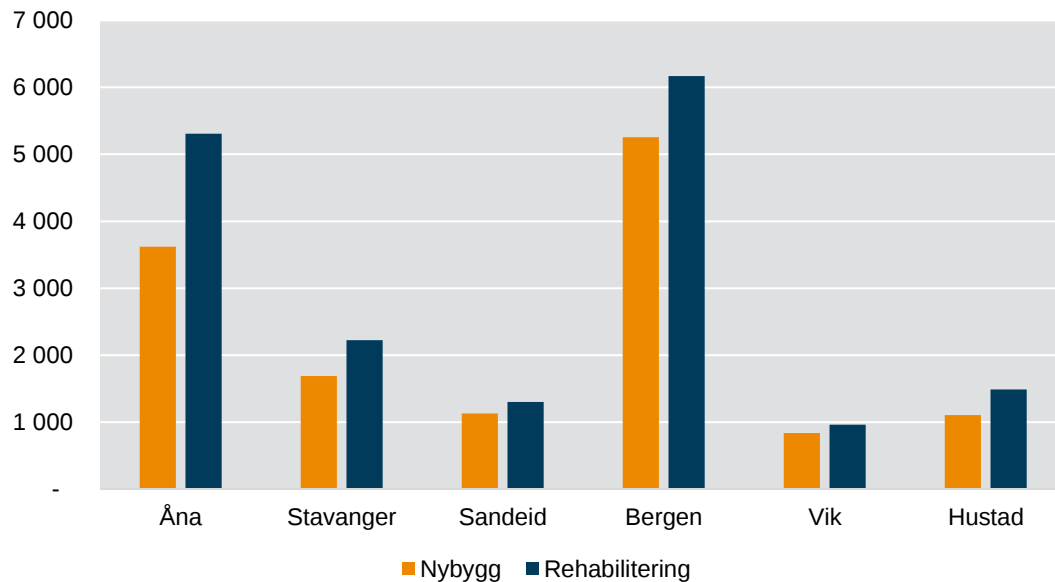
6.3.6 Analyse for hver enhet

Konseptene som er analysert er basert på ulike kombinasjoner av videreføring av dagens enheter og nybygg. For å se om det er enkelte av dagens enheter som egner seg bedre for rehabilitering og videreføring enn andre er det utarbeidet en analyse for hver enhet. Denne analysen benytter de samme forutsetningene som utredningen for øvrig.

Analysen tar utgangspunkt i dagens antall fengselsplasser for hver enhet, dagens kostnadsnivå for enheten samt enhetens behov for rehabilitering i analyseperioden. Dette sammenliknes med

å etablere samme antall fengselsplasser i et nybygg. Enhetsanalysen beskrives nærmere er i vedlegg 6.

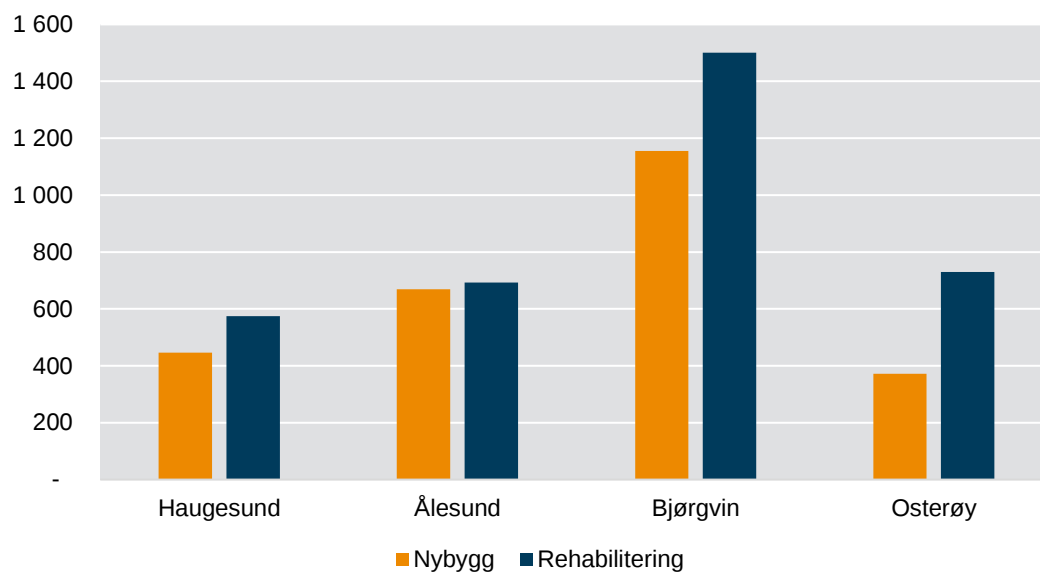
Figuren under viser nåverdi for alle kostnader for enhetene som er videreført i utredningsalternativer.



Figur 6.10 Nåverdi kostnader for de videreførte enhetene, mill. kr inkl. skattekostnad.

Som figuren viser er nybygg mer kostnadseffektivt for alle enheter. Dette skyldes i hovedsak økte husleiekostnader ved rehabilitering av dagens enheter samt at kostnader knyttet til virksomhetsdrift er lavere i nybygg.

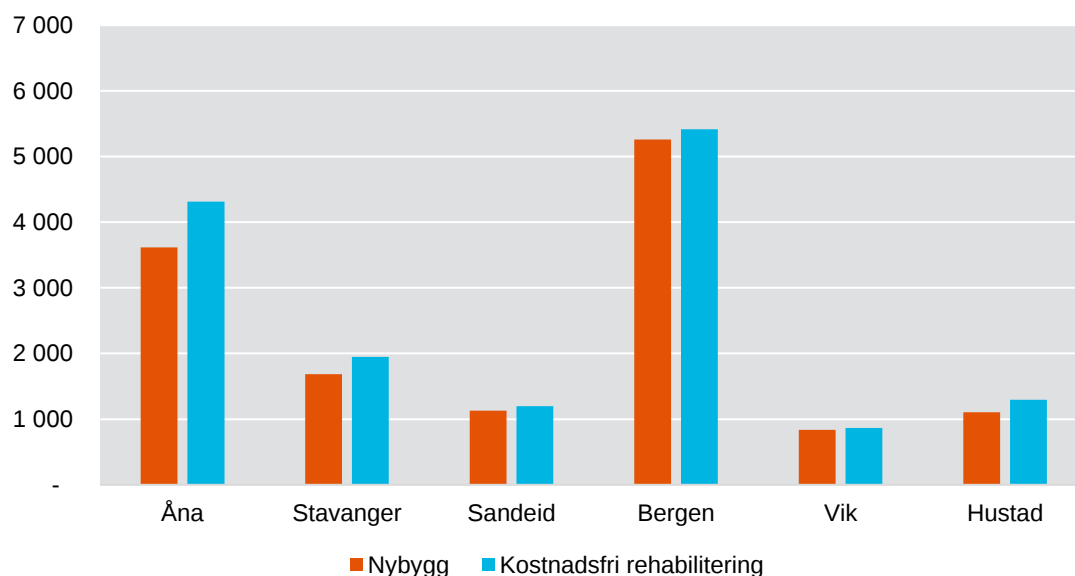
Figuren under viser tilsvarende analyse for de enhetene i utredningen som ikke er videreført i investeringsalternativene.



Figur 6.11 Nåverdi alle kostnader for de enhetene som ikke er videreført i investeringsalternativene, mill. kr inkl. skattekostnad.

Figuren viser at det også for disse enhetene er mer kostnadseffektivt å erstatte fengselskapasiteten med nybygg.

En av grunnene til at nybyggalternativene kommer best ut er forutsetningen om at rehabilitering av dagens enheter vil gi økt husleie. Figuren under viser nåverdi av alle kostnader gitt at rehabilitering ikke gir økt husleie.



Figur 6.12 Nåverdi alle kostnader for de videreførte enhetene, gitt at rehabilitering ikke gir økning i husleie, mill. kr inkl. skattekostnad.

Som figuren viser vil alternativet med nybygg være mest kostnadseffektivt selv om rehabilitering ikke gir økning av husleien. Rehabilitering og påvirkning på dagens husleie omtales nærmere i kapittelet 6.3.9 om sensitiviteter.

6.3.7 Analyse av videreføring av dagens kapasitet mot nybygg

Den samfunnsøkonomiske analysen over viser de prissatte virkningene i perioden 2019–2064 for nullalternativet, nullpluss samt de tre investeringsalternativene. Kapasiteten i null og nullpluss er økt i takt med investeringsalternativene for å gjøre alle fem alternativene sammenliknbare. I forrige kapittel ble det i tillegg presentert analyser som viser at det er mer kostnadseffektivt å erstatte dagens enheter med nybygg, selv dersom man ser bort fra kostnadene med en rehabilitering.

I dette kapitlet presenteres en analyse hvor en ren videreføring av kapasiteten ved dagens enheter sammenliknes med å erstatte dagens kapasitet med tre nye fengsler. I analysen benyttes dagens kostnader ved videreføring av enheter og risikojusterte investeringskostnader benyttes for nybygg. Kjøp og salg av tomter er hensyntatt. Analysen legger til grunn dagens kapasitet med 512 plasser på høy sikkerhet og 306 på lavere sikkerhet.

I begge alternativene er kapasiteten dermed 818 fengselsplasser og nåverdien av alle kostnader beregnes frem til 2064. Resultatene fra analysen viser at det er 1,1 milliarder kroner rimeligere å erstatte dagens fengselsenheter med tre nybygg samt at totalt areal reduseres med opp mot 30 000 kvadratmeter. Dette styrker valget av K2. For alle alternativer vil kapasitet utover dagens kapasitet måtte etableres som nybygg, men med ulike plasseringer og stordriftsfordeler avhengig av hvilke og hvor mange lokasjoner som videreføres.

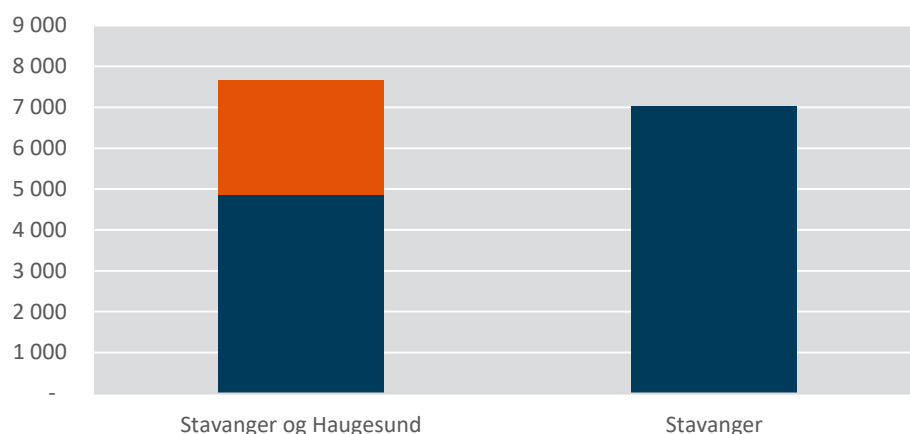
6.3.8 Stordriftsfordeler

Erfaringer fra tidligere utbygginger og drift av fengsel viser at det er mest kostnadseffektivt å bygge og drifte større enheter. Dette forklarer noe av ulikhetene i de prissatte virkningene for de ulike konseptene i utredningen. Analyse over viser også at det er mer kostnadseffektivt å basere en fremtidig kriminalomsorg på nybygg med få lokasjoner. For å tydeliggjøre effekten av stordriftsfordelene er det gjennomført en analyse av å bygge to fengsler kontra å samle dette på en lokasjon.

I analysens konsept K3 er det lagt inn en utbygging av to fengsler i Rogaland. Alternativt kan denne fengselskapasiteten samles på en lokasjon. I alternativet med to lokasjoner bygges det 163 høysikkerhetsplasser og 80 plasser med lavere sikkerhet på en lokasjon og 96 høysikkerhetsplasser på en annen lokasjon. Alternativ kan denne kapasiteten samles på en større, samlet lokasjon. Analysen av disse to alternativene viser en besparelse på investeringskostnader på rundt 200 millioner kroner ved å samle utbyggingen på et anlegg.

Oppdaterte prognoser for de to nye fengslene i Agder viser en besparelse på tilnærmet samme nivå når flere fengselsplasser samles i et større anlegg.

Når man i tillegg ser på nåverdien av kostnader over hele analyseperioden blir anlegget med samlet kapasitet cirka 700 millioner kroner rimeligere enn den todelte løsningen.



Figur 6.13 Nåverdi av kostnader ved å etablere to nye fengsler mot å samle kapasitet i ett fengsel, mill. kr inkl. skattekostnad.

6.3.9 Sensitiviteter

Analysen i forrige kapittel viser at valget om å erstatte dagens enheter med nybygg i liten grad er sensitivt for nivået på husleie. Selv med dagens husleie er alternativet med nybygg mer kostnadseffektivt for enn dagens fengsel.

Det er kalkulert sensitivitet for tre vesentlige faktorer i analysen av de prissatte effektene

- Kostnadsnivå for nybygg
- Økning av husleie ved rehabilitering av eksisterende bygg
- Effektivisering av virksomhetsdrift i nye fengsler

Tabellene under viser resultatene av sensitivitetsanalysene, sammenliknet med resultatene fra nåverdianalysen.

Nybyggkostnad

Tabellen under viser konseptenes sensitivitet for endringer i kostnaden for nybygg.

Tabell 6.24 Sensitiviteter knyttet til kostnader for nybygg

Sensitivitet - Nybyggkostnad	K1	K2	K3
Økning med 30 prosent	-4 649	-1 057	-3 915
Økning med 20 prosent	-4 381	-538	-3 491
Økning med 10 prosent	-4 113	-19	-3 068
Basis	-3 845	499	-2 645
Reduksjon med 10 prosent	-3 577	1 018	-2 222
Reduksjon med 20 prosent	-3 309	1 537	-1 799
Reduksjon med 30 prosent	-3 041	2 056	-1 375

Konsept K2 inneholder utelukkende nybygg og er mest sensitivt for økninger i kostnaden for nybygg, men er alternativet med lavest kostnader i alle scenarioene.

Dagens husleie

Nivået på dagens husleie påvirker statens kostnader i de ulike konseptene, knyttet til at fengsler som videreføres også vil videreføre dagens husleie. Nivået på dagens husleie ble satt i forbindelse med at fengslene ble tatt inn i statens husleieordning. Dersom dagens husleie ligger på et nivå som ikke reflekterer et korrekt nivå er det en fare for at feil konsept velges.

Denne sensitiviteten henger tett sammen med neste sensitivitet, som omhandler økningen av husleie ved rehabilitering av dagens fengsel.

Tabellen under viser konseptenes sensitivitet for endringer i nivået på dagens husleie.

Tabell 6.25 Sensitiviteter knyttet til nivå på dagens husleie

Sensitivitet - Nivå dagens husleie	K1	K2	K3
Basis - Dagens nivå er korrekt	-3 845	499	-2 645
25 prosent reduksjon	-4 612	-1 429	-4 101
50 prosent reduksjon	-5 161	-2 807	-5 142
75 prosent reduksjon	-5 490	-3 634	-5 766
100 prosent reduksjon	-5 599	-3 909	-5 974

Som tabellen viser vil en reduksjon i dagens husleie gi vesentlige utslag for konseptene. Dette skyldes at kostnadsnivået for nullalternativet reduseres kraftig, og gir da en relativ økning i kostnadene for de andre alternativene. K2 er det alternativet som påvirkes mest, med dette alternativet er fortsatt det beste alternativet.

Denne sensitiviteten viser at selv om verdien for dagens fengsler reduseres kraftig, med tilsvarende lavere husleie, vil fortsatt alternativet med nybygg være det med kostnadseffektive alternativet med lang levetid.

Husleie ved rehabilitering

Rehabilitering av dagens fengsel vil måtte finansieres av staten uavhengig av hvordan dette håndteres i statens husleieordning. Denne sensitiviteten viser dermed ulike fordelinger av kostnader innad i staten heller enn reelle muligheter for besparelser.

Tabellen under viser konseptenes sensitivitet for endringer i husleieberegningene ved rehabilitering av dagens fengsel.

Tabell 6.26 Sensitiviteter knyttet til økning av husleie ved rehabilitering

Sensitivitet - Husleie ved rehabilitering	K1	K2	K3
Basis - All rehabilitering inngår i økt husleie	-3 845	499	-2 645
75 prosent av rehabilitering. kostnad	-3 184	499	-2 394
50 prosent av rehabilitering. Kostnad	-2 523	499	-2 143
25 prosent av rehabilitering. kostnad	-1 863	499	-1 892
0 prosent av rehabilitering. kostnad	-1 202	499	-1 641

Som tabellen over viser er ytterpunktet for denne sensitiviteten at rehabilitering ikke medfører husleiekostnader utover dagens nivå. I dette tilfellet reduseres kriminalomsorgsdirektoratets kostnader knyttet til husleie vesentlig, men K2 alternativet er fortsatt det mest kostnadseffektive.

Virksomhetsdrift i nybygg

Tabell 6.27 Sensitiviteter knyttet til virksomhetsdrift

Sensitivitet - Virksomhetsdrift i nybygg	K1	K2	K3
Økning med 30 prosent	-6 568	-5 029	-7 249
Økning med 20 prosent	-5 660	-3 186	-5 714
Økning med 10 prosent	-4 753	-1 343	-4 180

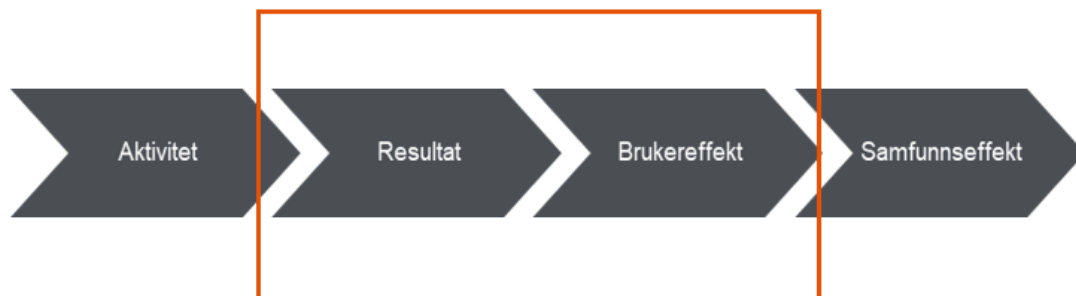
Basis	-3 845	499	-2 645
Reduksjon med 10 prosent	-2 937	2 342	-1 110
Reduksjon med 20 prosent	-2 030	4 185	424
Reduksjon med 30 prosent	-1 122	6 028	1 959

Som tabellen over viser har kostnadsnivået for virksomhetsdrift stor påvirkning på konseptenes kostnader. Av konseptene med lang levetid er det K2 som kommer best ut.

6.4 IKKE-PRISSATTE VIRKNINGER

De forhold som er beskrevet i kravdokumentet, og som det ikke er mulig å kvantifisere på en forsvarlig måte, utgjør utredningens ikke-prissatte konsekvenser som beskrevet i Finansdepartementets veileder nr. 9. De ikke-prissatte konsekvensene er behandlet i en kvalitativ analyse. Analysen er utført som en gruppeprosess i utredningens arbeidsgruppe. I første gruppeprosess ble ikke-prissatte konsekvenser kartlagt med basis i kravdokumentet. Vurdering av de ikke-prissatte konsekvenser mot de ulike alternativer ble gjennomgått i to omganger. Først en grov vurdering i samme møte som de ikke-prissatte konsekvenser ble kartlagt, og deretter en ny runde etter at de ikke-prissatte konsekvenser var ytterligere definert og beskrevet.

For å oppnå riktig nivå i årsaks- virkningskjeden ved identifisering og kategorisering har vi tatt utgangspunkt i denne modellen fra Concept rapport nr. 38.



Figur 6.14 Årsaks-virkningskjeden for statlige prosjekter. Concept rapport nr. 38

Figuren illustrerer at de ikke- prissatte konsekvensene bør være vesentlige virkningsområder med tema som er relevant for konseptvalget. Vi har markert ut dette med oransje ramme i figuren. Det var i prosessen viktig at konsekvensene vi valgte å ta med i den ikke-prissatte analysen ikke var for mange, og at det ikke var overlapp med den prissatte delen av analysen. Dette for å unngå dobbelttelling i vurderingen. Nedenfor presenteres de ikke prissatte-konsekvensene.

Tabell 6.28 Ikke-prissatte konsekvenser

Konsekvens	Beskrivelse
Robusthet og levedyktighet	Kapasitet som dekker behovet for antall plasser med riktig struktur, samt fleksibilitet til å justere både antall og struktur ved behov
Sikkerhet	Sikkerhet for innsatte, ansatte og samfunnet – både statisk og dynamisk sikkerhet Opprettholde ro og orden Kommunikasjon med omverdenen Redusere og forhindre rømninger og inntrenging Bygningsmasse som tilrettelegger for trygge og sikre forhold psykososialt for de innsatte (dynamisk sikkerhet) Tilgjengelighet til nødetater
Kvalitet i innhold for de innsatte	Bygningsmasse tilrettelagt for nok og hensiktsmessig aktivisering og felleskap Tilstrekkelig og egnede lokaler for forvaltningssamarbeidspartnere og besøkende Fleksibel bygningsmasse som enkelt kan tilpasses endringer i behov, også tilpasses individuelle og særlige behov for tilrettelegging Rom og planløsninger tilrettelagt for effektiv drift Tilrettelagt for digitale løsninger (videokonferanse etc.) Bygningsmasse som bidrar til å motvirke bruk av isolasjon
Fysisk arbeidsmiljø	Fysisk arbeidsmiljø Sanitære forhold
Transportbehov politiet og kriminalomsorgen	Reisetid inkludert forutsigbarhet
Tilgjengelighet og nærhet	Tilgjengelighet for besøkende Nærhet til hjemsted, og forvaltningssamarbeidspartnere

Andre ikke-prissatt konsekvenser som er vurdert er omstilling, knyttet til hvilke konsepter som best legger til rette for å unngå negative konsekvenser ved omstilling. Denne konsekvensen ble ikke vurdert til å være vesentlig, men temaet er beskrevet i kapittel 6.6, slik at beslutningstaker kan ta dette med i sin vurdering. Andre tema som ble vurdert inkludert i de ikke-prissatte konsekvenser var vern og innvirkning på miljø. På bakgrunn av virkningsområdet for utredningen valgte vi heller ikke å ta med ikke-prissatte konsekvenser relatert til vern eller miljøpåvirkning, men utredningen omtaler disse i senere kapitler.

Ved vurdering av de ikke-prissatte konsekvensene har vi benyttet følgende skala:

Meget stor negativ	Stor negativ	Middels negativ	Liten negativ	Ubetydelig/ingen	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv
----	---	--	-	0	+	++	+++	++++

Ikke-prissatte konsekvenser vurderes mot nullalternativet. Dette betyr at alle ikke-prissatte konsekvenser har score 0 i nullalternativet. Nedenfor presenteres resultatene av den kvalitative analysen:

Tabell 6.29 Vurdering av alternativenes ikke-prissatte konsekvenser

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 politiet og kriminalomsorgen	0	0	+	++	+++
Tilgjengelighet og nærhet	0	0	0	+++	++++

Oversikten viser at samtlige alternativer totalt sett scorer bedre enn nullalternativet. Investeringskonseptene er også vesentlig bedre enn null- og nullplussalternativene. Kommentarer til de ulike vurderingene for hver enkelt konsekvens følger nedenfor.

6.4.1 Robusthet og levedyktighet

Ikke-prissatt konsekvens	Null	Null+	K1	K2	K3
Robusthet og levedyktighet	0	+	+++	++++	++++

Når det gjelder robusthet og levedyktighet så har nullalternativet kort levetid, og er ikke et realistisk alternativ. Nullplussalternativet har en beregnet levetid på ti–femten år. K1 scorer noe lavere enn K2 og K3 fordi det vil være færre muligheter for å endre sammensetning av struktur fra periode til periode. K2 og K3 scorer maksimalt fordi de er utformet på en slik måte som gjør det mulig å tilby tilstrekkelig kapasitet med 90 prosent kapasitetsutnyttelse i et 40 års perspektiv. Alle tre investeringsalternativer er planlagt med samme antall fengselsplasser.

6.4.2 Sikkerhet

Ikke-prissatt konsekvens	Null	Null+	K1	K2	K3
Sikkerhet	0	+	++	++++	++++

Sammenlignet med nullalternativet kan begrensede investeringer i nullplussalternativet bidra noe til å ivareta den bygningsmessige sikkerheten for dagens fengsler, eksempelvis ved bygging av perimetersikring. Dette løser imidlertid ikke utfordringer med mangel på plasser med høyere sikkerhetsnivå i et 40 års perspektiv. K1 har noen begrensninger i muligheter for bygningsmessige funksjonsendringer som kan øke sikkerheten. Positiv effekt med nytt fengsel i Møre og Romsdal som ivaretar høyere sikkerhet i dette området. K2 og K3 oppnår maksimal score når det gjelder sikkerhet ved at nye enheter er vurdert som sikrere enn dagens enheter. Nybygg er også vurdert som bedre enn rehabilitering, fordi man har en større mulighet til å etablere gode løsninger som både ivaretar den statiske og dynamiske sikkerheten. Ved en bygningsmessig tilpasning som forhindrer ufrivillig isolasjon blir også sikkerheten bedre ivarettet knyttet til de farligste innsatte. Der er ikke funnet vesentlig forskjeller mellom K2 og K3 selv om eksisterende Bergen og Hustad fengsel videreføres i K3.

6.4.3 Kvalitet i innhold for de innsatte

Ikke-prissatt konsekvens	Null	Null+	K1	K2	K3
Kvalitet i innhold for de innsatte	0	+	++	++++	++++

Nullplussalternativet viderefører noen enheter som er lite egnet for fremtidsrettet kriminalomsorg. Samtidig får alternativet tilført noen nye plasser som også inkluderer areal for aktivisering, slik at det er en klar forbedring fra nullalternativet. Tiltak som eksempelvis aktivitetsbygg er inkludert i nullplussalternativet for flere av fengselsenheterne. K1 er vesentlig bedre enn nullplussalternativet som følge av at de to minste og minst egnede fengsel avvikles.

Kapasitet erstattes med både et nytt fengsel, samt ved dagens større eksisterende fengsel. K2 og K3 er bedre enn K1 fordi størrelse på fengslene vil gjøre det mulig å tilby god kvalitet på mange fagfelt. Konsept med bare nybygg scorer bedre enn rehabiliteringskonsept som følge av en mer fleksibel bygningsmasse som kan tilpasses fremtidig ønsket tilbud mer enn rehabiliteringskonseptene.

6.4.4 Fysisk arbeidsmiljø for de ansatte

Ikke-prissatt konsekvens	Null	Null+	K1	K2	K3
Fysisk arbeidsmiljø	0	+	++	++++	++++

I nullplussalternativet anbefales avvikling av Bjørgvin, en av de enheter med dårligst sanitære forhold og fysisk arbeidsmiljø. I tillegg er det knyttet tiltak til D-fløyen ved Åna fengsel som bedrer det fysiske arbeidsmiljøet. K1 er vesentlig bedre enn nullplussalternativet i hovedsak på bakgrunn av høyere andel nybygg. K2 og K3 alternativene oppnår maksimal score på bakgrunn av stor andel nybygg, ingen vesentlig forskjell selv om Bergen og Hustad fengsel videreføres i alternativ K3.

6.4.5 Transportbehov politiet og kriminalomsorgen

Ikke-prissatt konsekvens	Null	Null+	K1	K2	K3
Transportbehov politiet og kriminalomsorgen	0	0	+	++	+++

Det er ingen vesentlig forskjell mellom nullalternativet og nullpluss da nedlagte enheter blir erstattet i samme område. Dette medfører derfor ikke vesentlige endringer for politiet eller kriminalomsorgen. Noe positiv effekt at deler av disse plassene som legges ned, anbefales erstattet av nye plasser på høy sikkerhet ved Bergen fengsel. Dermed øker antall plasser for varetekt i Bergen, slik at transport til andre fengsel kan reduseres noe, men effekten er vurdert til ikke vesentlig.

K1 er vesentlig bedre enn null og nullpluss fordi et nytt fengsel i Møre og Romsdal vil ha plasser med høyere sikkerhet, noe som reduserer transportbehovet til for eksempel Bergen fengsel. Det er noe negativt at Haugesund fengsel utgår, men konsekvensene blir noe redusert når E39 Rogfast mellom Stavanger og Haugesund åpner i 2025–2026.

K2 har en ytterligere positiv effekt ved at de nye enhetene er strategisk plassert med nærhet til politi og domstol. Færre enheter kan potensielt redusere den positive effekten vedrørende transportbehovet, men på grunn av at dagens fengselsenheter ikke har optimal plassering vurderes det til at det er en positiv effekt ved at lengre transport til eksempelvis Vik og Åna erstattes med mer sentral kapasitet, samt at en får et enda sikrere fengsel i nord og slipper transport sørover dersom ikke de innsatte kan håndteres ved dagens enheter i nord, slik at effektene samlet sett er positive.

K3 scorer best fordi det i tillegg til fengsler sentralt plassert ved Stavanger, Bergen og Ålesund har fengsler på begge sider av Boknafjorden og Romsdalsfjorden.

6.4.6 Tilgjengelighet og nærhet

Ikke-prissatt konsekvens	Null	Null+	K1	K2	K3
Tilgjengelighet og nærhet	0	0	0	+++	++++

Bjørgvin fengsel anbefales nedlagt i nullplussalternativet og det foreslås å erstatte denne kapasiteten ved Bergen fengsel. Tilgjengeligheten blir dermed tilnærmet den samme sammenlignet med nullalternativet. I K1 hvor Haugesund fengsel og Ålesund fengsel anbefales nedlagt i tillegg til Bjørgvin fengsel, vil kapasitet bli erstattet i sentrale områder, med god tilgjengelighet. Haugesund merker dette negativt med lengre avstand, men i Møre og Romsdal blir effekten positiv. I K2 med nye fengsel er det lagt vekt på en strategisk plassering i tilknytning til der mengdene bor, samt tilgjengelighet med kollektiv transport. At det er få enheter kan ha noe negativ effekt, samtidig skal plasseringen være tilpasset der mengdene bor. K3 får full score som det beste alternativet når det gjelder tilgjengelighet og nærhet med noe mer geografisk spredning.

6.5 LOKALISERING AV STATLIGE ARBEIDSPLASSER

Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon skal vurderes i alternativanalysen. Relevant dokumentasjon er «Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon», med tilhørende veileder «Veiledning til Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon». I tillegg til «Meld. St. 18 (2016-2017) Berekraftige byar og sterke distrikt», med uttrykt vedlegg «Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser».

For å oppnå levende lokalsamfunn i hele landet, som gir grunnlag for bosetting og arbeidsplasser bør statlige arbeidsplasser være spredt geografisk. Fordeling av statlige arbeidsplasser bidrar til vekst og verdiskapning i hele landet, og målet er å velge lokalisering der arbeidsplassene vil ha størst potensial til å bidra til utvikling i regionen. Kompetansen som

finnes i hele landet skal benyttes, og staten skal også bidra til å bygge kompetanse i hele landet. Vilkår for lokalisering er:

- a) Krav til nærhet til tjenesten. Noen tjenester er stedsavhengige og andre er stedsuavhengige. Dersom virksomheten er avhengig av direkte kontakt med brukerne, desto nærmere brukerne må virksomheten være lokalisert.
- b) Kompetansekrav til de som skal utføre oppgavene. Dette betyr at rekruttering, og det å ta vare på kvalifisert arbeidskraft er viktig når det skal tas stilling til lokalisering av virksomheten. Aktuelle lokaliseringalternativ må kunne tilfredsstille virksomhetens kompetansebehov.
- c) Krav til infrastruktur, nærhet til andre typer fagmiljø, offentlige myndigheter mv. Dette kan være behov for nærhet til eksempelvis en type kommunikasjon, særlige tjenester, eller miljøer.

Vår vurdering er utført på bo- og arbeidsmarkedsnivå etter innspill fra prosjektrådet. En bo- og arbeidsmarkedsregion angir funksjonelle områder, og bygger på Gundersen og Juvkam (2013) som deler inn kommunene i 160 bo- og arbeidsmarkedsregioner. Inndelingen tar utgangspunkt i arbeidspendling, og gir rimelige grenser for størrelse og innhold i det arbeidsmarkedet som både personer og bedrifter reelt benytter seg av. En oversikt over de bo- og arbeidsmarkedsregioner som er aktuelle for utredningen følger lenger ned i kapitlet.

Vi har sett hen til kommunal- og moderniseringsdepartementet sitt poeng og vektsystem i vurderingen, men tallmateriale er hentet fra Statistisk sentralbyrå sin statistikk. I veileder til retningslinjer er det beskrevet at en vurdering for lokalisering av enheter skal inkludere vilkår for lokalisering basert på sektorens behov som beskrevet ovenfor, kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning, samt vilkår basert på lokaliseringspolitiske mål. De to første punktene mener vi er ivare tatt av vurderinger gjort i utredninger med tanke på forslag til lokalisering og ikke-prissatte konsekvenser. Vilårene basert på lokaliseringspolitiske mål blir beskrevet i dette kapitlet. En totalvurdering for de ulike konsepter oppsummerer kapitlet.

Tabell 6.30 Bo- og arbeidsmarkedsregioner. * Kommuner som i dag har fengsel.

44 Stavanger/ Sandnes	45 Haugesund	50 Bergen	63 Vik	72 Molde	74 Ålesund
Stavanger*	Haugesund*	Bergen*	Vik*	Fræna*	Ålesund*
Hå*	Vindafjord*	Osterøy*		Molde	Ørskog
Sandnes	Bokn	Fusa		Vestnes	Skodje
Klepp	Tysvær	Samnanger		Neset	Sula
Time	Karmøy	Sund		Midsund	Giske
Gjesdal	Sveio	Fjell		Aukra	Haram
Sola	Etne	Askøy		Eide	Stordal
Randaberg		Vaksdal		Gjemnes	Sykkylven
Strand		Meland			
Rennesøy		Øygarden			
Forsand		Radøy			
Finnøy		Lindås			
Kvitsøy		Austrheim			

Som tabellen viser er det seks bo- og arbeidsmarked regioner som i dag har fengsel. Det er ikke foreslått lokalisering i andre bo- og arbeidsmarked regioner enn de som allerede har fengsel i sin region. Nedenfor følger tabell som viser sysselsetting i de ulike bo- og arbeidsmarkeds-regioner, endringer over tid, andel statsansatte, og endringer i andel statsansatte. Videre følger en sammenligning mot befolkning, samt en oversikt over påvirkning i de ulike konsepter.

Tabell 6.31 Sysselsetting i de ulike arbeidsmarkeder og vurdering opp mot de ulike alternativer

	44 Stavanger/ Sandnes	45 Haugesund	50 Bergen	63 Vik	72 Molde	74 Ålesund
Antall sysselsatte i arbeidsmarkedet (2017)	171 941	49 691	200 641	1 252	27 967	44 166
Endring i antall sysselsatte over tre år (2014-2017) %	-7	-2	-3	-1	-5	-2
Antall statsansatte i arbeidsmarkedsregionen (2017)	7 710	2 050	12 224	92	2 201	1 896
Andel statsansatte i arbeidsmarkedsregionen (2017)	5	4	6	7	8	4
Endring i statlig sysselsetting over tid (2008-2017) %	18	17	31	16	25	25
Befolkning Q4 2017	337 720	109 874	397 084	2 674	57 850	89 893
Andel sysselsatte	51	45	51	47	48	49
Andel statsansatte sett opp mot befolkning 2017	2	2	3	3	4	2
Økning/reduksjon i antall ansatte Null+	0	0	166	0	0	0
Økning/reduksjon i antall ansatte K1	231	-19	336	0	0	120
Økning/reduksjon i antall ansatte K2	315	-68	377	-36	-48	180
Økning/reduksjon i antall ansatte K3	219	28	352	-36	0	120

Som tabellen viser har det i samtlige bo- og arbeidsmarkedsregioner vært en prosentvis stor økning i statlig sysselsetting fra 2008, og andel statsansatte varierer på fire til åtte prosent i de ulike bo- og arbeidsmarkedsregioner. Befolkning og andel sysselsatte i bo- og arbeidsmarkedet totalt er inkludert for å illustrere i hvor stor grad regionen påvirkes av den statlige sysselsettingen. Når det gjelder antall arbeidsplasser er det benyttet faktisk antall årsverk ved de ulike fengselsenheter.

Oversikten viser at for Stavanger/Sandnes, Bergen og Ålesund vil endringene i alle konseptene være positive for bo- og arbeidsmarked regionen. Nedleggelse av enheter innenfor disse regioner erstattes med lik eller økt kapasitet i samme region.

Både Haugesund, Vik og Molde vil totalt sett miste statlige arbeidsplasser i ett eller flere konsept. For Haugesund antar arbeidsgruppen at antall arbeidsplasser som blir berørt ikke vil medføre større utfordringer. Dette begrunnes med at en reduksjon i antall statlige arbeidsplasser er begrenset sett opp mot at dette er et relativt stort arbeidsmarked. Selv om regionen har kun fire prosent statlige arbeidsplasser, har regionen likevel hatt en økning i andel statlige arbeidsplasser over tid. Ved åpning av Rogfast kan det antas at det åpnes nye muligheter for arbeid, som kan påvirke næringslivet i regionen positivt totalt sett, og det vil bli adskillig kortere reisetid til eksempelvis Stavangerområdet.

Når det gjelder en reduksjon på i underkant av femti statlige arbeidsplasser i Molde bo- og arbeidsmarked region anser også arbeidsgruppen også dette en mindre utfordring som følge av at regionen har hatt en stor vekst i antall statlige arbeidsplasser siden 2008, samtidig som regionen har åtte prosent statlige arbeidsplasser. En reduksjon i nevnt antall vil medføre at regionen fortsatt har i underkant av åtte prosent statlige arbeidsplasser, samtidig som dette er en region av en relativt stor størrelse som bør gi muligheter for alternativ sysselsetting.

Vik bo- og arbeidsmarkedsregion vil merke en reduksjon i underkant av førti arbeidsplasser i større grad. Regionen har i underkant av hundre statlige ansatte, og en reduksjon på i underkant av førti plasser vil medføre en endring fra syv prosent statlige arbeidsplasser i regionen til fem prosent statlige arbeidsplasser. Økningen på seksten prosent statlige arbeidsplasser i regionen i perioden 2008 til 2017 vil etter en eventuell nedleggelse istedenfor føre til en reduksjon i statlige arbeidsplasser på tretti prosent i regionen fra 2008.

Eiendommen til Vik fengsel er godt vedlikeholdt og kan gi muligheter for ny alternativ virksomhet. Når det gjelder moderne varetekt- og straffegjennomføring er beliggenheten til Vik fengsel anses dette av arbeidsgruppen som en utfordring. På vinterstid er det spesielt utfordrende og uforutsigbart med periodevis stengte veier som fører til store omkjøringer. Spesielt for varetekt er beliggenheten til fengselet ugunstig ved at det er behov for noe mer transport til og fra tingrett i denne perioden. Kriminalomsorgen er en stedsavhengig tjeneste ved at behovet for kapasitet er knyttet til politiets behov for varetektsplasser, samt at domfelte så langt det praktisk er mulig bør innsettes i fengsel i nærheten av hjemstedet ref. nærhetsprinsippet som tidligere omtalt i rapporten, dette er en av de viktigste årsaker til at Vik fengsel i de fleste konsepter ikke anbefales videreført.

Oppsummert vil antall statlige arbeidsplasser øke totalt sett på sikt, og i stor grad vil det i de tilfeller der fengselkapasitet anbefales nedlagt bli anbefalt erstattet av ny kapasitet i samme region. Grunnen til at nedlagt fengselkapasitet velges å ikke erstattes i samme område er der hvor Kriminalomsorgen ikke anser straffegjennomføringskapasitet som hensiktsmessig med tanke på krav til nærhet til tjenesten, krav til infrastruktur og andre typer fagmiljø og offentlige myndigheter ref. vilkår for lokalisering av statlige arbeidsplasser.

Alternativ K1 og K3 tar best hensyn til eksisterende statlige arbeidsplasser i tillegg til og null- og nullplussalternativet som får liten eller ingen endring sammenlignet med dagens situasjon.

6.6 TILRETTELEGGING FOR GODE OMSTILLINGSPROSESSER

Omstilling handler eksempelvis om løpende endringer, effektiviseringstiltak, omstruktureringer, formell organisasjonsendring med videre. Omstilling kan blant annet trigges av at behovet endrer seg over tid som beskrevet i behovsanalysen.

For omstillingsprosesser i kriminalomsorgen gjelder kommunal- og moderniseringsdepartementet sin veileder og retningslinjer «Personalpolitikk ved omstillingsprosesser», som også inkluderer en «mal for omstillingsavtale» som Kriminalomsorgen benytter seg av. Kriminalomsorgen har også flere interne retningslinjer og dokumenter som benyttes ved omstillingsprosesser. Ved omstillingsprosesser er det også viktig at arbeidsmiljøloven overholdes. Noen sentrale punkter fra arbeidsmiljøloven som kan nevnes er vurdering av konsekvenser og krav til informasjon og medvirkning i en omstillingsprosess. Disse punktene er også sentralt i retningslinjer som referert til ovenfor, samt er også viktige punkter i «Hovedavtale i staten» utgitt av kommunal- og moderniseringsdepartementet. Annen relevant dokumentasjon er statsansattloven med tilhørende forskrift og det er også nyttig å se hen til dokumentasjon referert til i kapittel 6.5, spesielt «Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser» kapittel 5 og 8 som omhandler tema omstilling av statlig virksomhet.

Ved omstillingsprosesser som kan bli nødvendige for fremtidig varetekt- og straffegjennomføringskapasitet på Vestlandet vises det til relevant dokumentasjon som beskrevet i avsnittet ovenfor. Noen hovedpunkter som er sentrale i tilrettelegging for gode omstillingsprosesser nevnes likevel. Retningslinjene beskriver både positive og negative sider ved omstillingsprosesser. Det er viktig å være klar over at en omstillingssituasjon kan innebære både usikkerhet og uro, men kan samtidig innebære muligheter. Vurdering av konsekvenser, samt informasjon og medvirkning i prosessen er trukket frem som viktige aktiviteter. Ofte er målet med en statlig omstilling at tjenester som offentlig sektor tilbyr skal bli bedre for mottaker, mer kostnadseffektiv eller bedre utnyttelse av arbeidskraften, eller en kombinasjon av disse.

En geografisk flytting av virksomheten vies ofte stor interesse fra eksternt hold, f.eks. media, lokalbefolkning og liknende. Det gjør det viktig å utarbeide strategier for ekstern kommunikasjon mens prosessen pågår.

De ulike investeringsalternativene K1, K2 og K3 har ulike grad av videreføring av dagens enheter, og dermed også større eller mindre grad av behov for omstilling. K2 er det konseptet med størst negative virkninger vedrørende omstilling.

Tabell 6.32 Netto endring antall ansatte per fengsel i en 40 års periode i de ulike konsept, samt summert til hvilket bo- og arbeidsmarked region som påvirkes.

Navn Enhet / Region	Årsverk 2018	Null+	K1	K2	K3
Åna fengsel	164	0	184	-164	-164
Stavanger fengsel	84	0	47	-84	-84
Nytt fengsel Rogaland		0	0	564	468
44 Stavanger/Sandnes	249	0	231	315	219
Haugesund fengsel	19	0	-19	-19	-19
Sandeid fengsel	48	0	0	-48	-48
Nytt fengsel Haugaland		0	0	0	96
45 Haugesund	68	0	-19	-68	28
Bergen fengsel	227	245	414	-227	431
Bjærgvin fengsel	52	-52	-52	-52	-52
Bergen fengsel avd. Osterøy	27	-27	-27	-27	-27
Nytt fengsel Hordaland		0	0	682	0
50 Bergen	305	166	336	377	352
Vik fengsel	36	0	0	-36	-36
63 Vik	36	0	0	-36	-36
Hustad fengsel	48	0	0	-48	0
73 Molde	48	0	0	-48	0
Ålesund fengsel	24	0	-24	-24	-24
Nytt fengsel Møre og Romsdal		0	144	204	144
74 Ålesund	24	0	120	180	120

Tabellen ovenfor viser i stor grad samme resultat som tabellen i forrige kapittel. I de fleste tilfeller vil anbefaling om nedleggelse medføre at kapasiteten erstattes innenfor en times kjøring, slik at det vil være mulighet for samme type stilling ved ny lokasjon. I Stavanger/Sandnes

regionen anbefales det i samtlige konsepter å ha fengsel lokalisert slik at en eventuell nedleggelse av ett eller begge fengsel i denne regionen vil bli erstattet med ny kapasitet i samme region. Haugesund regionen blir tettere knyttet opp mot andre regioner etter at Rogfast medfører ferjefri kjøring fra Stavanger til Haugesund, dette kan medføre nye muligheter for både Haugesund og omliggende områder. Det er likevel en moderat reduksjon i antall arbeidsplasser også i denne regionen. I Bergen legges det opp til utvidelse av kapasitet i alle investeringskonsepter, og det samme gjelder for Ålesund regionen. I Vik kan potensielt tretti arbeidsplasser reduseres dersom Vik fengsel legges ned, og i Molde regionen kan det potensielt være i underkant av femti stillinger som reduseres. Eksisterende prosesser og retningslinjer for omstilling referert til innledningsvis i dette kapittelet legges til grunn for at prosessen skal oppleves som mest mulig positiv for de involverte. Informasjon til de involverte er sentralt, samt en kartlegging av dagens situasjon, oppgaver og kompetanse, og hva behovet er for fremtiden.

6.7 ALTERNATIV BRUK AV EIENDOMMER

Det er gjort vurderinger rundt alternativ bruk av fengselseiendommene. Dersom en enhet blir bestemt avvirket i enten en regjeringsbeslutning eller et stortingsvedtak, kan Kriminalomsorgen si opp leieavtalen med Statsbygg. Oppsigelsesfristen er på tolv måneder, og etter denne perioden har ikke Kriminalomsorgen noen forpliktelse. Dersom det likevel ikke lykkes å finne en ny leietaker eller selge eiendommen, er det staten som fortsatt betaler for eiendommen og har det økonomiske ansvaret. Utover det kostnadmessige kan en tom og ubrukt eiendom ha uheldige effekter på miljøet. For å unngå at avvirkede fengselsenheter blir stående tomme kan det å finne alternativ bruk for den bygningsmassen som ikke er hensiktsmessig å videreføre for varetekt- og straffegjennomføring, men som fortsatt er i en slik teknisk tilstand at den kan videreføres til annen type virksomhet bidra positivt med tanke på miljøeffekter.

Dersom en eiendom blir ledig, følger det av Avhendingsinstruksen fra 1997 som gir regler for salg av statseiendommer at det først skal undersøkes om det finnes en annen mulig leietaker. Dette skjer i første omgang ved å sjekke om det finnes andre av Statsbygg sine leietakere som kan bruke eiendommen. Neste steg er å sende forespørsel til departementa og Fylkesmann i aktuelt fylke om det finnes annet statlig behov. Dersom det ikke finnes annen mulig leietaker eller salg til andre offentlige instanser er neste steg i utgangspunktet at avhending skal skje på den måten som gir det beste økonomiske resultatet for staten, det vil si salg i det frie markedet. Avhendingsinstruksen åpner unntaksvik for direktesalg. Direktesalg kan skje dersom det etter vurderinger bare er en aktuell kjøper, og i de tilfeller dette er aktuelt gjelder det som regel direktesalg til en offentlig instans.

Dersom eiendommen er over femti år varsles Riksantikvaren om salget for at det skal kunne gjøres en vurdering om eiendommen skal vernes. Takst og tilstandsrapporter innhentes og et eventuelt salg gjennomføres etter vanlige salgsprosedyrer.

Det har blitt utført markedsvurderinger av næringsmeglere for hver enkelt fengselsenhet eid av Statsbygg. Bergen fengsel er ikke markedsvurdert, ved at det ikke i noen av alternativene er

vurdert lokalisert på ny tomt. Friomsorgskontorer er ikke vurdert siden dette er kontorer og ikke formålsbygg. Overgangsboliger er heller ikke tatt med i vurderingen. Bergen fengsel er heller ikke markedsvurdert siden ingen av investeringskonseptene innebærer alternativ lokasjon. Fengselseiendommene er markedsvurdert av Eiendomsmegler 1 Næringsmegling, Kaph næringsmegling og Jærtakst AS.

Markedsvurderinger i sin helhet inkludert vurdering for alternativ bruk av eiendommene finnes i sin helhet som vedlegg til rapporten. Oppsummerte resultater vedrørende mulig alternativ bruk hentet fra markedsvurderinger presenteres nedenfor.

6.7.1 Åna fengsel

Eiendommen til Åna fengsel er en konsesjonspliktig landbrukseiendom som består av fulldyrka jord, beite og skog samt området med bygningsmasse tilknyttet fengselsdriften. Det vil være mulig å leie ut både boliger, landbruksbygg, dyrket mark og innmarksbeite selv med en videre fengselsdrift, men også ved avvikling av enheten. Eiendommen ligger i et LNF-område¹³ som vanskelig kan omreguleres til bolig, men i dette tilfellet er det ett avgrenset område som allerede er bebygget med blant annet boliger, så med det som utgangspunkt kan deler av eiendommen gjerne søkes omregulert til boliger. Ellers er jordvern sterkt i området og omregulering av hele eiendommen anses som lite sannsynlig.

6.7.2 Stavanger fengsel

Innenfor gjeldende kommuneplan er det mest sannsynlig at det kun er offentlige kjøpere av eiendommen, slik som stat, kommune eller fylke. Men det kan ikke utelukkes at det kan være private som kan bruke eiendommen innenfor formålet i kommuneplanen. En alternativ bruk vil kreve betydelige ombygginger og tilpasninger, slik at det i realiteten er rivning for nybygg som er det mest realistiske alternativ for alternativ bruk av eiendommen. Eiendommen ligger i et sentralt bebygd område med en blanding av industri og boliger. Industriområdet er hovedsakelig et oljerelatert industriområde med offshore base funksjoner rettet mot forsyning og annen maritim virksomhet. Basert på eiendommens beliggenhet og omkringliggende områder, er det sannsynlig med en omregulering til nærings- og industriformål. Dette vil også være passende for eiendommen. Ved en omregulering vil det mest sannsynlig kreves et grøntområde inn mot de boliger som grenser mot eiendommen, som medfører at noe areal bortfaller til videreutvikling til næringsvirksomhet.

¹³ Landbruks- natur og friluftsområde

6.7.3 Haugesund fengsel

Innenfor gjeldende reguleringsplan er det sannsynlig at det kun er offentlige kjøpere av eiendommen, slik som stat, kommune eller fylke. Bygningsmassen bør kunne brukes til ulike formål, men det antas at det vil være behov for omfattende ombygginger og tilpasninger. Eiendommen ligger i et veletablert boligområde med hovedvekt på eneboliger, og basert på eiendommens beliggenhet og omkringliggende områder, fremstår en omregulering til boligformål som det mest sannsynlige og passende for eiendommen. Intuitivt helles det mot at eksisterende bygningsmasse bør rives i forbindelse med en eventuell utbygging til boligformål. Alternativ utnyttelse kan være en mindre omfattende reguleringsendring til for eksempel offentlig eller privat tjenesteyting. Under denne reguleringen antar vi det vil være både offentlige og private kjøpere av eiendommen. Dette er mer i tråd med dagens formål, enn en ren omregulering til for eksempel bolig.

6.7.4 Sandeid fengsel

Eiendommen ligger i et tynt befolket område med antatt få alternative bruksområder innenfor gjeldende regulering. Det kan tenkes at det offentlige kan ha behov for arealer. Området rundt eiendommen er i hovedsak landbruksområde. Basert på eiendommens beliggenhet og omkringliggende områder, fremstår en omregulering til et bredt næringsformål som det mest sannsynlige og passende for eiendommen. Eksisterende bygningsmasse kan være egnet til ombygging for turistmarkedet. En annen bruksmulighet er for frivillige- veldedige- religiøse organisasjoner eller lag.

6.7.5 Bjørgvin fengsel

Eiendommen ligger i et område som per i dag ikke er veldig etterspurt som næringsområde. En alternativ bruk av eiendommene antas det at forlegningsbyggene bygges om for å imøtekomme potensielle leietakere i markedet. Kontorer, lager, aktivitetsbygg, idrettsanlegg og lignende kan være aktuell alternativ bruk. Ved en eventuell omregulering tillattes det ifølge kommuneplanen 45 prosent utnyttelse på eiendommer innenfor område avsatt til bebyggelse og anlegg.

6.7.6 Vik fengsel

Som alternativ bruk kan det tenkes av bygningsmassen kan benyttes som et kombinasjonsbygg for henholdsvis kontor, lager, logistikk og lignende. Det kan også være mulig for utleie til andre offentlige brukere eksempelvis innenfor helse- og omsorg. Vik kommune har i dag 2 679 innbyggere, og befolkningsgrunnlaget begrenser markedet for videre utvikling. Dette begrenser også betalingsvilligheten for utviklingseiendommer. På grunn av et begrenset næringsmarked må legges til grunn en viss ledighet ved en eventuell utleie av eiendommen.

6.7.7 Ålesund fengsel

En investering i eiendommen vil være forbundet med risiko knyttet til dagens vern. Arealene er også lite egnet til annet enn dagens bruk uten betydelige investeringer. Eiendommens sentrale beliggenhet er derimot en stor fordel. I kommuneplanen er eiendommen avsatt til «offentlig eller privat tjenesteyting – nåværende», og med dette åpnes det for fremtidig benyttelse av eiendommen til helse- og omsorgsinstitusjon, undervisning, barnehage, administrasjon, forsamlingslokale og annen offentlig eller privat tjenesteyting.

6.7.8 Hustad fengsel

Eiendommen hvor Hustad fengsel er lokalisert er i dag uregulert, men avsatt i kommuneplanen til «offentlig eller privat tjenesteyting – nåværende» og den sørlige delen til LNF-område. Ut fra eiendommens beliggenhet er det et veldig begrenset marked for virksomheter innenfor offentlig og privat tjenesteyting. Samtidig har areal som er avsatt til LNF-område en begrenset verdi (10-20 kr/kvm), alt etter hvor dyrkbare arealene er. Det er likevel grunn til å tenke at det finnes kjøpere til eiendommen med et betydelig tomteareal og en større bygningsmasse. Beskrivelsen i kommuneplanen åpner for fremtidig bruk av deler av eiendommen til for eksempel helse- og omsorgsinstitusjon, undervisning, barnehage, administrasjon, forsamlingslokale og annen offentlig eller privat tjenesteyting. Behovet for denne type virksomhet synes lite etterspurt i markedet og det kan tenkes at en omregulering til næringsbebyggelse er mer aktuelt, eksempelvis industri og lager. Eiendommens størrelse gjør og beliggenhet gjør den egnet til denne type virksomhet.

6.7.9 Eksempler på alternativ bruk av fengselsenheter

Det finnes en rekke eksempler på at fengsler har blitt bygget om og solgt til andre formål som blant annet asylmottak, studentboliger, kulturinstitusjoner, konsertarena, utstillingsgalleri, kontorer, og hotell med mer. Nedenfor følger eksempler på fengsel både i Norge og i utlandet som er omgjort til andre formål:

«Stav Gjestegård» på Sjetten ble opprinnelig bygget som distriktsfengsel i 1863, og drevet som fengsel frem til 1904. Deretter fungerte bygningene som pleiehjem før det ble kjøpt av private og ombygget til hotell. Hønefoss hjelpefengsel fra 1862 drives nå som brasseri, og mulighet for leie av lokale blant annet til konserter, utstillinger og annet. Molde fengsel fungerer som kontor og bymuseum. Stord krets fengsel ble tatt ut av drift i 1963, og stod deretter tomt noen år før det ble pusset opp og brukes nå som utstillingslokale og kulturbygg. Valdres gjestegård var tidligere fengsel i første etasje hvor det nå er kafe, og den tidligere rettsalen i andre etasje er nå restaurant og selskapslokaler. Fredrikstad fengsel stod lenge tomt, men det ble nylig startet opp «Kasjotten» som driver med «escape room», i tillegg har det vært spilt inn reklamer og TV-programmer i det nedlagte fengselet.

Ellers i Europa finnes det flere eksempler på fengsler som har blitt bygget om til hoteller og serveringssteder, blant annet «Den gamle arrest» Ribe, Danmark, «Four Season Hotel», Istanbul, Tyrkia, «Malmaison Oxford Hotel», Oxford, England, «Hotell Katajanokka», Helsinki, Finland, «Löwengraben Hotel», Lucerne, Sveits, «Alcatraz Hotel», Kaiserslautern, Tyskland, «Caro Short Stay Main Bridewell», Liverpool, England, «Barabas Luzern», Luzern, Sveits, «Hostel Celica», Ljubljana, Slovenia og «Långholmen Hotel» Stockholm, Sverige som også innehar et fengselsmuseum. Tidligere horsens fengsel i Horsens i Danmark brukes som et unikt kulturhus, med muligheter for utendørs konserter og arrangementer i den tidligere luftegården. Deler av bygget rommer et fengselsmuseum, og deler av lokalene benyttes til utleie som møtelokaler, festlokaler og lignende. Det tidligere fengselet huser også kontorer, atelier og en fløy med overnatting.

Større fengsel, som eksempelet ovenfor fra Horsens i Danmark kan også være aktuell for flere ulike typer bruk samtidig. Beliggenhet, tilstand på bygningsmasse, størrelse og vernebestemmelser er også forhold som spiller inn på alternativ bruk i tillegg til bygningsmassens utforming. Det kan også tenkes at enkelte av fengslene kan benyttes til andre formål innenfor kriminalomsorgen.

Alternativ som medfører stor grad av avvikling av dagens fengselsenheter som K2 og K3 medfører større utfordringer med å finne alternativ bruk av enhetene. Vernestatus sin betydning for salg er beskrevet nederst i neste kapittel.

6.8 VERNEBESTEMMELSER BETYDNING DRIFT OG EVENTUELT SALG

I utredningen er vi bedt om å gjøre en vurdering av hvorvidt vernebestemmelser er til hinder for kriminalomsorgens drift og eventuelt behov eller muligheter for endringer. Hvorvidt vern påvirker alternativ drift av eiendommen og hvilken betydning vern har for et eventuelt salg av eiendommen er også beskrevet i kapitlet. Vernebestemmelser er omtalt i kapittel 2.3.8, hvor det refereres til Kulturminneloven som har som formål å sikre at kulturminner og kulturmiljø vernes som en del av vår kulturarv. Regjeringens landsverneplan for justissektoren, Statsbygg forvaltningsplaner for kulturhistoriske eiendommer, Hå kulturminnevernplan, Kulturminneplan Vik kommune, samt plan- og bygningsloven er også sett hen til ved beskrivelse av vernebestemmelser.

Åna fengsel, Vik fengsel og Ålesund fengsel er de tre fengselsenheter som er omfattet av vern i denne utredningen. Samtlige enheter er beskrevet i landsverneplanen for justissektoren som betyr at de er kartlagt i et samarbeid med Justisdepartementet, Riksantikvaren, Kriminalomsorgen og Statsbygg som verneverdige representanter for sektoren. Planforslaget ble avgitt fra Justisdepartementet til Riksantikvaren i 2011. Landsverneplanen skal oppfattes som en helhet og inneholde et utvalg som viser bredde og variasjon i eiendomsmassen tilknyttet sektoren, slik at selv om det er flere fengsler som er bygget i samme tidsepoke så er det ikke alle som er inkludert i denne landsverneplanen. Ved utarbeidelse av landsverneplanen for justissektoren ble det lagt stor vekt på at vernebestemmelsene ikke skulle være til hinder for fengselsdrift, og ikke legge begrensninger på nødvendige tilpasninger av lokalene. Derfor er

også liten grad av interiøret vernet. De ulike fengslene har ulik kulturhistorisk verdi som er beskyttet gjennom ulike former for vern som beskrevet nedenfor.

Verneklasse 1 er det sterkeste juridiske virkemiddelet innen forvaltning av kulturminner, hvor det er forbudt å gjøre tiltak utover vanlig vedlikehold uten tillatelse fra kulturminnemyndighetene. Antikvariske myndigheter skal også behandle søknad om dispensasjoner i fredet bygg. Verneklasse 2 er et internt statlig vern, som i seg selv ikke er juridisk bindende, men som det enkelte departement har forpliktet seg til å følge. Flere eiendommer har likevel et lokalt vern, som oftest gjennom juridisk bindende reguleringsplan med formål om å sikre verneinteressene. Lokalt vern kan gjelde som et tillegg både til verneklasse 1 og 2, og verneklasser vedtatt av kommunen kan deles i to kategorier, enten regulert til bevaring gjennom juridisk bindende reguleringsplan med hjemmel i plan- og bygningsloven. Denne type vern kan kun endres ved en omregulering, som ofte skjer i forbindelse med et endringsbehov. Enkelte fengsel som ikke har et juridisk bindende vern, eller vern i det hele tatt kan bli underlagt et slik type vern ved en omregulering. Den andre kategorien lokalt vern er at enheten er omtalt i kommunens kulturminneplan, som også inneholder plan for forvaltning. Nedenfor følger en oversikt over vern og hvilken betydning det har for det enkelte fengsel.

6.8.1 Åna fengsel

Landsverneplanen for justissektoren beskriver formålet med vernet av Åna fengsel:

«Sikre det helhetlige anlegget Opstad tvangsarbeidsanstalt oppført etter planen utarbeidet av Justisdepartementet, og som den første og eneste i sitt slag, etablert som svar på Løsgjengerloven av 1900. Formålet med å frede utomhus arealet er å sikre det helhetlige anlegget med soneinndeling, sikre en kontrollert utvikling, og ta vare på anleggets avsidesliggende og monumentale preg».

Vernet ved Åna fengsel innebærer vern i ulike kategorier og omfang som beskrevet nedenfor i neste avsnitt. I tillegg er Åna fengsel omtalt i Hå kommune sin kulturminneplan.

Verneklasse 1, fredning omfang

Det helhetlige anlegget er fredet rundt hoved bebyggelsen. Fredete utomhus elementer omfatter steingarder, steinsatte kanaler, veier bygd av tvangsarbeiderne, en frittstående fyrpipe og 12 brannhydranter. Følgende bygninger er satt i verneklasse 1 med fredning av eksteriør: Bensinhus, brannstasjon, dynamitt hus og hovedbygget (fengselsbygg) med forlegning. I tillegg er Rødhus 2, som er bolig på åpen avdeling omfattet av både eksteriør og interiør vern. Av den totale bygningsmassen på i underkant av 40 000 m², er 13 500 m² av bygningsmassen underlagt verneklasse 1, hvorav 300 m² også gjelder interiørvern.

Verneklasse 2, bevaring omfang

Bygninger som er omfattet av verneklasse 2, bevaring gjelder eksteriør. Bygninger som er omfattet av denne verneklassen er: Fjøsbygninger, hvitgata 1-4, hybelhuset, pumpehus, redskapsskur, rødhus 1,3,4,5 og 6, skolehuset, tømmerverksted, uthus til hvitgata 2, to vannbasseng, og del av vognskur. Store deler av bygningsmassen i denne verneklassen står tom i dag, se videre omtale under neste avsnitt. De fire husene i hvitgata og hybelhuset brukes som bolig og kontorer. Redskapsskur, tømmerverksted og vognskur benyttes som lager, verksted og lignende. Husene i rødgata brukes som boliger, forlegning og kontorer. De to verna vannbasseng er ikke lokalisert på fengselsområdet, men er plassert perifert på eiendommen. Av den totale bygningsmassen på i underkant av 40 000 m², er 14 500 m² av bygningsmassen underlagt verneklasse 2.

Betydning av vern for fengselsdriften, inkludert eventuelle behov og muligheter

Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet ble det ved utarbeidelse av landsverneplanen for justissektoren lagt stor vekt på at vernebestemmelsene ikke skulle være til hinder for fengselsdrift, og ikke legge begrensninger på nødvendige tilpasninger av lokalene. Åna fengsel sin bygningsmasse som benyttes direkte i fengselsdriften fungerer i stor grad greit som følge av vernebestemmelser, slik som eksempelvis hovedbygget med blant annet forlegning på høy sikkerhet. Hovedbygget er også det største bygget på Åna fengsel med sine 13 114 m², og også det viktigste bygget for fengselsdriften. Utfordringene er knyttet til den store andelen vernet bygningsmasse som er lite relevant for fengselsdrift slik den er utformet i dag. Store deler av denne bygningsmassen står tom i dag, samtidig som det betales leie for denne bygningsmassen. Av bygg lokalisert utenfor fengselsområdet er det to vannbasseng på eiendommen som har liten verdi for fengselsdriften i dag.

I forprosjekt for Åna fengsel fra 2016 er det forslått å bygge om driftsbygningens vestfløy, og transformere denne fra driftsbygning relatert til fjøsdrift til aktivitetsbygg som også inkluderer skole og helseavdeling. Forprosjektet inneholder også perimetersikring med sluse, noe ombygging og tilpasning av hovedbygget inkludert rivning av D-fløyen og bygge opp en ny avdeling som erstatning for D-fløyen. I forprosjektet er det lagt vekt på å ivareta anleggets helhet, og ivareta anleggets bygningsmønster. Type perimetersikring er utviklet med hensyn til bevaring, samtidig som det ivaretar sikkerhetskrav til fengselet. Dersom D-fløy erstattes er det åpnet for at denne kan erstattes med et nytt bygg med et moderne uttrykk som er tilpasset helheten. Fasadene til driftsbygningene er planlagt tilbakeført til opprinnelig utseende. Oppsummert er forprosjektet med involvering av Riksantikvar, Fylkeskonservator og Hå kommune tilpasset en helhet ved anlegget, som tar vare på kulturminner veid opp mot fengselsfaglige forhold. En videreføring av Åna fengsel med hensyn på vern medfører kostnadsdrivende momenter relatert til kulturminnevern, spesielt knyttet til perimetersikring, men også knyttet til en eventuell tilpasning av driftsbygningene. Det er grunn til å tro at et nytt bygg får å ivareta aktivisering, helsetilbud og undervisning hadde blitt både et bedre alternativ kvalitetsmessig og et langt rimeligere alternativ, både når det gjelder investeringskostnader og driftskostnader enn å tilpasse de gamle driftsbygninger til et aktivitetsbygg.

For en videre drift av Åna fengsel bør det vurderes å «rydde» i bygningsmassen, og et alternativ kan være å selge de bygninger som er utenfor selve fengselsområdet og som det ikke er behov for ved videre fengselsdrift. Bygningsmasse som ikke er vernet og som det kan være hensiktsmessig å selge, rive, eller utføre minimalt med vedlikehold på er i overkant av 10 000 m².

Ved en videre drift av Åna fengsel vil en perimetersikring gi muligheter for å ta godt vare på den verna bygningsmassen som en del av arbeidsdriften.

6.8.2 Vik fengsel

Landsverneplanen for justissektoren beskriver formålet med vernet av Vik fengsel:

«Sikre Vik fengsel som et verdifullt kulturminne knyttet til den store utbyggingen av distriktsfengsler i 1860-årene, og som en uvanlig godt bevart og lesbar representant både interiør- og eksteriørmessig, på fengsler bygd etter arkitekten Heinrich Ernst Schrimmer og Wilhelm von Hannos typetegninger».

Vernet ved Vik fengsel innebærer vern i kategori 1, fredning og med omfang som beskrevet i neste avsnitt, i tillegg er den verna delen av Vik fengsel også underlagt et lokalt juridisk bindende vern, regulert til spesialområde for bevaring etter plan- og bygningsloven § 25.6

Verneklasse 1, fredning omfang

Ved Vik fengsel er det fengselsbygg og forlegning åpen avdeling som er fredet. Dette utgjør 1 282 m² av den totale bygningsmassen på 2 934 m². Fredningen omfatter byggingenes eksteriør og interiør i forbygning, mellombygning og cellebygning, samt opprinnelig løst inventar i de samme bygningene. Fredningen omfatter også kjøkkenhagen, steinmuren nord og øst for forbygningen inkludert i den opprinnelige adkomsten

Betydning av vern for fengselsdriften, inkludert eventuelle behov og muligheter

Vernebestemmelsene ved Vik fengsel er til lite hinder for drift. Den verna bygningsmassen er i bruk i sin helhet.

6.8.3 Ålesund fengsel

Landsverneplanen for justissektoren beskriver formålet med vernet av Ålesund fengsel:

«Sikre Ålesund fengsel som kulturminne knyttet til den store utbyggingen av distriktsfengsler i 1860-årene, og som en representant for fengsler bygd etter arkitekten Heinrich Ernst Schrimmer og Wilhelm von Hannos typetegninger».

Vernet ved Ålesund fengsel innebærer vern i kategori 2, bevaring og med omfang som beskrevet i neste avsnitt, i tillegg er Ålesund fengsel også underlagt et lokalt juridisk bindende vern, regulert til spesialområde for bevaring etter plan- og bygningsloven § 25.6

Verneklasse 2, bevaring

Ved Ålesund fengsel er i praksis hele fengselet og all bygningsmasse vernet i verneklasse 2, bevaring. Dette utgjør 2 264 m². Vernebestemmelser omfatter i praksis alt eksteriør, selv om et lite påbygg til mellomgang er vurdert til å ikke være med i verneområdet. Vernet omfatter også noe areal utomhus.

Betydning av vern for fengselsdriften, inkludert eventuelle behov og muligheter

Vernebestemmelsene ved Ålesund fengsel er til lite hinder for drift. Det er andre forhold relatert til størrelse, romløsninger og lite muligheter for utvidelse som setter begrensninger. Den verna bygningsmassen er i bruk i sin helhet.

Hvorvidt vern påvirker alternativ drift av eiendommen og hvilken betydning vern har for et eventuelt salg av eiendommen er også beskrevet i kapitlet.

6.8.4 Hvordan vern påvirker alternativ drift og et eventuelt salg

Selv om bruk er det beste vern, er vern i seg selv ikke noe hinder for en eventuell avhending. Men en avhending av eiendom hvor det er tilknyttet vernebestemmelser kan ta lenger tid, og prisen kan påvirkes som følge av et eventuelt salg. Reguleringsplaner kan sette begrensninger for ulike former for ny bruk av eiendommene, men det hindrer ikke en avhending. Det er imidlertid en forventning i henhold til den kongelige resolusjons nasjonale mål at det legges til rette for bevaring av de kulturhistoriske verdier ved et eventuelt salg. Dersom en eiendom er fredet eller bevaringsregulert vil disse bestemmelser gjelde uforandret også for en eventuell ny eier. Usikkerhet er det likevel knyttet til hva som kan tillates på eiendommen, slik at en eventuell kjøper har en større risiko ved kjøp av eiendom med vernebestemmelser kontra eiendom uten vern. Dette gir samlet sett en lavere markedsverdi

Vernebestemmelsenes påvirkning av alternativ drift av eiendommene, må ses i sammenheng med aktuelle behov for fremtiden. Aktuelle kommuner og antikvariske myndigheter, alt etter verneklasse, vil måtte være involvert i en eventuell utvikling av eiendommen. Ved konkrete tiltak ved eiendommer med vernebestemmelser kan det gjennom dialog med antikvariske

myndigheter oppnås dispensasjoner fra kulturminneloven, eller endring av lokale vernebestemmelser dersom den aktuelle kommune ser seg tjent med dette.

Fredning medfører betydelige merknader i forbindelse med rehabiliteringstiltak, da fredet bygningsmasse må restaureres antikvarisk. Større ombygginger eller utvidelser kan medføre omregulering. Reguleringsprosesser er ofte tidkrevende og innebærer usikkerhet knyttet til hva som blir utfallet av omreguleringen.

6.9 POLITIETS TRANSPORTBEHOV

Politiets transportbehov ved planlegging av geografisk plassering av kapasitet er tatt med i vurderingen. Denne vurderingen er utført med utgangspunkt i eksempler på politiets transportlogg fra ulike enheter, møter med de fire politidistrikter, samt møter med avsnitt for arrest- og fremstilling ved to ulike politistasjoner. Det er også beregnet noen eksempler på distanseavhengige kostnader.

Politiets transportbehov i denne sammenheng gjelder i hovedsak transport av varetekt. Kriminalomsorgen håndterer i utgangspunktet transport av de domfelte. Men det kan understrekes at politiet og kriminalomsorgen samarbeider om transport ved behov slik at politiet også transporterer domfelte ved enkelte anledninger. Det samarbeides i tillegg på tvers av politistasjonene om transport av varetekt. I hovedsak består transportoppdragene relatert til varetekt av transport fra arrest og til fengsel, fengsel – tingrett t/r, fengsel – helseinstitusjon t/r. Utover dette utføres det i enkelte tilfeller andre typer oppdrag, og eksempelvis lengre transportoppdrag dersom den varetekts innsatte er plassert ved fengsel i annen region. Når det gjelder transport til og fra tingretten legges det opp til fellestransport så langt det er mulig. Med en varetekts innsatt i bilen kreves to tjenestemenn. Dersom det er to som skal transporteres kreves tre tjenestemenn, med mindre det benyttes «cellebuss» som har adskilte rom for de som skal transporteres. Med slike adskilte rom i bilen som benyttes, kan to tjenestemenn utføre transport av flere enn en. Politiet har egne avsnitt med polititjenestemenn, og arrestforvarere som håndterer transport, arrest og fremstilling.

Politiet foretrekker varetekt ved fengselsenheter med kort kjøreavstand fra fengsel og tingrett, men lokalisering til de fleste av dagens fengselsenheter fungerer greit ved at de er det over tid er innarbeidet gode rutiner for transport til og fra enhetene. For politiet er det en fordel med fengselkapasitet høy sikkerhet i tilknytning til Stavanger, Bergen og Ålesund, samt politiet har ønske om kapasitet på begge sider av Romsdalsfjorden og Boknafjorden. Maks kjøretid per vei mener politiet bør være en time fra politistasjon til fengsel.

En domstolkommisjon utreder fremtidens plassering av tingretter, samtidig som det antas at enkelte av politistasjonene også kan ha behov for ny plassering. Det kan likevel legges til grunn at både politi og tingrett vil være lokalisert sentrumsnært i både Stavanger, Bergen og Ålesund også i fremtiden.

Ved å analysere eksempler på politiets transportlogg knyttet til ulike enheter fremgår det at transportoppdragene knytter seg til type transport som nevnt ovenfor, og årsaken til transport gjelder i hovedsak i forbindelse med fengsling, forlenget fengsling, fremstilling i retten, avhør og hovedforhandlinger.

I vurderingen av politiets transportbehov har vi benyttet et utvalg data for å regne på ulike scenario, og å vurdere konsekvensene. Basert på totale oppdrag over en periode på 45 uker i 2018 fordelt på type oppdrag har vi regnet ut delta kostander for transport pr år. Faktiske avstander fra fengsel til politistasjon, tingrett og sykehus er brukt som grunnlag for beregningen. Nedenfor presenteres beregnede kostnader for faktisk utførte oppdrag sammenlignet med samme antall og type oppdrag ved en alternativ ny lokasjon. Det er distanseavhengige kostander ved selve transporten som vises og ikke politiets totale transportkostnader. Dette vil si at tid og kostander som ikke er relatert til kjørelengde ikke er inkludert, eksempelvis administrasjon av transportoppdrag, inn og ut av bil, parkering og lignende. Denne type transportrelaterte kostnader er uavhengig av distanse.

Tabell 6.33 Scenario distanseavhengige kostander ved politiets transport ulike lokasjoner

Fengsel	Total km pr uke	Timer pr uke	Total kostnad pr uke	Total kostnad pr år
Ålesund fengsel	31	0,52	554	28 809
Hustad fengsel	291	4,84	5 131	266 791
Scenario Digerneset	706	11,77	12 471	648 492

Tabellen ovenfor viser at distanseavhengige kostander ved transport er lave. I et tenkt scenario hvor et nytt fengsel er plassert på Digerneset, rundt 20 minutters kjøring utenfor Ålesund er det lagt til grunn samme type og mengde oppdrag som for Ålesund fengsel og Hustad fengsel i eksempelperioden. Det er i eksempelet ikke tatt høyde for at ved en samlokalisering vil kunne medføre noen stordriftsfordeler med å samkjøre noen av oppdragene slik at antall turer kan gå ned.

Et annet eksempel er Bergen fengsel som er det største fengselet i utredningsområdet, og som er lokalisert med i underkant av en mil til politistasjonen og rundt to mil til tingrett og sykehus. I dette tilfellet er de distanseavhengige kostnadene beregnet til i underkant av en million per år. Transportkostnader til politiet i sin helhet er imidlertid langt høyere, men dette er uavhengig av lokasjon slik at dette ikke er beregnet i denne analysen.

Oppsummert viser vurderingen at lokasjon har liten betydning når det gjelder kostnader, med mindre det kreves flytransport eller andre spesielle forhold som må tas hensyn til. De viktigste forhold knyttet til politiets transport og den geografiske plassering er at tilstrekkelig antall varetektsplasser er innenfor rimelig transportavstand, og da helst innenfor en times kjøring mellom politi, tingrett og varetektsplass. Optimal plassering for politiet hadde vært lokalisering

av både fengsel og tingrett vegg i vegg med politihuset, men en fengselsenhet har ikke nødvendigvis samme behov for sentralitet som en politistasjon. Ved en konsentrering av fengselsenheter der mengdene er bosatt, og innen rimelig kjøretid mellom politistasjon, tingrett, fengselsenhet og sykehus, samtidig som fengselsenheter er lokalisert i tilknytning til hovedveinettet vil det kunne bli en god plassering også for politiet. Større fengselsenheter er fordelaktig ved at transporten kan samkjøres.

6.10 SAMMENFATTENDE ANALYSE

Alternativanalysen avsluttes med en vurdering av alternativene som sammenfatter de prissatte og ikke-prissatte virkningene. Den anbefalte løsningen gis basert på en helhetsvurdering av kravoppfyllelse, totalkostnader, usikkerhet og nytteeffekter, herunder en beregning av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i et nåverdiperspektiv. I tabellen nedenfor presenteres resultatene fra den samfunnsøkonomiske analysen samlet, der både de ikke-prissatte og prissatte effektene for hvert alternativ er inkludert.

Tabell 6.34 Sammenstilling av de prissatte og ikke-prissatte virkningene i den samfunnsøkonomiske analysen

	Null	Null+	K1	K2	K3
Robusthet og levedyktighet	0	+	+++	++++	++++
Sikkerhet	0	+	++	++++	++++
Kvalitet i innhold for de innsatte	0	+	++	++++	++++
Fysisk arbeidsmiljø	0	+	++	++++	++++
Transportbehov politiet og kriminalomsorgen	0	0	+	++	+++
Tilgjengelighet og nærhet	0	0	0	+++	++++
Investeringskostnad 2025–2065 mill. 2018-kr inkl. mva.	0	2 058	7 495	7 406	7 606
Netto nåverdi 2025–2065 mill. 2018-kr inkl. skattekostnad	0	-560	-3 850	500	-2 650
Rangering alternativer	-	3	4	1	2

Videreføring av dagens situasjon vurderes som ikke realistisk, fordi det på sikt ikke vil være forsvarlig med tanke på kvalitet og kapasitet uten større investeringer. Nullalternativet anses derfor ikke som et valgbart alternativ, men benyttes som et sammenligningsgrunnlag.

Dagens situasjon innebærer at tiltak må iverksettes både på kort og lengre sikt. Det mest prekære behovet er å erstatte bygningsmassen med dårligst teknisk tilstand, og samtidig øke kapasitet ved høy sikkerhet, ivareta egen adskilt soning for kvinner og legge til rette for bygningsmessige tilpasninger som øker mulighet for aktivisering, og motvirker bruk av ufrivillig isolasjon. Det anbefales derfor at tiltak iverksettes innen kort tid.

Med bakgrunn i de definerte konsepter fremstår K2 som det beste alternativet. Alternativet innebærer færre og større enheter i form av nybygg, og konsentrert rundt byene Stavanger, Bergen og Ålesund. Begrunnelse for valg av dette konseptet er at K2 har lavere kostnader enn en videreføring av dagens kostnadsnivå og alternativet vurderes til å gi stor eller meget stor forbedring av de ikke-prissatte konsekvensene. K3 er rangert som best for ikke prissatte virkninger, men alternativet har vesentlig høyere kostnader enn det anbefalte alternativet. Analyser viser at det er store besparelser i K2, hvor alle dagens enheter erstattes med nybygg, derfor anbefales ikke nullplussalternativet eller K1.

Bakgrunnen for at K2 gir den høyeste netto nåverdien er reduserte kostnader for virksomhetsdriften som følge av stordriftsfordeler ved større enheter. For nybygg er kostnader for virksomhetsdrift beregnet utfra erfaringstall fra fengsler i drift samt planlagt bemanning ved nye fengsler. Det er ikke lagt til grunn ytterligere stordriftsfordeler utover 300 plasser. Denne effekten av stordriftsfordeler er dermed konservativt beregnet og det er potensiale for at det med standardiserte løsninger og enheter over 300 plasser kan redusere driftskostnadene ytterligere. En ytterligere reduksjon i kostnader knyttet til virksomhetsdrift i større enheter medføre at K2 i realiteten kan komme enda bedre ut sammenlignet med de øvrige alternativene.

I tillegg til reduserte kostnader, medfører K2 en vesentlig høyere kvalitet på soningstilbudet. Ved å velge K2 oppnås en optimal bygningsmasse, og et robust og levedyktig alternativ som ivaretar en moderne kriminalomsorg på en mest mulig sikker, effektiv og virkningsfull måte. Ved valg av K2 konsentreres kapasiteten til de store byene, og i tilknytning til viktige fagmiljø og infrastruktur. Utfra et kostnadmessig perspektiv anbefales det ikke å velge et av de mer geografiske spredte alternativene. Både K1 og K3 er betraktelig mye dyrere enn K2. K3 scorer tilsvarende bra som K2 på de ikke-prissatte konsekvensene, men det koster rundt 3,2 milliarder kroner mer dersom det velges et noe mer geografisk spredt alternativ.

Samtlige investeringskonsepter scorer bra på robusthet og levedyktighet. Null- og nullplussalternativet anses å ha en kortere levetid enn de øvrige alternativene. K2 og K3 scorer høyere enn K1 knyttet til begrensninger i dagens bygningsmasse.

Når det gjelder sikkerhet, kan begrensede investeringer i nullplussalternativet bidra til å ivareta den bygningsmessige sikkerheten noe bedre for dagens fengsler, eksempelvis bygging av perimetersikring. Dette løser imidlertid ikke utfordringer med mangel på plasser med høyere

sikkerhetsnivå i et 40-års perspektiv. K1 har noen begrensninger i muligheter for bygningsmessige funksjonsendringer som kan øke sikkerheten. Nybygg er også vurdert som bedre enn rehabilitering, fordi man har en større mulighet til å etablere gode løsninger som både ivaretar den statiske og dynamiske sikkerheten. Ved en bygningsmessig tilpasning som forhindrer isolasjon kan sikkerheten bedre ivaretas knyttet til de farligste innsatte.

Konsekvensen kvalitet i innhold for de innsatte er vurdert som meget stor positiv virkning i alternativene med mest nybygg. Nybygg scorer bedre enn rehabilitering som følge av en mer fleksibel bygningsmasse som kan tilpasses fremtidig ønsket tilbud mer enn rehabilitering av eksisterende bygningsmasse. Dagens bygningsmasse er ikke tilstrekkelig egnet til å tilby ønsket aktivisering. Nullplussalternativet viderefører noen enheter som er lite egnet for fremtidsrettet kriminalomsorg. Samtidig får alternativet tilført noen nye plasser som også inkluderer areal for aktivisering, slik at det er en klar forbedring fra nullalternativet.

Når det gjelder fysisk arbeidsmiljø anbefales det allerede i nullplussalternativet å utvikle Bjørgvin fengsel, en av de enheter med dårligst sanitære forhold og fysisk arbeidsmiljø. I tillegg er det knyttet tiltak til D-fløyen ved Åna fengsel som bedrer det fysiske arbeidsmiljøet. K1 er vesentlig bedre enn nullplussalternativet i hovedsak på bakgrunn av høyere andel nybygg. K2 og K3 oppnår maksimal score på bakgrunn av stor andel nybygg.

I vurderingen av transportbehov for politiet og kriminalomsorgen er det vektlagt plassering av fengselsenheter i forhold til politi, domstol og hovedvegnett, samt fremkommelighet. Dagens fengselsenheter har ikke optimal beliggenhet og nybygg er derfor favorisert med konsentrert lokalisering. K3 scorer imidlertid bedre enn K2 ved at det er plassert et fengsel på hver side av Boknafjorden og Romsdalsfjorden.

Ved vurdering av tilgjengelighet og nærhet oppnår K3 maksimal score og K2 scorer nesten like bra ved at kapasiteten plasseres i nærheten av de store byene.

Det er gjennomført en analyse av hver fengselsenhet, som analyserer en videreføring av den enkelte enheten inkludert kostnader ved rehabilitering av bygningsmassen sammenlignet med å erstatte kapasiteten med nybygg. Ved rehabilitering er det beregnet økt husleie i henhold til dagens husleiemodell. Det er i tillegg inkludert en analyse som viser resultat for hver enkelt enhet i tilfeller der husleien ikke økes som følge av rehabilitering. Analysen viser at nybygg vil være mest kostnadseffektivt for alle enheter både i et scenario med, og uten økt husleie også når analysen tar utgangspunkt i dagens kapasitet og uten behov for rehabilitering av dagens fengsel.

For å tydeliggjøre effekten av stordriftsfordeler er det gjennomført en analyse av å bygge to fengsler kontra å samle dette på én lokasjon. Analysen viser at ved en samlet lokalisering oppnår vesentlige besparelser både i investeringskostnader og kostnader i hele analyseperioden. Det er i tillegg utført en analyse med utgangspunkt i dagens kapasitet som viser at nybygg er mer kostnadseffektiv i analyseperioden enn en videreføring av dagens fengsler.

Det er gjennomført flere sensitivitetsanalyser for å vurdere konseptvalgets robusthet. Konseptvalget står seg i alle tilfeller sammenlignet med øvrige alternativene som er relevante på lang sikt.

I tillegg til samfunnsøkonomisk analyse er vi i oppdragsbrevet bedt om å vurdere spesifikke tema som lokalisering av statlige arbeidsplasser, omstillingsprosesser, alternativ bruk av eiendommene, samt vernebestemmelser sin betydning både for drift og en eventuell avhending, samt vurdering av politiets transportbehov ved lokalisering av enhetene. Nullpluss og K1 scorer best på lokalisering av statlige arbeidsplasser. Behovet for omstillingsprosesser er størst i K2 og K3, men behovet er begrenset til flytting av relativt få arbeidsplasser. Vernebestemmelsene har betydning for alle konsepter, men på ulik måte alt etter om det medfører videre drift, rehabilitering eller avhending av enheter med vernebestemmelser. De distanseavhengige transportkostnadene er lave og påvirkes i liten grad av valgt konsept.

7 FØRINGER FOR FORPROSJEKTFASEN

I dette kapitlet gis tilrådninger for å støtte beslutningstaker i prosessen etter denne utredningen, og videre i prosjektavklaringsfasen for å kunne operasjonalisere anbefalingen. Det henvises til Finansdepartementets spesifikasjon for KS1 og punktet føringer for forprosjektfasen. Med bakgrunn i utredningen og basert på erfaring beskrives ulike forhold som vi mener det er spesielt viktig å ha fokus på i dette prosjektet. Innledningsvis trekkes det frem prosjektspesifikke suksessfaktorer for måloppnåelse, samt potensielle fallgruver. Listen over suksessfaktorer og fallgruver er forsøkt prioritert, men i praksis vil alle disse faktorene være høyt prioritert.

1. Overordnet styring og forutsigbarhet
2. Oppdaterte prognoser og ta høyde for endrede forutsetninger
3. Omfang og ambisjonsnivå inkludert oppdatert funksjons- og arealveileder
kravspesifikasjon for fengselsbygg
4. Godt sammensatt prosjektteam og samarbeid med Statsbygg
5. Organisering av prosjekter og gjennomføringsstrategi
6. Hensiktsmessig kontraktsstrategi

Kapitlet er strukturert med utgangspunkt i disse faktorene nevnt ovenfor, og tilrådning om hvordan disse bør bearbeides videre i forprosjektet blir omtalt i hvert kapittel.

7.1 OVERORDNET STYRING OG FORUTSIGBARHET

Den viktigste suksessfaktoren er en prosjekteier som gir tydelige føringer og følger opp prosjektene med en overordnet beslutningsplan. På bakgrunn av forhold som vi har nevnt tidligere, eksempelvis endringer i kriminalitetsbildet, og endringer i straffnivå som medfører en usikkerhet knyttet til fremtidig behov, kan dette peke i retning av å organisere utviklingen i straffegjennomføringskapasitet på Vestlandet som et program for å følge opp usikkerheten knyttet til fremtidig behov, og videre gjennomføre nødvendige omprioriterer knyttet til eventuelle endringer i behov.

Et program fokuserer på endringer i utviklingen og prioriterer hvilke tiltak som best bidrar til å realisere gevinster, nå effektmål og bidra til samfunns målet. Prosjektene i programmet fokuserer på å nå sine resultatmål.

Som omtalt i veileder for styring av statlige byggeprosjekter i tidligfase, bør det opprettes et prosjektråd for å ivareta de overordnede styringsfunksjonene. I dette tilfellet bør dette rådet fungere som et programråd. Programrådet bør inkludere representanter fra Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kriminalomsorgen og Statsbygg.

Programrådet bør definere føringer og sørge for at disse følges opp. Videre bør programrådet sørge for nødvendige ressurser til prosjektene, og sørge for forankring hos berørte virksomheter. Programrådet bør godkjenne planer og gjennomføringsstrategi inkludert forutsigbar finansiering, og sørge for at det blir utarbeidet og fulgt opp planer vedrørende gevinstrealisering. Tomtevalg bør utredes i neste fase, og godkjennes av programrådet, og sist men ikke minst bør programrådet sørge for at programomfanget optimaliseres ved å gjennomføre nødvendige prioriteringer ved behov.

7.2 OPPDATERTE PROGNOSE

I vår anbefaling legges det til grunn dagens og fremtidig behov ut ifra de forutsetninger som gjelder per i dag. Det anbefales å ta utgangspunkt i prognosene ti år frem i tid og gjennomføre første byggetrinn basert på disse prognoser. Videre anbefales det å øke kapasiteten trinnvis i takt med etterspørselen frem i tid. På grunn av stor usikkerhet i fremtidig behov er det viktig å jevnlig oppdatere prognoser for kapasitetsbehovet. Det er sannsynlighet for at utviklingen fremover kan medføre endringer og omprioriteringer som følge av endringer i kriminalitetsbildet og i straffnivå. Det anbefales derfor en trinnvis utbygging av kapasitet.

En endring i dimensjonerende antall plasser vurderes til ikke å endre konseptvalget ved at det i alle tilfeller vil være mer kostbart å rehabilitere den eldre bygningsmassen enn alternativet med nybygg og konsentrering.

7.3 OMFANG OG AMBISJONSNIVÅ

I delkapittelet 7.6 vedrørende kontraktsstrategi omtales et utvalg av større fengselsbyggeprosjekter i den senere tid. Ved de siste nybygg har det blitt benyttet standardløsninger som inkluderer M2015, som ivaretar en rekke funksjoner samt forlegning ved høy sikkerhet. Det anbefales å bygge videre på erfaringer fra nylig gjennomførte byggeprosjekter, samt funksjons- og arealveileder kravspesifikasjon for fengselsbygg. Nedenfor presenteres en rekke forhold som bør vurderes i forprosjektet når det gjelder omfang og ambisjonsnivå. Flere av disse punktene knyttes direkte opp mot hva som synes hensiktsmessig som fremtidige standardløsninger for Kriminalomsorgen.

7.3.1 Teknologisk utvikling

Når det gjelder bør-kravet om at det bør tilrettelegges for digitalisering kan det benyttes erfaringer fra byggeprosjektene i Agder. Det er naturlig at funksjons- og arealveilederen oppdateres fortløpende med hensiktsmessige tiltak også innenfor dette området. Det er fremdeles stor usikkerhet rundt effektene av digitalisering i fengselsenheter, og om de faktisk er positive. Utredningen har ikke gått nærmere i detaljer på dette feltet, men det anbefales i neste fase å utrede mer om grad av digitalisering.

7.3.2 Overgangsboliger

Overgangsboliger er også behandlet utenfor konseptene. Det legges til grunn at disse kan videreføres på samme måte. I Bergen kan det vurderes om overgangsbolig kan flyttes nærmere Bergen fengsel for å kunne utnytte ressursene bedre, spesielt nattbemanning.

7.3.3 Friomsorgskontorene

I likhet med overgangsboliger anbefaler utredningen dagens løsning uavhengig av plassering av fengselsenheter. Det synes å være liten grad av behov for samlokalisering av friomsorgskontorer og fengselsenheter. Friomsorgskontorene er avhengige av å ha sentrale plasseringer med god offentlig kommunikasjon, samtidig som de er godt geografisk spredt. En eventuell flytting, eller endring i størrelse på et friomsorgskontor kan raskt endres og tilpasses behov for kapasitet, samt tilpasses i hvilke områder denne kapasiteten er nødvendig.

7.3.4 Grupper med behov for særlig tilrettelegging

Som omtalt under punkt 2.3.5 Normative føringer for grupper med behov for særlig tilrettelegging, må kriminalomsorgens kapasitetsbehov ses i sammenheng med de verdier og prinsipper norsk kriminalomsorg bygger på. I Stortingsmelding 12 (2014-2015) pekes det på at det er behov for å videreutvikle tilbudet til enkelte grupper innsatte. Siden bygningsmassens tilstand og utforming kan ha avgjørende betydning for tilbudet som kan gis til grupper med behov for særlig tilrettelegging, bør forprosjektfasen omfatte en avklaring for om, og eventuelt hvordan, tilbudet til disse gruppene skal videreutvikles ved etablering av nye fengsler. Nedenfor beskrives kort behovet for tilrettelegging for enkelte grupper innsatte.

Fengselkapasitet for ungdom i alderen 15–18 år

Ungdomsenhet Vest ivaretar i dag behovet for plasser for unge innsatte mellom 15–18 år som skal settes i varetekt og/eller skal sone fengselsstraff på Vestlandet. Siden ungdomsenheten er en del av Bjørgvin fengsel, bør mulig konsekvens av eventuell avvikling av Bjørgvin fengsel for ungdomsenheten avklares i forprosjektfasen.

Psykisk syke innsatte

Innsatte i fengslene har i økende grad sammensatte utfordringer og et større behov for psykiatrisk bistand. Denne utviklingen bidrar også til å forsterke kriminalomsorgens utfordringer i forhold til at «isolasjon», jf. også kritikk fra Sivilombudsmannen, Europarådets, torturovervåkingsskomité (CPT), Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM),

FNs torturkomité og Europarådets torturkomité mot bruken av utelukkelse fra fellesskap av innsatte.

I nye fengsler vil det være avgjørende at bygningsmassen legger til rette for fellesskap og et aktiviseringstilbud for alle innsatte. Nye fengsler bygget i henhold til Funksjons- og arealveileder for fengselsbygg vil generelt ivareta dette behovet, jf. blant annet at også mottaks- og særavdelinger nå planlegges og bygges med lokaler for fellesskap og aktivisering av innsatte. Om det er aktuelt å etablere nye tiltak som krever bygningsmessig tilrettelegging ut over dette, som blant annet eventuell etablering av forsterkede fellesskapsavdelinger eller ressursavdelinger, bør avklares tidlig i forprosjektfasen.

Rusmisbrukere

Det legges til grunn at dagens tilbud til rusmisbrukere, blant annet i etablerte rusmestringsenheter som et minimum videreføres uansett konsept. Nye fengsler bygget i henhold til Funksjons- og arealveileder for fengselsbygg, vurderes generelt å være tilrettelagt for etablering av rusmestringsenheter. Andre tiltak, som blant annet avrusningsenheter som Stortinget i statsbudsjettet for 2019 har bevilget midler til å etablere som et pilotprosjekt ved Bjørgvin fengsel, vil imidlertid kreve ekstra bygningsmessig tilrettelegging.

7.3.5 Fengselkapasitet for kvinner på Vestlandet

Andel av kvinner har på landsbasis ligget stabilt rundt seks prosent, og dette legges også til grunn i utredningen som fremtidig behov for fengselsplasser for kvinner.

I Meld. St. 12 (2014-2015) Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen, fremgår følgende: «Kvinner utgjør en liten del av alle innsatte i fengsel, men har krav på et tilrettelagt tilbud på lik linje med menn. Kvinner skal som hovedregel gjennomføre straff i egne fengsler. Dersom kvinner skal gjennomføre straff i fengsler med mannlige innsatte, skal det skje i særskilte skjermede avdelinger med tilrettelagt tilbud.»

Det er i dag ingen fengsler eller separate fengselsavdelinger for kvinner på Vestlandet. Nærmeste separate kvinneavdeling er Arendal fengsel, Evje avdeling hvor 30 plasser for kvinner skal etableres i løpet av første tertial 2019.

Etter nedleggelse av Bergen fengsel, avd. Osterøy, har kriminalomsorgen til sammen 25 plasser med høyt sikkerhetsnivå for kvinner i Bergen og Stavanger fengsler og åtte plasser med lavere sikkerhetsnivå ved Sandeid fengsel. Videre innsettes også kvinnelige innsatte ved overgangsboligene i Stavanger og Bergen.

Behov for fengselkapasitet på Vestlandet, er i behovsanalysen forutsatt 90 prosent belegg, estimert til 950 fengselsplasser i 2018, herav seks prosent eller om lag 55 plasser for kvinner. I tillegg kommer en forventet økning i kapasitetsbehov på mellom 100–130 plasser for hvert tiår,

herav 6–8 flere plasser for kvinner. I KVV er det generelt lagt til grunn en fordeling med 70 prosent med høyt sikkerhetsnivå og 30 prosent med lavere sikkerhetsnivå

Kvinne plassene på Vestlandet er ikke i overensstemmelse med målsetting om at kvinner skal innsettes i egne kvinnefengsler eller avdelinger separat fra menn, og de er ikke i overensstemmelse med målsettingen om at kvinnelige innsatte skal ha likeverdige tilbud som menn.

Med bakgrunn det relative lave antall kvinnelige innsatte og målsettingen om at kvinnelige innsatte skal ha et adskilt og likeverdig tilbud fra kriminalomsorgen og kriminalomsorgens forvaltningssamarbeidspartnere som menn, og at behovet i stor grad er konsentrert omkring Bergen og Stavanger, anbefales kriminalomsorgens fremtidige fengselskapasitet for kvinner lokalisert til Bergen og Stavanger.

Selv om Funksjons- og arealveileder for fengselsbygg vil bli lagt til grunn ved etablering av nye kvinne plasser, kan kriminalomsorgens standard forlegningsbygg M2015 ikke kunne benyttes siden dette rommer 96 innsatte. I forprosjektfasen bør det derfor utredes en alternativ løsning for kvinner som ivaretar målsettingen om særskilte skjermede avdelinger med tilrettelagt tilbud. Mulighet for at disse skal kunne benyttes og fungere med et fleksibelt sikkerhetsnivå ut fra det aktuelle behov, bør også vurderes nærmere. Hensyn til at kvinnelige innsatte har sammensatte utfordringer, målgruppens størrelse og hensyn til at behovet forventes å øke hvert tiår, tilsier at fengslene etableres med noe overkapasitet ved oppstart.

7.3.6 Straffegjennomføring med elektronisk kontroll

Som omtalt i kapittel 7.2 legges det i vår anbefaling til grunn dagens og fremtidig behov ut ifra de forutsetninger som gjelder per i dag. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll er i denne utredningen hensyntatt med bakgrunn i dagens regelverk og allerede varslede regelverksendringer. Mulige fremtidige endringer i regelverket for straffegjennomføring med elektronisk kontroll vil måtte inngå i de fremtidige vurderingene av behovet for utbygging av ny fengselskapasitet.

Straffegjennomføringsloven § 16 annet ledd og forskrift om straffegjennomføring avgrenser målgruppen og anvendelsesområdet for straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Det er særlig begrensninger når det gjelder domslengde og lovbruddskategorier. I dag følger det av regelverket at domfelte som er dømt for volds- eller seksualforbrytelser som hovedregel ikke skal innvilges straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Videre er det en maksimal gjennomføringstid på fire måneder. Justis- og beredskapsdepartementet har hatt nye regler på høring hvor gjennomføringstiden er foreslått utvidet til seks måneder.

Både i Sverige, Danmark og Finland er målgruppen for straffegjennomføring med elektronisk kontroll større fordi ordningen også retter seg mot domfelte med lengre dommer. I disse landene er det opptil seks måneders gjennomføringstid, og det er i hovedsak ingen begrensninger med hensyn til lovbruddskategori. For delgjennomføringer er

gjennomføringstiden i Sverige helt opp mot to år, og det utredes i dag konsekvenser ved en utvidelse av helgjennomføring helt opp til tolv måneder. I de fleste land i Europa for øvrig er gjennomføringstiden høyere enn seks måneder.

På sikt er det mulig å tenke seg en forsvarlig bruk av elektronisk kontroll med en gjennomføringstid på inntil tolv måneder. En utvidelse med hensyn til domslengden vil gi flere domfelte muligheten til å gjennomføre straff med elektronisk kontroll. Det bør også vurderes en endring i regelverket som fjerner dagens begrensninger når det gjelder lovbruddskategorier. Elektronisk kontroll vil etter Kriminalomsorgsdirektoratets mening fremdeles være en faglig forsvarlig og hensiktsmessig straffegjennomføringsform. Elektronisk kontroll er den tryggeste og mest inngripende gjennomføringsformen i samfunnet kriminalomsorgen har til rådighet, og kan derfor også benyttes for målgruppen som har begått alvorlig kriminalitet. I alle tilfeller vil det foretas en helhetlig utilrådelighets- og sikkerhetsmessig vurdering. Elektronisk kontroll vil derfor ikke innvilges dersom det er utilrådelig eller sikkerhetsmessig betenkelig. Videre vil straffegjennomføring med elektronisk kontroll gi mulighet for ytterligere heving av kontrollnivå gjennom ulike tekniske virkemidlene som er tilgjengelig. Bruk av sporingsteknologi, videosamtaler, fjernalkoholmåling og biometri vil øke graden av kontroll, og kan bidra til å gjøre elektronisk kontroll tilrådelig overfor grupper av domfelte som i dag faller utenfor ordningen. Dette er tekniske løsninger som i dag er foreslått å tas i bruk.

I flere europeiske land benyttes elektronisk kontroll nettopp for de mest alvorlige delgjennomføringssakene, fordi det anses som den sikreste måten for en gradvis utslusing til samfunnet etter endt straff. For eksempel benyttes fotlenke med sporingsteknologi for seksualforbrytere hvor det er et behov for å etablere soner hvor den domfelte ikke skal bevege seg, som rundt barneskoler, eller soner hvor vedkommende bør befinne seg, som områder rundt et behandlingstilbud.

I Norge har man de siste årene sett at domfelte dømt for seksualforbrytelser utgjør en stadig større andel av innsatte i fengsler, slik at det vil kunne være en potensielt stor målgruppe for elektronisk kontroll i fremtiden. Videre er bruk av elektronisk kontroll som progresjons- og sikkerhetstiltak for forvaringsdømte, samt som varetektssurrogat, også hensiktsmessige målgrupper.

Dersom man utvider målgruppen for straffegjennomføring med elektronisk kontroll ved å øke gjennomføringstid fra seks måneder, som er forslaget i dag, til tolv måneder og fjerner begrensninger i lovbruddskategoriene vil dette samlet sett innebære en potensiell økning på rundt 600 plasser i landet totalt sett. Beregningen er basert på gjennomsnittstall for domsintervallet mellom seks og tolv måneder over de siste fire år. I tillegg kan man også tenke seg bruk av elektronisk kontroll for andre grupper enn de som er tatt med i overnevnte beregning, som forvaringsdømte og varetektsinnsatte. Sistnevnte er i tidligere beregninger anslått til å dreie seg om rundt 50 personer.

Forutsatt nevnte premisser kan man samlet sett anslå potensialet for bruk av elektronisk kontroll i stedet for fengselsplasser i et 40 års perspektiv til å omfatte om lag 1 200 plasser til enhver tid.

7.4 SAMMENSATT PROSJEKTTEAM

Som beskrevet i kapitlet vedrørende overordnet styring bør programrådet utpeke ressurser til prosjektene. Kompetansen bør være sammensatt med riktig kompetanse og kapasitet, og gjerne ressurser med erfaringer fra nylig gjennomførte byggeprosjekter i Kriminalomsorgen. Det er også viktig å fortsette den gode dialogen med Statsbygg ved alle større rehabiliteringer, nybygg og eventuell rivning av bygningsmasse, også med tanke på avtaler vedrørende fremtidig husleie.

7.5 ORGANISERING AV PROSJEKTER OG GJENNOMFØRINGSSTRATEGI

I dette delkapitlet beskriver vi forslag til oppdeling av prosjektene utfra hensyn til å minimere den samlede risiko, og sikre grunnlag for en best mulig styring og gjennomføring av prosjektene. Det beskrives også en detaljert plan for utfasing av enheter som anbefales lagt ned, sammen med en realistisk gjennomføringsplan med tidsfasing og finansierungsplan.

7.5.1 Overordnet helhetlig plan

Det bør etableres en helhetlig plan for programmet, hvor prosjekter etableres og defineres med en prosjektnedbrytningsstruktur med delprosjekter og hovedleveranser. Som tidligere nevnt er det usikkerhet rundt fremtidig behov og planleggingen av utbygging av nye fengselskapasitet må ivareta denne usikkerheten.

En tilnærming til prosjekter er å kategorisere i tre områder: sør, midt og nord. I sør konsentreres kapasiteten i Stavangerområdet, og dagens fengselsenheter som berøres i dette området er Åna fengsel, Stavanger fengsel, Haugesund fengsel og Sandeid fengsel. I midten konsentreres kapasiteten rundt dagens Bergen fengsel, og dagens fengselsenheter som berøres i dette området er Bergen fengsel, Bjørgvin fengsel og Vik fengsel. I nord konsentreres kapasiteten i nærheten av Ålesund, og dagens fengselsenheter som berøres i dette området er Ålesund fengsel og Hustad fengsel.

7.5.2 Prioritering og trinnvis realisering

Basert på analyse av hver enhet er det utviklet en prioritering vedrørende utfasing av dagens enheter. Oversikten starter med gjengivelse av vurdering for tilstand og egnethet. Deretter investeringskostnader for å erstatte dagens kapasitet ved den enkelte enhet. I de tre neste kolonnene viser de diskonterte husleiekostnadene ved rehabilitering av dagens bygningsmasse kontra å erstatte dagens kapasitet med nybygg, og besparelsen nybygg vil medføre ved å erstatte den enkelte enhet. Prioriteringen til høyre i tabellen baseres på en helhetsvurdering som er beskrevet nærmere under tabellen.

Tabell 7.1 Oversikt over dagens enheter med score for tilstand og egnethet. Investeringskostnader for å erstatte dagens kapasitet, samt diskonterte kostnader ved rehabilitering kontra nybygg for å erstatte dagens kapasitet. Oversikten summerer opp med en prioritering for investering. Alle kostnader oppgitt i mill. kr.

Enhet	Tilstand	Egnethet	Investerings- kostnad	Rehabilitering	Nybygg	Delta	Prioritering
Åna	3	4	541	5 198	3 578	-1 620	1 sør
Stavanger	2	3	236	2 170	1 588	-582	1 sør
Haugesund	3	4	62	567	420	-146	1 sør
Sandeid	2	3	203	1 226	1 082	-144	1 sør
Bjørgvin	5	4	208	1 447	1 160	-288	1 midt
Vik	2	4	122	968	935	-33	1 midt
Ålesund	2	4	94	663	630	-32	2 nord
Hustad	2	3	171	1 520	1 205	-315	2 nord
Bergen	1	2	777	5 909	5 153	-756	3 midt

Som tabellen ovenfor viser er det flere enheter som peker seg ut med dårlig score både på egnethet og teknisk tilstand, dette i seg selv medfører behov for tiltak. Tabellen ovenfor viser at Åna fengsel er den enheten en oppnår størst besparelser ved å erstatte med ny kapasitet, sammen med Stavanger fengsel er dette en anbefaling om en prioritering nummer en. Alternativet for Åna fengsel er at det må gjennomføres en kostbar rehabilitering som både på kort og lang sikt vil bli en dyrere løsning med et fengsel som ikke er optimalt tilrettelagt for en moderne kriminalomsorg. Et nytt fengsel anbefales bygget i Stavangerregionen, og da kan det tenkes å erstatte kapasiteten både ved Åna fengsel, Stavanger fengsel og Haugesund fengsel i ett større fengsel. Det kan også velges å erstatte kapasiteten ved Sandeid fengsel i samme byggetrinn, men det er mindre prekært og ikke de store besparelsene sammenlignet med dagens løsning. Ved å bruke noe mer tid på utfasing av denne enheten minsker det også risikoen for negative følger av omstillingsprosessen. Denne lavere sikkerheten bør likevel settes av plass til på området sammen med muligheter for videre utvidelser i et førti-års perspektiv. I sammenheng med denne utbyggingen bør det bygges en egen adskilt soning for kvinner ved enheten. Det anbefales at samtlige enheter er i drift frem til det nye fengselet er ferdigstilt og operativt.

På grunn av dagens tekniske tilstand anbefales det også å erstatte dagens Bjørgvin fengsel som en del av første byggetrinn. I tillegg til en bygningsmasse som er skreddersydd for moderne straffegjennomføring vil det oppnås besparelser ved nybygg sammenlignet med rehabilitering av bygningsmassen. I sammenheng med denne utbyggingen bør det korrigeres for økt behov for høyere sikkerhet i dette området, samt bygge ut egen adskilt soning for

kvinne ved enheten. Kapasiteten ved avdeling Osterøy er lagt ned, og oversikten viser besparelser etter denne nedleggelsen. Når det samtidig bygges ut ved Bergen fengsel anbefales det å erstatte kapasiteten ved Vik fengsel. Det anbefales at Bjørgvin fengsel driftes frem til ny kapasitet er tilgjengelig dersom dette er i konflikt med lokalisering av anbefalt nybygg.

I nord er det også behov for økt kapasitet, og det er i hovedsak egnetheten ved Ålesund fengsel som utløser behovet for tiltak sammen med potensielle besparelser ved å erstatte kapasiteten ved Ålesund fengsel og Hustad fengsel med nybygg. Det anbefales å drifte begge dagens fengselsenheter frem til et nytt fengsel er ferdigstilt og operativt.

Bergen fengsel har totalt sett den nyeste bygningsmassen, og er av den grunn den enheten som anbefales å erstatte tilslutt. Dersom det ikke er investeringsmidler tilgjengelig for alle byggeprosjekter samtidig, er Bergen fengsel en enhet som kan videreføres med mindre tiltak og videre drift på lengre sikt, men det anbefales å erstatte enheten for å oppnå størst mulig gevinst både når det gjelder kostnader, effektivitet og kvalitet.

Tabell 7.2 Anbefaling om gjennomføring av prosjekter, samt investeringskostnader og besparelse (oppgitt i diskonterte kostnader). Alle kostnader oppgitt i mill. kr.

Prosjektanbefaling	Investeringskostnad ¹⁴ ekskl. mva.	Besparelse Diskonterte kostnader
1 Sør	1 042	-2 492
1 Midt	397	-722
2 Nord	264	-347
3 Midt	777	-756

Vår prosjektanbefaling er å gjennomføre i fire prosjekter, hvor de to prosjektene «1 Sør» og «1 Midt» gjennomføres så raskt som mulig, og potensielt en ferdigstillelse i 2025. Gjennomføring av de to neste prosjektene anbefales også gjennomført snarest forutsatt investeringsmidler tilgjengelig.

Dersom det anbefalte alternativet velges, vil problemstillinger rundt håndtering av rehabiliteringskostnader og påvirkning på husleien bortfalle. Dersom det velges å fortsette driften med deler av dagens bygningsmasse kan det bli aktuelt med en diskusjon på overordnet nivå vedrørende økt husleie for de respektive enheter, dersom husleien blir urealistisk høy ved rehabilitering av enkelte enheter.

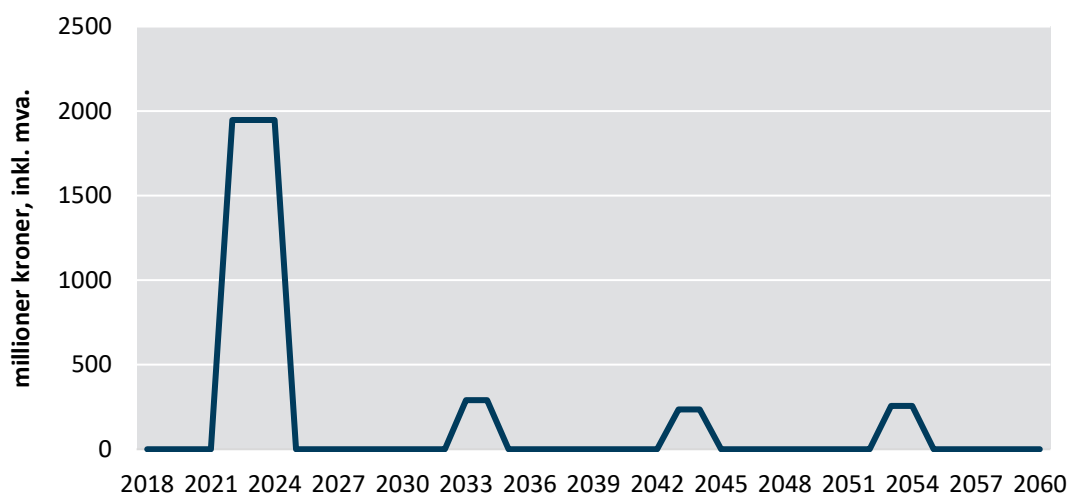
¹⁴ Det tilkommer økning i kapasitet

7.5.3 Lokalisering- og tomtevalg

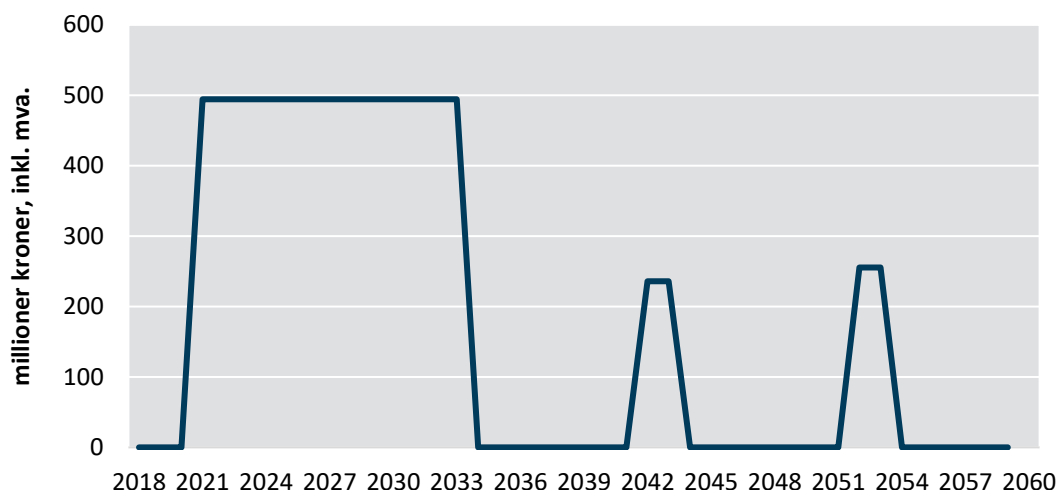
Som det fremgår av K2, anbefales det nybygg ved tre lokasjoner. Det anbefales to større fengsel, et i Stavanger og et i Bergen og et noe mindre fengsel i Ålesund. Det er ikke tatt stilling til aktuelle tomter, bortsett fra at tomten til Bergen og Bjørgvin fengsel mest sannsynlig vil være hensiktsmessig å videreføre til fengselsdrift. Felles for valg av tomt er at den må ha nok areal til fremtidige utvidelser til minst 2060. Tomten må være plassert i nærheten av politi, tingrett, brannvesen og døgnbemannet sykehus, samt ha god tilknytning til hovedveinettet. Videre konkretisering av aktuelle tomter og lokalisering anbefales utredet i neste fase.

7.5.4 Finansieringsplan

Med bakgrunn i gjennomføringsplan som beskrevet ovenfor presenteres to alternative finansieringsplaner nedenfor.



Figur 7.1 Finansieringsplan, alternativ 1



Figur 7.2 Finansieringsplan, alternativ 2

Finansieringsplan, alternativ 1 innebærer at all kapasitet erstattes innen kort tid, og deretter trinnvis økning av kapasitet hver tiårs periode. Den trinnvise økningen av kapasitet hver tiårs periode er lik for begge finansieringsplanene.

I alternativ 2 vil investeringene for å erstatte dagens bygningsmasse blir gjennomført mer gradvis basert på anbefalt prioritering av enhetene.

7.6 KONTRAKTSSTRATEGI

I dette delkapittelet beskrives vår foreslåtte kontraktstrategi for anbefalt alternativ. Det er også gjennomført en vurdering av alternative kontraktstrategier. Endelig valg av kontraktstrategi må utredes i forprosjektfasen. Bakgrunnen for en tidlig vurdering av kontraktstrategi er spørsmålet om prosjektleverandøren(e) bør være delaktig i større deler av forprosjekteringen.

Viktige forhold å vurdere ved utforming av kontraktstrategi er prosjektets overordnede mål- og rammebetingelser. Videre er oppgavens omfang, kompleksitet og kritikalitet av stor betydning. Det må også tas hensyn til konkurransesituasjonen og usikkerheten i markedet. I tillegg spiller kompetanse og tilgjengelig kapasitet, både hos eier og i leverandørmarkedet en stor rolle. Det må også gjøres en vurdering av hvor mye ansvar for usikkerheten, grensesnitthåndtering og styringsmuligheter prosjekteier har anledning til, og ønsker om å påta seg.

Temaene nevnt ovenfor vil være styrende for valg av kontraktstruktur, kontraktstype, ansvarsdeling, kompensasjonsformat, endringsstyring, intensiver, sikringsmekanismer, kravspesifikasjoner, spesifikasjonsgrad, evalueringskriterier og anskaffelsesprosessen.

Som en innledning til vår anbefaling om valg av kontraktstrategi presenterer vi erfaringer fra større fengselsbyggeprosjekter i senere tid. De byggeprosjekter vi har studert er nytt Halden fengsel (ferdigstilt 2009), nybygg ved Indre Østfold fengsel avdeling Eidsberg (ferdigstilt 2017),

nybygg ved Ullersmo fengsel (ferdigstilt 2017). Da Halden fengsel ble bygget var ikke funksjons- og arealveileder kravspesifikasjon for fengselsbygg utviklet, og heller ikke standardkonseptet, M2015. Halden fengsel sin kontraktmodell var fire hovedentrepriser med høy brukermedvirkning fra start, gjennom hele prosjekteringsfasen og videre til bygge- og gjennomføringsfasen. De ferdigstilte byggeprosjektene Eidsberg og Ullersmo som nevnt ovenfor er begge gjennomført som totalentrepriser uten tidlig involvering av leverandør. Begge prosjektene var standardiserte og det ble benyttet byggemetode med moduler for størstedelen av bygningsmassen. De to pågående byggeprosjektene i Agder gjennomføres også som totalentrepriser uten tidlig involvering av entreprenør. De nye fengslene i Agder består av M2015 modell, samt standardiserte tilleggsbygg. Det brukes tradisjonell byggemetode og ikke modulbasert bygging ved disse fengslene.

Erfaringer viser at det har vært en utvikling i effektiv bygging av fengsel. I dag er fengselsbygg standardiserte og har godt definerte funksjonskrav, samt at en har en rekke erfaringsprosjekter å referere til fra den senere tid. I delkapittelet ovenfor vedrørende omfang og ambisjonsnivå har vi foreslått enkelte tilpasninger i form av å tilpasse ett større anlegg med adskilt soning for kvinner, og generelle tilpasninger basert på erfaringsprosjekter eksempelvis innenfor digitalisering. Som nevnt vil en utnytte kunnskap om prosjektering og bygging fra de fire fengselsbyggeprosjektene referert til ovenfor, samtidig som en tilegner seg høyere kunnskap for hvert nytt fengsel med standardløsninger derav M2015 som bygges. Ved standardkonsept vil både gjennomføringstiden og kostnadene for byggeprosjektene kunne reduseres.

Erfaringer fra tidligere byggeprosjekter tilsier en fortsettelse med totalentrepriser som kontraktsform og bruk av helhetlige kontrakter er også anbefalt videre. Hovedtrekkene ved fase- og fagdelte kontrakter er at det er stor grad av involvering og påvirkning av byggherre gjennom alle faser. Byggherre koordinerer prosjektet, grensesnitt og tar på seg stor risiko. På den andre siden når det gjelder helhetlige kontrakter, så innebærer det godt definerte funksjonskrav og at byggherre ikke involverer seg i leverandørens utførelse av oppdraget. Det anbefalte alternativet består av nybygg, og mest mulig standard løsninger inkludert M2015 modell. Markedet for modulfengsel kan være begrenset, slik at det for konkurransens del anbefales det å ikke kreve modulbygging som byggemetode, men å la entreprenøren selv velge utførelsesmetode for M2015 modell. Når det gjelder nybygg av fengselsenheter er det i dag liten grad av skreddersøm, og prosjektet er ikke komplekst nok til at det er hensiktsmessig med tidlig involvering av leverandør. Vår anbefaling er derfor å videreføre totalentreprise som kontraktstype.

Ved valg av kontraktsstrategi er det i tillegg vurdert andre mulige alternativer. Standardisering av fengselsbygg åpner for ulike kontrakts strategiske muligheter. Selv om det i utgangspunktet kan tenkes at det beste alternativet er en totalentreprise, kan godt definerte funksjonskrav tilsi at en totalentreprise med driftsansvar, og i retning mot et offentlig privat samarbeid (OPS) også kan være aktuelt. I utviklingsplanen for kapasitet i kriminalomsorgen, Meld. St. 12 (2014-2015) står det at «Regjeringen mener det kan åpnes for at nytt fengsel i Agder kan etableres som et OPS». Dette ble senere konkludert med at OPS var mindre hensiktsmessig ved at OPS kun kunne omfatte etablering av fengsel og ikke selve driften på grunn av blant annet hensyn til sikkerhet. Dette betyr færre fordeler med bruk av OPS, slik at det i Prop 122 S (2015-2016)

Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i Statsbudsjettet 2016 ble konkludert med at fengsel i Agder skulle etableres som et ordinært byggeprosjekt med utgangspunkt i standard byggemetode for nye fengselsbygg fordi dette ville gi raskest mulig gjennomføring. Dersom det er aktuelt med en ny vurdering av OPS for fengselsenheter er det en vurdering som bør tas på overordnet nivå og ikke relatert til dette utredningsområdet.

Dersom noen av prosjektene blir tidskrisiske eller har spesielle krav til informasjonssikkerhet kan det vurderes å benytte en samspillentreprise med tidlig involvering. Dette synes foreløpig ikke aktuelt for noen av disse prosjektene.

Etter å ha vurdert ulike kontraktstyper opp mot hverandre står anbefalingen vår om totalentreprise uten tidlig involvering av leverandør fast som den beste løsningen for nybygg av fengselsenheter med liten grad av skreddersøm. I tillegg anbefales det fastpris med ett eller flere elementer som kompensasjon for oppdragene. Vi anser arbeidsomfanget som såpass kjent at det vil være hensiktsmessig å la leverandørene konkurrere på pris.

VEDLEGG

Vedlegg 1	Referansepersoner
Vedlegg 2	Intervju- og møteoversikt
Vedlegg 3	Referansedokumenter
Vedlegg 4	Nøkkeldata, tilstand og egnethet
Vedlegg 5	Muligheter dagens fengselsenheter
Vedlegg 6	Prissatte effekter
Vedlegg 7	Usikkerhetsanalyse
Vedlegg 8	Markedsvurderinger

VEDLEGG 1 REFERANSEPERSONER

Organisasjon	Navn	Kontaktinfo
Justis- og beredskapsdepartementet	Hanne Jule	hanne.jule@jd.dep.no
Kriminalomsorgsdirektoratet	Rune Trahaug	rune.trahaug@kriminalomsorg.no
Dovre Group Consulting	Kent Mikael Rosseland	kent.rosseland@dovregroup.com

VEDLEGG 2 INTERVJU- OG MØTEOVERSIKT

I gjennomføringen av utredningsarbeidet har det blitt avholdt regelmessige arbeidsgruppemøter og prosjektrådsmøter. Møter er gjennomført ved alle fengselsenheter og med alle friomsorgshovedkontorer, og intervjuer med interessenter. Det har i tillegg vært gjennomført befaringer ved alle fengselsenheter.

Prosjektrådet har bestått av deltakere fra Justis- og beredskapsdepartementet, Kriminalomsorgsdirektoratet og Dovre. Prosjektrådsmøter er avholdt for å forankre viktige beslutninger for hvert kapittel og for å gjennomgå status underveis i utredningsarbeidet. Arbeidsgruppen har blitt ledet av Kriminalomsorgsdirektoratet med bistand fra Dovre. Gruppen har bestått av representanter fra Kriminalomsorgsdirektoratet, Kriminalomsorgen region sørvest, Kriminalomsorgen region vest, Statsbygg og Dovre. Deltakerne i arbeidsgruppen har bistått utredningsarbeidet med sin kompetanse, tilgang til nødvendig analysemateriell og diskusjoner i arbeidsgruppen. Nedenfor følger en oversikt over intervju og befaringer, arbeidsgruppemøter, møter med spesifikke formål og prosjektrådsmøter.

Intervju og befaringer

Tabell 0.1 Møteoversikt intervjuer og befaringer

Dato	Interessent	Deltakere eksternt	Deltakere prosjektet
24.04.2018	Kriminalomsorgen v/Friomsorgskontoret Rogaland inkludert Haugesund underkontor, samt verneombud og fagforeninger	Bright Mæland Jan Kvalevaag Arne Bjørkheim Ann-Helen Hansen Kjersti Selsås	Jarle Finsveen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
26.04.2018	Kriminalomsorgen v/Åna fengsel (inkl. befaring) representert ved ledelse verneombud, fagforeninger og innsatte	Leif Magne Viste Leif E. Øverland Espen Lunne Bjørn Henning Kvaa Kjersti Kolltveit Randi Jakobsen 4 innsatte Åna fengsel	Rune Trahaug (KDI) Gudmund Idsøe (Region sørvest) Jarle Finsveen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
27.04.2018	Kriminalomsorgen v/Stavanger fengsel (inkl. befaring) og Aukland overgangsbolig representert ved ledelse verneombud og fagforeninger	Tanja Rosså Ødegård Cathrine B. Moseng Kjetil Vevatne Hege Eriksen Bjarte Selland Helge Jakobsen	Espen Røe (KDI) Gudmund Idsøe (Region sørvest) Jarle Finsveen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)

03.05.2018	Kriminalomsorgen v/Haugesund fengsel (inkl. befaring) representert ved ledelse verneombud og fagforeninger	Arne Andreassen Christian Johnsen Alf Frønsdal Tone Bolstad Inge Clausen Asbjørn Skogland	Espen Røe (KDI) Gudmund Idsøe (Region sørvest) Jarle Finsveen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
03.05.2018	Kriminalomsorgen v/Sandeid fengsel (inkl. befaring) representert ved ledelse verneombud, fagforeninger og innsatte	Jan Helge Aske Johnny Seldal Henriette Prytz Kjell Arne Wilhelmsen Geir Skorgen Ivar Tokheim Siv Smørddal Einar Levik 2 innsatte Sandeid fengsel	Espen Røe (KDI) Gudmund Idsøe (Region sørvest) Jarle Finsveen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
08.05.2018	Sunnmøre regionråd	Dag Olav Tennfjord Jan Kåre Aurdal	Rune Trahaug (KDI) Hans Inge Jørstad (Region vest) Irene Ekeland (Dovre)
08.05.2018	Kriminalomsorgen v/Ålesund fengsel (inkl. befaring) representert ved ledelse verneombud og fagforeninger	Frode Johansen Steffen Andre Furnes Thomas Palmer Kenneth Nærum Harald Ødegård Frank Andre Rønning	Rune Trahaug (KDI) Hans Inge Jørstad (Region vest) Irene Ekeland (Dovre)

08.05.2018	Kriminalomsorgen v/Hustad fengsel (inkl. befaring) representert ved ledelse, verneombud og fagforeninger, samt ATK Friomsorgskontoret Møre og Romsdal	Frode Erlandsen Karl Gustav Hetland Marina Sørensen John Ingvald Aarsbog Finn Ove Aandahl Joakim Brynhildsvold Janniche Pedersen Terje Sundet Trude Aarseth Geir Ove Møien Oddbjørg Nesheim Annhild Viken Sunde Anna Mælseter Mali Langnes Bolli Anders Ellingseter Vivi-Ann Haukås	Rune Trahaug (KDI) Hans Inge Jørstad (Region vest) Irene Ekeland (Dovre)
08.05.2018	Romsdal Regionråd	Alf Reistad Tove Henøen Torgeir Dahl Anders Skipenes	Rune Trahaug (KDI) Hans Inge Jørstad (Region vest) Irene Ekeland (Dovre)
14.05.2018	Kriminalomsorgen v/Bjørgvin fengsel, Ungdomsenheten vest (inkl. befaring) og Lyderhorn overgangsboliger representert ved ledelse verneombud og fagforeninger	Ørjan Fond Per Omdal Åsmund Steine Thomas Storlid Arne Toft Terje Eldholm Kjell Gunnarscjå	Rune Trahaug (KDI) Ketil Evjen (Region vest) Hans Inge Jørstad (Region vest) Jarle Finsveen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
14.05.2018	Kriminalomsorgen v/Bergen fengsel (inkl. befaring) representert ved ledelse verneombud, fagforeninger og innsatt Friomsorgskontoret Hordaland	Harald Åsaune Håkon Mjelde Kristoffer Kvalvåg Oddvar Hjortland Pål Skogen Gunnar Larsen Ivar Jensen Morten Cornell Jacobsen Egil Olsen Ingrid Hordvik 1 innsatt Bergen fengsel	Rune Trahaug (KDI) Ketil Evjen (Region vest) Hans Inge Jørstad (Region vest) Jarle Finsveen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)

15.05.2018	Kriminalomsorgen v/Vik fengsel (inkl. befaring) representert ved ledelse, verneombud og fagforeninger Friomsorgskontoret Sogn og Fjordane	Terje Gulestø Katrine Heggø Birte Reed Solheim Egil Rune Andersen Ivar Samland Marte Karoline Sollien Roy Stadheim Anders Stadheim Engelsbak	Rune Trahaug (KDI) Hans Inge Jørstad (Region vest) Jarle Finsveen (Dovre)
15.05.2018	Kriminalomsorgen v/Bergen fengsel avd. Osterøy (inkl. befaring) representert ved ledelse verneombud og fagforeninger	Harald Honk Jan Inge Horvei Ane Haga Harald Åsaune Morten Aksdal Gisle Havre Haakon Mjelde Hanne Frosta	Rune Trahaug (KDI) Hans Inge Jørstad (Region vest) Jarle Finsveen (Dovre)
30.05.2018	Kriminalomsorgen v/fagforeninger sentralt og verneombud sentralt	Rita Bråten Per Arne Borsheim Tore Rokkan Arild Sverstad Haug Raymond Nilsen Hege Marie Hauge Asle Aase Svein Erik Rath Gjert Gjertsen	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Jarle Finsveen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
08.06.2018	Haugaland Vekst, Sunnmøre Regionråd, kommunene i Nord Rogaland, Sandeid fengsel	Jan Helge Aske Johnny Seldal Henriette Prytz Siv Smørddal Dan Ove Byggestøl Siri Klokkestuen Steinar Dalland Ole Johan Vierdal Sigmund Lier Arne-Christian Mohn Jarle Nilsen Gerd Helen Bø Tormod Våga Rune Kloster Tvedt Kristian Birkeland	Rune Trahaug (KDI) Gudmund Idsøe (Region sørvest)

		Terje Halland Hege Haukeland Liadal Tormod Karlsen Gro Jensen Gjerde Geir Aga Wenche Tislevoll Magnus Mjør Jorunn Skåde Asbjørn Birkeland Jostein Førre Jon Edvardsen	
04.07.2018	Riksadvokaten	Ingrid Wirum Knut Erik Sæther Harald Strand	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Espen Michaelsen (KDI) Jarle Finsveen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
21.09.2018	Politiet v/Politidirektoratet, Vest politidistrikt Sør-vest politidistrikt Møre og Romsdal politidistrikt	Erling Fosse Kristin Nord-Varhaug Magnus Jåtun Tor Kjersem Ove Brudevoll Arne Gustav Lien	Rune Trahaug (KDI) Espen Michaelsen (KDI) Irene Ekeland (Dovre)
08.11.2018	Domstoladministrasjonen	Kirsti Saur Elin Utvik	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Espen Michaelsen (KDI) Irene Ekeland (Dovre)
09.11.2018	Statsbygg	Jorunn Braathen Sellmann Håkon Harv Andrea Eljarbø	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Benny Andersen (KDI) Kent Mikael Rosseland (Dovre) Julie Gabrielsen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)

Arbeidsgruppemøter

Tabell 0.2 Møteoversikt arbeidsgruppemøter

Dato	Tema	Deltakere
20.03.2018	Info og bakgrunn for oppdraget Samarbeid og organisering Innledende kapittel Faglig innledning til behovsanalysen	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Benny Olav Andersen (KDI) Jarle Finsveen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
12.04.2018	Innledende kapittel Info fra informasjonsmøter Kartlegge data og kriterier for vurdering av dagens situasjon Normative behov Oversikt over interessenter	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Benny Olav Andersen (KDI) Espen Michaelsen (KDI) Hans Inge Jørstad (Region vest) Gudmund Idsø (Region sørvest) Stein Erik Laeskogen (Statsbygg) Jarle Finsveen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
12.04.2018	Kartlegging av dagens situasjon Normative behov Plan for intervju og befaringer	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Benny Olav Andersen (KDI) Espen Michaelsen (KDI) Hans Inge Jørstad (Region vest) Gudmund Idsø (Region sørvest) Stein Erik Laeskogen (Statsbygg) Jarle Finsveen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
19.04.2018	Etterspørselsbaserte behov Plan for intervju og befaringer	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Espen Michaelsen (KDI) Gudmund Idsø (Region sørvest) Stein Erik Laeskogen (Statsbygg) Jarle Finsveen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
30.05.2018	Behovsanalysen	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Benny Olav Andersen (KDI) Espen Michaelsen (KDI) Jarle Finsveen (Dovre)

		Irene Ekeland (Dovre)
13.06.2018	(Kort statusmøte) Planlegge møte med prosjektrådet Planlegge workshops Prosess etterspørselsbaserte behov	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Jarle Finsveen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
20.06.2018	Workshop Behovsanalysen	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Benny Olav Andersen (KDI) Espen Michaelsen (KDI) Helge Hansen (KDI) Jarle Finsveen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
21.06.2018	Workshop mål og krav	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Benny Olav Andersen (KDI) Espen Michaelsen (KDI) Stein Erik Laeskogen (Statsbygg) Jarle Finsveen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
04.07.2018	(Kort statusmøte) Mål, krav og etterspørsel	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Espen Michaelsen (KDI) Jarle Finsveen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
09.08.2018	Oppsummering behov, mål og krav Etterspørselsanalyse	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Benny Olav Andersen (KDI) Espen Michaelsen (KDI) Maja Karoline Breiby (KDI) Hans Inge Jørstad (Region vest) Gudmund Idsø (Region sørvest) Stein Erik Laeskogen (Statsbygg) Kent Mikael Rosseland (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
22.08.2018	Workshop mulighetsrommet Info fra prosjektrådsmøte Etterspørselsanalyse	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Benny Olav Andersen (KDI) Espen Michaelsen (KDI) Maja Karoline Breiby (KDI)

		Hans Inge Jørstad (Region vest) Gudmund Idsø (Region sørvest) Stein Erik Laeskogen (Statsbygg) Kent Mikael Rosseland (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
30.08.2018	Mulighetsrommet	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Benny Olav Andersen (KDI) Espen Michaelsen (KDI) Maja Karoline Breiby (KDI) Hans Inge Jørstad (Region vest) Gudmund Idsø (Region sørvest) Stein Erik Laeskogen (Statsbygg) Kent Mikael Rosseland (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
11.09.2018	Mulighetsrommet	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Benny Olav Andersen (KDI) Espen Michaelsen (KDI) Hans Inge Jørstad (Region vest) Gudmund Idsø (Region sørvest) Stein Erik Laeskogen (Statsbygg) Kent Mikael Rosseland (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
04.10.2018	Mulighetsrommet Innledning til alternativanalysen Forutsetninger for samfunnsøkonomisk analyse	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Benny Olav Andersen (KDI) Espen Michaelsen (KDI) Hans Inge Jørstad (Region vest) Gudmund Idsø (Region sørvest) Stein Erik Laeskogen (Statsbygg) Kent Mikael Rosseland (Dovre) Julie Gabrielsen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
18.10.2018	Alternativanalysen: Samfunnsøkonomisk analyse Ikke-prissatte konsekvenser	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Gudmund Idsø (Region sørvest) Stein Erik Laeskogen (Statsbygg) Julie Gabrielsen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)

08.11.2018	Alternativanalysen: Samfunnsøkonomisk analyse Ikke-prissatte konsekvenser De andre tema i alternativanalysen	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Maja Karoline Breiby (KDI) Hans Inge Jørstad (Region vest) Gudmund Idsø (Region sørvest) Kent Mikael Rosseland (Dovre) Julie Gabrielsen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
22.11.2018	Alternativanalysen: Samfunnsøkonomisk analyse Sammenfattende vurdering De andre tema i alternativanalysen	Rune Trahaug (KDI) Maja Karoline Breiby (KDI) Benny Olav Andersen (KDI) Gudmund Idsø (Region sørvest) Stein Erik Laeskogen (Statsbygg) Kent Mikael Rosseland (Dovre) Julie Gabrielsen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
11.12.2018	Alternativanalysen: Sammenfattende vurdering	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Maja Karoline Breiby (KDI) Benny Olav Andersen (KDI) Hans Inge Jørstad (region vest) Ørjan Fond (region vest) Gudmund Idsø (Region sørvest) Stein Erik Laeskogen (Statsbygg) Kent Mikael Rosseland (Dovre) Julie Gabrielsen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
23.01.2019	Føringer for forprosjektet Siste vurderinger	Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Maja Karoline Breiby (KDI) Benny Olav Andersen (KDI) Ørjan Fond (region vest) Gudmund Idsø (Region sørvest) Stein Erik Laeskogen (Statsbygg) Kent Mikael Rosseland (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)

Møter med spesifikke formål

Tabell 0.3 Møteoversikt for møter med spesifikke formål

Dato	Tema	Deltakere
06.03.2018	Oppstartsmøte	Jan-Erik Sandlie (KDI) Stig Erik Karlsen (KDI) Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Hans-Inge Jørstad (Region vest) Gudmund Idsø (Region sørvest) Jarle Finsveen (Dovre) Stein Berntsen (Dovre)
22.03.2018	Deltok med informasjon om utredningen på enhetsledermøtet til region vest, samt gav deltakerne mulighet for innledende innspill til utredningsarbeidet	Ketil Evjen (Region vest) Harald Åsaune (Bergen fengsel) Ørjan Fond (Bjærgvin fengsel) Morten Cornell Jacobsen (Friomsorgskontoret Hordaland) Erik Onstad (Friomsorgskontoret Sogn og Fjordane) Frode Mikael Johansen (Ålesund fengsel) Gjert Gjertsen (Bergen fengsel, KY) Morten Aksdal (Region vest, NFF) Jan Erik Fauske (Region vest) Leif Waage (Region vest) Asbjørn Sæther (Region vest) Anna Melsæther (Friomsorgskontoret Møre og Romsdal) Ivar Jansen (Bergen fengsel) Oddvar Hjortland (Politiforeningen) Espen Røe (KDI) Jarle Finsveen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
04.04.2018	Deltok med informasjon om utredningen på orienteringsmøte til region sørvest, samt gav deltakerne mulighet for innledende innspill til utredningsarbeidet	Leif Magne Viste (Åna fengsel) Brigt Mæland (Friomsorgskontoret Rogaland, KIF) Tanja Rosså Ødegård

		(Stavanger fengsel) Arne Andreassen (Haugesund fengsel) Jan Helge Aske (Sandeid fengsel) Erling Rafoss (KIF, YFF) Laila Nordahl (Region sørvest) Henriette Prytz (Sandeid fengsel, Juristforbundet) Trygve Fosse (Region sørvest) Øystein Førland (NFF) Gudmund Idsøe (Region sørvest) Jarle Finsveen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
06.11.2018	Møte vedrørende Åna for fremtiden og ulike muligheter og utfordringer	Ivar Omdal (KDI) Rune Trahaug (KDI) Benny Olav Andersen (KDI) Gudmund Idsøe (Region sørvest) Kent Mikael Rosseland (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
16.11.2018	Åna for fremtiden på kortere og lengre perspektiv – befarings	Ivar Omdal (KDI) Leif Magne Viste (Åna fengsel) Morten Røer (Åna fengsel) Benny Olav Andersen (KDI)
23.11.2018	Møte vedrørende politiets transportbehov Møte med leder for arrestavsnittet Haugesund, Sør-Vest politidistrikt	Trond Olav Friberg (Politiet) Irene Ekeland (Dovre)
27.11.2018	Møte vedrørende politiets transportbehov Møte med leder for arrestavsnittet Stavanger, Sør-Vest politidistrikt	Eirik Jansen Bakkedal (Politiet) Irene Ekeland (Dovre)

Prosjektrådsmøter

Tabell 0.4 Møteoversikt prosjektrådsmøter

Dato	Tema	Deltakere
21.06.2018	Oppstart av prosjektrådet Presentasjon av arbeidet så langt	Hanne Jule (JD) Torgeir Heimly (JD) Hans Krogh Harestad (JD) Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Jarle Finsveen (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
16.08.2018	Behov Mål Krav	Hanne Jule (JD) Torgeir Heimly (JD) Hans Krogh Harestad (JD) Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Kent Mikal Rosseland (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
18.09.2018	Mulighetsrommet Grovsiling	Hanne Jule (JD) Torgeir Heimly (JD) Hans Krogh Harestad (JD) Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Kent Mikal Rosseland (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
31.10.2018	Mulighetsrommet Alternativanalysen Ikke prissatte konsekvenser Forutsetninger for den samfunnsøkonomiske analysen	Hanne Jule (JD) Torgeir Heimly (JD) Hans Krogh Harestad (JD) Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Benny Olav Andersen (KDI) Kent Mikal Rosseland (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)
29.11.2018	Alternativanalysen Foreløpige resultater Presentasjon av spesifikke tema i alternativanalysen	Hanne Jule (JD) Torgeir Heimly (JD) Hans Krogh Harestad (JD) Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Kent Mikal Rosseland (Dovre)

		Irene Ekeland (Dovre)
07.02.2019	Alternativanalysen Sammenfattende vurdering Føringer for forprosjektet	Hanne Jule (JD) Torgeir Heimly (JD) Hans Krogh Harestad (JD) Rune Trahaug (KDI) Espen Røe (KDI) Kent Mikal Rosseland (Dovre) Irene Ekeland (Dovre)

VEDLEGG 3 REFERANSEDOKUMENTER

Arkitektkontoret A38 (2014). Skisser for nybygg Vik fengsel.

Concept (2005). Concept rapport nr. 5 Bedre behovsanalyser; Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekter

Concept (2006). Concept rapport nr. 6 Målformulering i store statlige investeringsprosjekt

Concept (2017). Concept rapport nr. 18 Flermålsanalyser i store statlige investeringsprosjekt

Concept (2014). Concept rapport nr.38 Ikke-prissatte virkning i samfunnsøkonomisk analyse

Concept (2016). Concept temahefte nr. 5 I riktig retning. Prosjekters mål og målstruktur

Concept (2016). Concept temahefte nr. 7 Mulighetsrommet. Utgangspunkt for et godt konseptvalg

Concept (2018). Concept Arbeidsrapport 2018-1 Fleksibilitet i byggeprosjekter

Direktoratet for økonomistyring (2014). Veileder i samfunnsøkonomisk analyse

Eiendomsmegler 1 Næringseiendom (2018). Verdivurdering Hustad fengsel Gnr. 87, bnr. 119/121 i Fræna kommune

Eiendomsmegler 1 Næringseiendom (2018). Verdivurdering Ålesund fengsel Gnr. 201, bnr. 354 i Ålesund kommune

Eiendomsmegler 1 SR-Eiendom AS (2018). Markedsvurdering Olav Bjordals veg 48,50,49,53,63,5111 Breistein gnr. 199, bnr. 170/207 i Bergen

Eiendomsmegler 1 SR-Eiendom AS (2018). Markedsvurdering Vik fengsel, 6891 Vik i Sogn, Vik kommune, 1417/2/3, 1417/2/26

Finansdepartementet (2008). Veileder nr. 3 Felles begrepsapparat KS1

Finansdepartementet (2008). Veileder nr. 6 Kostnadsestimering

Finansdepartementet (2010). Veileder nr. 10 Målstruktur og måloppnåelse

Finansdepartementet (2010). Veileder nr. 11 Konseptvalg og detaljering

Finansdepartementet (2010). Veileder nr. 8 Nullalternativet

Finansdepartementet (2010). Veileder nr. 9 Utarbeidelse av KVU/KL dokumenter

Finansdepartementet (2012). Samfunnsøkonomiske analyser, NOU 2012:16

Finansdepartementet (2014) Rundskriv R-109/14 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.

Finansdepartementet (2014). Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv. Rundskriv R-109/2014

Finansdepartementet (2015). Rammeavtale mellom Finansdepartementet og Dovre Group AS og Transportøkonomisk institutt

Fylkesmannen i Hordaland (2018). Brev. Uttalelse - KVVU for fremtidig straffegjennomføring på Vestlandet

Haugaland Vekst IKS og Norconsult (2017). Etablering av fengsel med høyt sikkerhetsnivå i Haugaland/Sunnhordaland-regionen
Helsedirektoratet (2018). Brev. Konseptvalgutredning (KVVU) for fremtidig straffegjennomføring på Vestlandet - Helsedirektoratets svar

Hordaland statsadvokatembeter (2018). Om kriminalomsorgens praksis vedr. avsoning av voldsdommer ved bruk av straffegjennomføring med elektronisk kontroll

Hordaland statsadvokatembeter (2018). Varetektssituasjonen i Hordaland Statsadvokatregion og bruk av politiarrest

Hordaland, Sogn og Fjordane Statsadvokatembeter (2018). Brev. Uttalelse i anledning KVVU for fremtidig straffegjennomføring på Vestlandet

Justis- og beredskapsdepartementet (2015). Meld. St. 12 (2014-2015) Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen

Justis- og beredskapsdepartementet (2017). Brev til Kriminalomsorgsdirektoratet

Oppdragsbrev for gjennomføring av konseptvalgutredning (KVVU) for Vestlandet

Jærtakst AS (2018). Landbrukstakst. Landbrukseiendom Astaltveien 4, 4365 Nærbø

Kaph næringsmegling (2018). Markedsvurdering av Haugesund fengsel, Sandeid fengsel, Stavanger fengsel, Åna fengsel for Kriminalomsorgsdirektoratet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017). Meld. St. 18 (2016-2017) Berekraftige byar og sterke distrikt

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017). Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017). Vedlegg til Meld. St 18 (2016-2017) Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Revidert November 2018). Veilder og retningslinjer. Personalpolitikk ved omstillingsprosesser

Kriminalomsorgen (2017). Bergen fengsel, avdeling Osterøy - Utredning i forbindelse med konseptvalgutredning for straffegjennomføring på Vestlandet

Kriminalomsorgen Hustad fengsel (2018). Mulighetsskisse. Hustad i ei ny tid

Kriminalomsorgen region sørvest (2018) Notat. KVVU Vestlandet - kostander for ulike enheter i 10-15 års perspektiv

Kriminalomsorgsdirektoratet (2015). KVVU Straffegjennomføringskapasitet på Østlandet

Kriminalomsorgsdirektoratet (2016) Vurdering av enhetene i excelformat, samt fremgangsmåte vurdering av enhetene

Kriminalomsorgsdirektoratet (2017). Brev til Justis – og beredskapsdepartementet. Konseptvalgutredning (KVU) for Vestlandet

Kriminalomsorgsdirektoratet (2018). Interne retningslinjer og dokumenter vedrørende omstilling

Kriminalomsorgsdirektoratet og Statsbygg (2017). Funksjons- og arealveileder kravspesifikasjon for fengselsbygg

Multiconsult (2016). Rapport. Kartlegging av teknisk tilstand og vurdering av oppgraderingsbehov ved norske fengsler samt tilhørende dokumentasjon

Multiconsult (2016). Statsbygg Kartlegging av teknisk tilstand 2016. Resultater

Myklebyst Øvrebø Arkitekter AS (2014). Mulighetsstudie Bjørgvin fengsel

NIBR (2013). Inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner

Oslo Economics og Atkins (2016). KS1 av KVU Straffegjennomføringskapasitet på Østlandet

Regjeringen.no - Landsverneplaner for Justissektoren

Romsdal Regionråd (2018). Brev. Innspill - konseptvalgutredning (KVU) for straffegjennomføringskapasitet på Vestlandet

Samarbeidsrådet for Sunnhordaland (2018). Nytt høgrisikofengsel på Vestlandet med tilhørende vedlegg

Sivilombudsmannen (2017) Besøksrapport Åna fengsel 13-15. november 2017

Statens vegvesen (2018). Konsekvensanalyser. Håndbok V712

Statsbygg (2013). Forvaltningsplan for Ålesund fengsel

Statsbygg (2013). Forvaltningsplaner for Statsbyggs kulturhistoriske eiendommer. Forvaltningsplan for Åna fengsel

Statsbygg (2014) Forvaltningsplan for kulturhistoriske eiendommer 2592 Vik fengsel

Statsbygg (2015). Bergen og Bjørgvin fengsel. Innplassering av M2015 - Mulighetsutredning 27.02.2015

Statsbygg (2016). Excellfil eksportert kartlagt data fengsel fra juni 2016

Statsbygg (2016). Forprosjekt Åna fengsel perimetersikring og kapasitetsutvidelse

Statsbygg (2016). Åna fengsel - Perimetersikring og kapasitetsutvidelse; oversendelse av forprosjekt med kostnads- og styringsramme

Statsbygg (2017). Bergen fengsel - Kundeoppfølging 2017 - 2021 Kostandsestimat - Erstatningslokaler i forbindelse med utvidelsen av Bergen fengsel

Statsbygg (2017). Leieberegninger i statens husleieordning

Statsbygg (2018). Bjørgvin fengsel - Tilleggskontrakt for besøks- og undervisningsbrakke - Ferdig signert leiekontrakt nr. 10875

Statsbygg (2018). Statusrapport eksternt prosjektråd september - oktober 2018 vedrørende prosjekt Agder fengsel Mandal og Agder fengsel Froland

Statsbygg og Brandsberg-Dahls Arkitekter (2006). Tegninger på åpen avdeling Stavanger fengsel

Statsbygg og Kriminalomsorgsdirektoratet (Revidert April 2018) Byggteknisk tilstand, driftstilstand og planstatus KVV Vestlandet Bergen fengsel

Statsbygg og Kriminalomsorgsdirektoratet (Revidert April 2018) Byggteknisk tilstand, driftstilstand og planstatus KVV Vestlandet Bergen fengsel, avd. Osterøy

Statsbygg og Kriminalomsorgsdirektoratet (Revidert April 2018) Byggteknisk tilstand, driftstilstand og planstatus KVV Vestlandet Bjørgvin fengsel

Statsbygg og Kriminalomsorgsdirektoratet (Revidert April 2018) Byggteknisk tilstand, driftstilstand og planstatus KVV Vestlandet Haugesund fengsel

Statsbygg og Kriminalomsorgsdirektoratet (Revidert April 2018) Byggteknisk tilstand, driftstilstand og planstatus KVV Vestlandet Hustad fengsel

Statsbygg og Kriminalomsorgsdirektoratet (Revidert April 2018) Byggteknisk tilstand, driftstilstand og planstatus KVV Vestlandet Notat nr. 40 Åna fengsel

Statsbygg og Kriminalomsorgsdirektoratet (Revidert April 2018) Byggteknisk tilstand, driftstilstand og planstatus KVV Vestlandet Sandeid fengsel

Statsbygg og Kriminalomsorgsdirektoratet (Revidert April 2018) Byggteknisk tilstand, driftstilstand og planstatus KVV Vestlandet Stavanger fengsel

Statsbygg og Kriminalomsorgsdirektoratet (Revidert April 2018) Byggteknisk tilstand, driftstilstand og planstatus KVV Vestlandet Vik fengsel

Statsbygg og Kriminalomsorgsdirektoratet (Revidert April 2018) Byggteknisk tilstand, driftstilstand og planstatus KVV Vestlandet Ålesund fengsel

Statsbygg og Origo arkitektgruppe (2016). Tegninger, situasjonsplaner etc. vedrørende nytt aktivitetsbygg for Bergen fengsel

