



KRIMINALOMSorgen

KRIMINALOMSorgens KAPASITETSPLAN

med enhetsstruktur for fengsler og friomsorgskontorer

INNHold:

1	SAMMENDRAG	4
2	BAKGRUNN	5
3	INNLEDNING	5
4	PROGNOSER FOR KAPASITETSBEHOV	7
4.1	Kapasitetsprognoser og ressursbehov ved friomsorgskontorene	8
4.2	Kapasitetsprognoser og ressursbehov i fengslene	8
4.2.1	Økning i straffenivået som følge av endringer i straffeloven	8
4.2.2	Varetekt	9
4.2.3	Kapasitetsutnyttelse i fengslene	10
4.2.4	Endringer i straffegjennomføringen	10
4.2.5	Bøtesoning i fengsel erstattes med bøteteneste	10
4.2.6	Utvide rammene for bruk av samfunnsstraff og deldom	11
4.2.7	Korte ubetingede dommer for ruspåvirket kjøring erstattes med program mot ruspåvirket kjøring	11
4.2.8	Korte ubetingede dommer for fartsoverskridelser ut av fengsel	11
4.2.9	Brudd på lov om legemidler	11
4.2.10	Korte ubetingede tyveridommer ut av fengsel	11
4.2.11	Øke overføringer av innsatte med utenlandsk statsborgerskap til soning hjemland	12
4.2.12	Redusert tilbakefall som følge av tiltak i kriminalomsorgsmeldingen	12
4.3	Kapasitetsbehov 2016 på nasjonalt nivå – tre scenarier	12
4.3.1	Scenario 1 – ingen overføring av straff fra fengsel til friomsorg	12
4.3.2	Scenario 2 – moderat overføring av straff fra fengsel til friomsorg	13
4.3.3	Scenario 3 – betydelig økning i bruk av samfunnsstraff mv.	13
5	STRAFFEGJENNOMFØRINGSKAPASITET 2016	13
5.1	Faktorer som påvirker straffegjennomføringskapasiteten i 2016	14
5.1.1	Fengselskapasitet	14
5.1.2	Stengninger som følge av vedlikehold, oppgradering mv.	14
5.1.3	Straffegjennomføring med elektronisk kontroll	14
5.1.4	Straffegjennomføring etter straffegjennomføringsloven § 12 og § 16 (første ledd)	14
5.1.5	Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND)	14
5.2	Straffegjennomføringskapasitet 2016 – tre scenarier	15
5.2.1	Scenario 1: Ingen økning i alternative straffereaksjoner/gjennomføringsformer	15
5.2.2	Scenario 2: Moderat økning i alternative straffereaksjoner/gjennomføringsformer	15
5.2.3	Scenario 3: Betydelig økning i alternative straffereaksjoner/gjennomføringsformer	15
6	KAPASITET 2016 I FORHOLD TIL BEHOV - OPPSUMMERING	16
7	FENGSELS- OG FRIOMSORGSTRUKTUR – KRITERIER	17
7.1	Nærhetsprinsippet	17
7.1.1	Fengslenes og friomsorgskontorenes lokalisering i forhold til sentralitet	18
7.1.2	Faktisk reiseavstand/reisetid i kriminalomsorgen	19
7.1.3	Nærhetsprinsippet – gradering av viktighet for ulike grupper innsatte	20
7.1.4	Nærhetsprinsippet – vurdering	20
7.2	Kjønn	20
7.3	Størrelse på fengsler og friomsorgskontorer	21
7.3.1	Enhetsstørrelse – bakgrunn	21

7.3.2	Optimal enhetsstørrelse	22
7.3.3	Enhetsstørrelse og kostnadsnivå	23
7.3.4	Enhetsstørrelse – vurdering	23
7.3.5	Struktur i friomsorgen	24
7.3.6	Vurdering av optimal struktur	24
7.4	Fengslenes tilstand	25
7.4.1	Vedlikeholdsbehov	25
7.4.2	Oppgraderingsbehov	26
7.4.3	Bygningsmessig tilstand	26
7.4.4	Fengslenes byggeår – spesielt om fengsler fra 1800-tallet og takfengsler	27
7.4.5	Tilstand fengslene – vurdering	27
7.4.6	Vurdering av fengslenes tilstand	27
8	INNSATTE MED BEHOV FOR SÆRLIG TILRETTELEGGING	28
8.1	Forvaring	28
8.1.1	Forvaring – utslusing	28
8.1.2	Forvaring – prinsipper for enhetsstruktur	29
8.2	Ressursavdelinger	29
8.3	Ungdomsenheter	29
8.4	Varetekt	29
8.4.1	Varetektsfengsler	29
8.4.2	Varetekt – prinsipper for enhetsstruktur	30
8.5	Fengselsavdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå	30
8.6	Fengsler med rusmestringsenheter	30
8.7	Utenlandske innsatte	30
8.8	Universell utforming	31
9	KLASSIFISERING AV FENGSELSPLASSER - SIKKERHETSNIVÅ	32
9.1	Behov for kapasitet i ulike kategorier	32
9.2	Behov for kapasitet i ulike kategorier - vurdering	32
9.3	Kriterier og premisser for enhetsstruktur – oppsummering	34
10	ENHETSSTRUKTUR	35
10.1	Kapasitetsbehov - konsekvenser for enhetsstruktur - fengsel	35
10.2	Kapasitetsbehov - konsekvenser for enhetsstruktur - friomsorg	36
10.3	Vurdering av enhetene opp mot kriteriene i enhetsstrukturen	36
10.4	Enhetsstruktur i Region øst og Region sør	38
10.4.1	Vurdering av enhetene i Østlandsområdet	38
10.4.2	Forslag til strukturendringer Østlandet – regionene Øst og Sør	38
10.4.3	Oppsummering forslag til enhetsstruktur i regionene Øst og Sør	40
10.5	Enhetsstruktur i Region sørvest og Region vest	40
10.5.1	Vurdering av enhetene i Region sørvest og Region vest	40
10.5.2	Forslag til strukturendringer Region sørvest og Region vest	41
10.6	Enhetsstruktur i Region nord	43
10.6.1	Vurdering av enhetene i Region nord	43
10.6.2	Forslag til strukturendringer i Region nord	43
11	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	45
12	VEDLEGG	46

1 SAMMENDRAG

I planens del I gjøres en vurdering av behovet for fremtidig straffegjennomføringskapasitet basert på kriminalomsorgens siste kapasitetsprognose. Det skisseres tre scenarier for kapasitetsbehov med henholdsvis liten, middels og stor overføring av straff fra fengsel til alternative straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer. Tilsvarende skisseres tre scenarier for samlet straffegjennomføringskapasitet. Del 1 konkluderer med at behovet, på bakgrunn av føringene i St. meld. nr. 37 (2007-2008), må ta utgangspunkt i et scenario med moderat overføring av straff fra fengsel til alternative straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer. Med utgangspunkt i det valgte scenario vil det være en forventet underdekning på 50 -100 fengselsplasser og ca 500 saker ved friomsorgskontorene. Det vil også være behov for en økning i antall fengselsplasser for kvinner.

I planens del II vurderes ulike kriterier som strukturen skal bygge på: Nærhetsprinsippet, kjønn, størrelse på fengsler og friomsorgskontorer og til slutt fengslenes tilstand. Videre gjennomgås tilpasninger i fengsler for innsatte med behov for særlig tilrettelegging: Forvaring, ressursavdelinger, ungdomsenheter, varetekt, rusmestringsenheter, utenlandske innsatte og universell utforming. (Se tabell 9.3 for oppsummering). Til slutt i del II gjøres det en vurdering av behovet for kapasitet i ulike sikkerhetskategorier:

- Antall lukkede plasser bør økes noe som følge av økt bruk av varetekt, anslagsvis 50 -100 plasser
- Overgangsboligkapasitetens andel av den åpne fengselskapasiteten vurderes økt
- Samlet kapasitet i åpne fengsler og overgangsboliger bør holdes på et tilnærmet uendret nivå
- Kapasiteten ved friomsorgskontorene må økes som følge av økt bruk av andre straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer enn fengsel
- De åpne fengslene må oppgraderes slik at tilbudene er i tråd med den enkelte innsattes behov i forhold til beleggsmuligheter, helse, skole og øvrige forvaltningssamarbeidspartnere. De åpne fengslene må styrkes sikkerhetsmessig og bemanningsmessig for å kunne arbeide målrettet med den enkelte innsatte og tilbakeføring til samfunnet.

I planens del III presenteres forslag til tiltak i de seks kriminalomsorgsregionene for å imøtekomme det fremtidige kapasitetsbehovet fra del I og kriteriene/prinsippene fra del II:

For regionene Øst og Sør:

- Konseptvalgutredning om kapasitet i Vestfold, Buskerud og Telemark (erstatningskapasitet)(Iverksatt)
- Utredning om kapasitet i Hedmark og Oppland (erstatningskapasitet)
- Antall plasser med høy sikkerhet bør økes med til sammen 50-100 plasser på Østlandet og Vestlandet. Halden fengsel utvides med 48 plasser med høyt sikkerhetsnivå
- Utredning av fengslene Oslo og Bredtveit
- Overgangsboligkapasiteten bør økes, Akershus eller Hedmark, Østfold og Telemark (Grenland) prioriteres (erstatningskapasitet)
- Åpen fengselskapasitet i det sentrale østlandsområdet bør styrkes (erstatningskapasitet)
- Det skal etableres et prøveprosjekt med en ungdomsenhet i østlandsområdet
- Oslo og Akershus friomsorgskontor bør vurderes samlokalisert.
- Åpne fengsler i Østlandsområdet i tilknytning til Ila og Bredtveit fengsler legges særlig til rette for å ta i mot forvaringsdømte i forbindelse med progresjon i straffegjennomføringen
- Fremtidig friomsorgsstruktur i Østlandsområdet bør primært bestå av hovedkontorer og dagkontorer. Etablering og lokalisering av dagkontorer vurderes regionalt

For regionene Sørvest og Vest:

- Konseptvalgutredning om kapasitet i Agder-fylkene (erstatningskapasitet). (Iverksatt)
- Antall plasser med høy sikkerhet bør økes med til sammen 50-100 plasser på Vestlandet og Østlandet. Det iverksettes en utredning med utvidelse av Bergen fengsel med 50-90 lukkede plasser
- Utredning om kapasitet i Haugesunds-området (erstatningskapasitet)
- Utredning om kapasitet i Ålesunds-området (samlokalisering fengsel og friomsorg) som ses i sammenheng med reduksjon av åpne plasser for øvrig i regionen
- I tilknytning til disse kapasitetsutredningene skal det vurderes en tilrettelagt avdeling for kvinner.
- Overgangsboligkapasiteten bør økes (erstatningskapasitet), Haugesund og Ålesund vurderes
- Åpen fengselskapasitet bør økes i Stavanger-området (erstatningskapasitet)

- Videre oppgradering og fremtidig kapasitet ved Åna fengsel må ses i sammenheng med annen kapasitet, eventuell økt åpen kapasitet ved Åna fengsel ses i sammenheng med reduksjon av åpen kapasitet i andre fengsler
- Friomsorgsstrukturen bør bestå av hovedkontorer og dagkontorer og enkelte avdelinger. Antall og lokalisering av avdelinger vurderes nærmere. Etablering og lokalisering av dagkontorer vurderes regionalt
- Et åpent fengsel eller overgangsbolig tilrettelegges for å ta i mot forvaringsdømte i forbindelse med utslusing i Region sørvest eller Region vest

For Region nord:

- Utredning om oppgradering ved Vadsø fengsel
- Utredning om fremtidig løsning for Mosjøen fengsel (oppgradering mv.)
- Utredning av fremtidig løsning for Trondheim fengsel (oppgradering)
- Utredning om kapasitet i Midtre Hålogaland
- Erstatte noen åpne plasser ved Verdal fengsel med lukket kapasitet
- Utredning om etablering av en avdeling tilrettelagt for kvinner (erstatningskapasitet)
- Nye overgangsboliger etableres i Trondheim og i Tromsø i tilknytning til fengslene (erstatningskapasitet)
- Et åpent fengsel eller overgangsbolig tilrettelegges for å ta i mot forvaringsdømte i forbindelse med utslusing
- Friomsorgsstrukturen bør bestå av hovedkontorer, dagkontorer og enkelte avdelinger. Antall og lokalisering av dagkontorer vurderes nærmere. Etablering og lokalisering av dagkontorer vurderes regionalt

2 BAKGRUNN

Justis- og beredskapsdepartementet har gitt Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) i oppdrag å utarbeide en kapasitetsplan med enhetsstruktur for fengsler og friomsorgskontorer. Kapasitetsplanen skal utarbeides på nasjonalt nivå og ta hensyn til behov for kapasitet på Østlandet, Vestlandet og Nord-Norge. Landsdekkende funksjoner som for eksempel forvaring, ressursenheter, tiltak for varetektsinnsatte, tilrettelegging for utenlandske innsatte, for innsatte under 18 år og for kvinner, må inngå i vurdering av fremtidig fengselsstruktur. Kapasitetsplanen har sin bakgrunn i St.meld. nr. 37 (2007-2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – trygge samfunn* (kriminalomsorgsmelding) som ble lagt frem høsten 2008. I meldingen vektlegges at til tross for satsing på straffereaksjoner utenfor fengsel, vil fengsel fortsatt være den vanligste reaksjonen ved mer alvorlig kriminalitet. Det er derfor avgjørende å ha tilstrekkelig fengselskapasitet. På lengre sikt, når en kjenner effekten av alternative straffereaksjoner, kan det være aktuelt med nedbygging av fengselskapasitet dersom prognosene tilsier dette. Stortinget sluttet seg til hovedtrekkene i kriminalomsorgsmeldingen, jf. Innst. S. nr. 169 (2008-2009) fra justiskomiteen. Kapasitetsplanen med enhetsstruktur erstatter enhetsstruktur 2006-2010.

Kapasitetsplanen skal dekke KSFs behov for et helhetlig kunnskapsgrunnlag i forbindelse med strategiarbeid og forberedelser av større bygge- og leiesaker som skal spilles inn i den løpende budsjettprosessen. Andre strategidokumenter som er ferdigstilt eller under arbeid vil gjennomgå og om nødvendig samordnes med kapasitetsplanen. Dette gjelder blant annet kartlegging av vedlikeholds- og oppgraderingsbehov i fengslene som ble avsluttet i 2009, prosjekt om kategorisering/klassifisering av fengslene i nye sikkerhets kategorier, planer for landsdekkende funksjoner ved enkelte enheter (blant annet ressursenheter) og vurderinger av utvidet bruk av alternative straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer som gjennomføres som en del av oppfølgingen av kriminalomsorgsmeldingen.

3 INNLEDNING

I de senere år har det vært en kraftig økning i kapasiteten i kriminalomsorgen. Fra 2000 til 2012 er det etablert i underkant av 1 000 nye fengselsplasser, inklusive nytt fengsel i Halden som ble ferdigstilt i 2010. I tillegg ble det i 2008 etablert en prøveordning med straffegjennomføring med elektronisk kontroll (EK), tilsvarende om lag 130 fengselsplasser som senere er utvidet til 221 plasser. Kapasitetsøkningen har bidratt til at soningskøen ble ansett som avvirket i august 2009. Etter det har køen igjen økt noe pga. stort press på varetektsplasser. Per 31.12.2010 var det 902 ubetingede dommer i soningskø og per 31.12.2011 var det 926 ubetingede dommer i

kø. Utfordringen fremover vil være å unngå at kø bygges opp igjen, og sette sammen en straffegjennomføringskapasitet som er tilstrekkelig for å møte fremtidens kapasitetsbehov, herunder behovet for et tilstrekkelig antall varetektsplasser.

I de senere år er det lagt vekt på at kriminalomsorgen, foruten bruk av fengselsstraff, skal dekke inn kapasitetsbehovet ved alternative straffereaksjoner/gjennomføringsformer. I Justisdepartementets høringsnotat "*Rask reaksjon – tiltak mot soningskø og for bedre innhold i soningen*", som ble lagt frem i 2006, ble det tatt initiativ til å øke bruken av og etablere nye alternative reaksjoner og soningsformer som et ledd i å avvike soningskøen og bedre innholdet i soningen. Dette ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 31 (2006-2007) med forslag til lovendringer for blant annet å innføre prøveordning med straffegjennomføring med elektronisk kontroll, og utvide ordningen med promilleprogram til å omfatte all ruspåvirket kjøring.

Denne retningen videreføres i kriminalomsorgsmeldingen, St. meld. nr. 37 (2007-2008) Straff som virker -mindre kriminalitet - tryggere samfunn, hvor det legges opp til at straffegjennomføringsformer utenfor fengsel bør benyttes mer. I meldingen slås det fast at løsningen på fremtidige kapasitetsutfordringer er å ha fleksible virkemidler som kan møte svingninger i behovet, herunder bør det legges opp til økt systematisk samarbeid med politiet for å fange opp føringer og forventninger som stilles til politiets resultater. Slik fleksibilitet kan oppnås ved økt bruk av blant annet EK og alternative straffereaksjoner. I kriminalomsorgsmeldingen legges det opp til at fremtidig kapasitetsoppbygging primært skal skje ved økt bruk av alternative straffereaksjoner og gjennomføringsformer, og ikke gjennom etablering av nye fengselsplasser. Sistnevnte er viktig fordi Norge pga. utviklingen av soningskøen har hatt en betydelig vekst i antall fengselsplasser og en stadig økende andel i fengsel gjennom flere år. Til tross for en liten nedgang i 2008 og 2009, ligger Norge betydelig over nivået fra 2001-2002. Norge hadde i 2010 den største andelen i Norden. Til sammenlikning hadde Norge per 31.12.01 2928 fengselsplasser og en soningskø på 2057 ubetingede dommer. I juni 2006 var køen på 2791 dommer og per 31.12.06 på 2499 dommer. I desember 2010 (per 31.12.) var antall fengselsplasser 3830, men køen var redusert til 902 dommer. Den økte andelen i fengsel skyldes på denne bakgrunn både en nedbygging av soningskøen og eventuelle andre årsaker.

Tabell 3.1: Innsatte i fengsel per 100 000 av folkemengden

Innsatte i fengsel per 100 000 av folkemengden:					
	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
2001	65	61	44	62	64
2002	67	66	42	63	68
2003	72	69	46	65	73
2004	74	69	48	68	78
2005	78	74	47	68	78
2006	76	72	48	71	79
2007	71	67	46	74	75
2008	68	67	49	73	74
2009	70	66	50	72	75
2010	75	61	54	76	73

En rekke av forslagene som skal vurderes i forbindelse med oppfølging av kriminalomsorgsmeldingen kan få konsekvenser for fremtidig enhetsstruktur. Dette gjelder for eksempel forslagene om utvidet bruk av EK og nar-kotikaprogram med domstolskontroll (ND). Videre vil forslagene om at større deler av straffegjennomføringen skal gjennomføres på friomsorgskontorene og i fengsler med lavere sikkerhetsnivå/ overgangsboliger berøre fremtidig saksmengde ved friomsorgskontorene og fengselsplassbehov.

Dagens fengsels- og friomsorgsstruktur bærer preg av at det er et stort antall enheter og at mange enheter er små. Mange og små enheter vil kunne komme i konflikt med andre prinsipper som hensynet til effektiv drift, fleksibilitet i bruk av personale, enhetens evne til å gi et variert straffegjennomføringsmessig tilbud, progressjonsplanlegging og de tilsattes sikkerhet og arbeidsmiljø.

I kriminalomsorgsmeldingen stilles det høye krav til lokalene i fengslene. Det vektlegges at kriminalomsorgen må ha tilfredsstillende lokaler slik at de etater som har ansvaret for bestemte tjenester ute i samfunnet, kan yte gode tjenester i fengslene. Moderne straffegjennomføring krever god bygningsmessig standard og nødvendige lokaler til samarbeidspartnerne. Det er kun et fåtall av dagens fengsler som tilfredsstiller alle krav til lokaler som stilles i meldingen. Mange fengsler er også mangelfullt vedlikeholdt. Det vil være urealistisk og lite hensiktsmessig å oppgradere alle dagens fengsler for å imøtekomme de krav som stilles i meldingen. For enkelte fengsler vil det være mer aktuelt å bygge nytt, finne erstatningslokaler eller endre fengslets funksjon fremfor oppgradering eller utbedring av mangelfullt vedlikehold.

Kapasitetsplanen består av tre deler. I del I (kap. 4-6) vurderes ulike måter å sette sammen straffegjennomføringskapasitet på som dekker fremtidig kapasitetsbehov. Det tas utgangspunkt i retningslinjer og føringer for fremtidig kapasitetsoppbygging som er gitt i kriminalomsorgsmeldingen og i andre strategiske dokumenter og stilles opp ulike scenarier for utviklingen i framtidig plassbehov. I del II (kap. 7-9) vurderes ulike kriterier for sammensetning av fengsels- og friomsorgsstruktur. Med dette som bakgrunn presenteres det i del III (kap. 10) en skisse til kriminalomsorgens enhetsstruktur for hvordan kriminalomsorgens straffegjennomføringskapasitet kan settes sammen for å imøtekomme fremtidig kapasitetsbehov ut fra det valgte scenario for plassbehov.

KSF legger opp til jevnlig revisjon av planen. Det tas sikte på å revidere planen hvert 3. år.

DEL I: FREMTIDIG KAPASITETSBEHOV OG STRAFFEGJENNOMFØRINGSKAPASITET

4 PROGNOSE FOR KAPASITETSBEHOV

Kapasitetsbehovet i fremtiden avhenger av en rekke faktorer. Mange av disse faktorene kan ikke direkte påvirkes av kriminalomsorgen. Kriminalpolitiske reformer, kriminalitetsutviklingen i samfunnet, domstolenes straffutmåling og politiets kapasitet, ressurser og oppklaringsevne er eksempler på slike faktorer. Det lar seg ikke gjøre å ta hensyn til alle mulige faktorer som kan påvirke det fremtidige kapasitetsbehovet i kriminalomsorgen. Faktorene er for usikre både i forhold til om de vil inntreffe og effekten på kapasitetsbehovet dersom de inntreffer.

I Norge blir KRUS' femårige kapasitetsprognose benyttet i planlegging av fremtidig kapasitetsbehov. I andre land er det utarbeidet prognoser med en lengre tidshorisont. I Sverige er det for eksempel utarbeidet scenarier for fengselsplassbehov frem til 2020¹, og i England ble det tidligere utarbeidet langtidsprognoser. Statistisk Sentralbyrå (SSB) utarbeidet tidligere en langtidsprognose for soningsplasser i Norge. Erfaringene er at langtidsprognoser ikke har truffet godt, og dette tilsier at tidsserier som legges til grunn for prognoser ikke bør være for lange².

Kapasitetsplanen er utarbeidet med utgangspunkt i å dekke behovet for fengsels- og friomsorgskapasitet frem til år 2016. En lengre tidshorisont vil øke usikkerheten i for stor grad. KSF vil imidlertid arbeide videre med å utvikle prognoser, som er treffsikre for et lengre tidsperspektiv enn 5 år.

Dagens prognosemodell legger til grunn historiske data over antall ubetingede straffereaksjoner og gjennomsnittlig straffutmåling for de ulike lovbruddskategoriene i kriminalstatistikken til SSB. På bakgrunn av historiske data fremskrives behovet fem år frem i tid hvor det tas hensyn til om lovbruddskategorien viser jevn endring over de tre siste år, stabilitet i straffevolumet de tre siste år eller lite endringer i perioden.

I prognosen for plassbehov som benyttes i kapasitetsplanen er det også lagt inn effekt av forslag/tiltak som forventes å påvirke behovet i perioden, herunder forventet økt plassbehov som følge av straffskjerping i forbindelse med endringer i straffeloven der strafferammene er økt for grov kriminalitet, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008-2009), Innst. O. nr. 73 (2008-2009) og beslutning O. nr. 88 (2008-2009).

1 Jf. Kriminalvårdens lokalforsorjning 2009-2020

2 Kristoffersen, Ragnar, Kapasitetsutfordringer for kriminalomsorgen mot år 2016, notat av 13.01.2012

Bruken av varetekt har økt betydelig i de senere år. Det var gjennomsnittlig 799 varetektsinnsatte i fengslene i 2009, mot 730 i 2008. I 2010 var det til tider over 1000 varetektsinnsatte. I 2011 var det i gjennomsnitt 931 varetektsinnsatte. Til tross for nedgangen i 2011, som kan være tilfeldig, kan utvikling i sittedid og politiets etterspørsel medføre at antall varetektsinnsatte på sikt kan ligge på ca. 1 100 - 1250. I kapasitetsplanen er det lagt til grunn at behovet for varetekt vil tilsvare 1 250 plasser i 2016, jf. omtale under pkt. 4.2.2.

Det er en rekke andre forhold som kan inntreffe, og tiltak som kan settes i verk frem til 2016, som kan påvirke plassbehovet. Dette gjelder tiltak for å overføre større deler av straffegjennomføringen fra fengsel til friomsorg. Tiltakene inngår som en del av oppfølgingen av kriminalomsorgsmeldingen og krever lovendring. I 2008 mottok friomsorgskontorene 3 186 dommer på samfunnsstraff, mens det i 2009 og 2010 ble mottatt hhv 3008 og 2903 dommer. I 2011 sank tallet til 2577 dommer. Det kan være en tilfeldig variasjon. I KRUS' kapasitetsprognose for 2015 ble det estimert at antall samfunnsstraffdommer i 2015 vil utgjøre 3 500 dommer. I prognosen for 2016 er det lagt til grunn 3000 dommer. Pga. usikkerhet mht. framtidig utvikling av samfunnsstraffdommene legges det i planen og i de scenariene som presenteres til grunn et anslag på 3500 samfunnsstraffdommer. Det er ønskelig å øke straffegjennomføring utenfor fengsel for å motvirke trenden de siste 10 årene med en stadig større andel i fengsel, jf. tabell 3.1. Forslagene om overføring av straffegjennomføring fra fengsel til friomsorg vil øke saksmengden ved friomsorgskontorene.

4.1 Kapasitetsprognoser og ressursbehov ved friomsorgskontorene

Overføring av straffegjennomføring til friomsorgen, herunder forslaget om å erstatte subsidiær fengselsstraff ved bot med bøteteneste, vil øke ressursbelastningen ved friomsorgskontorene. Endringen vil mest sannsynlig avstedkomme en rekke bøtetenester hvor antall timer med samfunnsnyttig tjeneste vil bli lavt. Forslaget forventes å medføre at antall saker i friomsorgen vil øke betydelig, men ressursbelastningen knyttet til hver sak vil bli langt lavere enn gjennomsnittlig ressursbelastning pr. sak i dag. Merkostnadene for friomsorgskontorene anslås å kunne utgjøre inntil 20 millioner kroner per år. Jf. Prop. 93L (2010-2011). For å kvantisere økt ressursbelastning i friomsorgen som følge av forslagene om å overføre større deler av straffegjennomføringen til friomsorgen, er det i scenariene gjort en forenklet forutsetning om at saksmengden i friomsorgen vil øke tilsvarende prosentvis bortfall av behov for fengselsplasser som følge av forslagene.

4.2 Kapasitetsprognoser og ressursbehov i fengslene

Nedenfor er det utarbeidet ulike scenarier for plassbehov i 2016. Scenariene tar utgangspunkt i KRUS' prognose for kapasitetsbehov, justert for tiltak som kan inntreffe i femårsperioden og som vil påvirke behovet dersom de blir satt i verk eller inntreffer.

I kapasitetsprognosen er det beregnet et fengselsplassbehov i 2016 på 3 960 plasser ved 90 % kapasitetsutnyttelse. Eventuell bortfall av bøtesoning i fengsel reduserer plassbehovet, mens straffeskjerpning som følge av endringer i straffeloven kan øke plassbehovet.

4.2.1 Økning i straffnivået som følge av endringer i straffeloven

I ny straffelov legges det opp til at straffene for utmålt fengselsstraff ved grov vold og grovere seksualbrudd som drap, voldtekt, kjønnslemlestelse og vold i nære relasjoner skal økes med i gjennomsnitt om lag en tredjedel. En foreløpig beregning viser at behovet for plasser øker med 231 dersom straffutmålingen for denne typen dommer faktisk øker med 30 %³. I Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) er effekten av straffeskjerpningen anslått til 50-100 nye fengselsplasser pr. år, basert på saksvolum og gjennomsnittlig utmålt ubetinget fengselsstraff i disse sakene. En del av straffeskjerpelsene ble iverksatt i juni 2010 ved endringer i gjeldende straffelov, jf. Prop. 97 L (2009-2010). I proposisjonen er eventuelle konsekvenser i forhold til straffeutmåling kommentert slik: «Forslagene vil riktignok medføre at det for seksuallovbrudd og voldslovbrudd utmåles strengere straff enn i dag. Likevel er det grunn til å anta at det samlede omfang fullbyrding av ubetinget fengselsstraff ikke vil øke i årene fremover. » Fortsatt er det forslag i ny straffelov som ikke har trådt i kraft og som vil kunne gi en økning i straffnivået for vold i nære relasjoner, grove uaktsomme voldtekter, kjønnslemlestelse og incest. De ulike beregningene viser

³ jf. notat av 24.4.2008: notat om fengselsplasskonsekvenser ved mulig økning i grov kriminalitet

at plasseffekten av straffeskjerpelsene er usikker. Den reelle plasseffekten avhenger av hvilken praksis domstolene legger seg på og at alle endringene er iverksatt.

I prognosen til KRUS og i scenariene er det lagt inn at endringen forventes å gi en effekt på 150 plasser i 2016.

4.2.2 Varetekt

I kapasitetsprognosen til KRUS er varetektsbehovet i 2016 anslått til 1100 plasser, tilsvarende 30 % av all doms-soning i fengsel. Bruken av varetekt har variert i løpet av de siste årene. Fra 2004 til 2006 var det en nedgang i andelen varetektsinnsatte, mens det fra 2007 har vært en økning både i antall varetektsinnsatte og andelen varetektsinnsatte (varetektsdøgn i forhold til totalt antall fengselsdøgn). I 2010 var det en klar økning som følge av et stort antall varetektsfengslede utlendinger og dette året har den høyeste andelen med varetekt. I 2011 var det gjennomsnittlige antallet i varetekt noe lavere, men fortsatt betydelig høyere enn i 2009:

Tabell 4.1: Bruk av varetekt (2005-2011) – nasjonalt nivå

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Andel varetektsinnsatte	19 %	18 %	20 %	22 %	24 %	28 %	26 %
Gjennomsnittlig antall varetektsinnsatte	586	569	662	730	799	990	931
Gjennomsnittlig antall kvinner i varetekt	31	30	42	53	52	64	69
Andel kvinner	5 %	5 %	6 %	7 %	7 %	6 %	7 %

Antall kvinnelige varetektsinnsatte er doblet fra 2005 til 2011, men andelen ligger relativt stabilt på 6-7 % av alle varetektsinnsatte.

Utviklingen i varetekt regionalt har vært som følger:

Tabell 4.2: Utvikling i bruk av varetekt (2007-2011) – regionalt nivå

(Fordelt på antall fengselsdøgn, antall varetektsdøgn og andel varetekt)

	2007			2008			2009			2010		
	F.døgn totalt	Vt. døgn	Andel vt.	F.døgn totalt	Vt. døgn	Andel vt.	F.døgn totalt	Vt. døgn	Andel vt.	F.døgn totalt	Vt. døgn	Andel vt.
Øst												
Menn	203 017	78 110	38,5 %	201 538	89 666	44,5 %	198 232	98 032	49,5 %	244 579	123 428	50,5 %
Kvinner	32 558	8 118	24,9 %	38 269	10 636	27,8 %	37 927	10 990	29,0 %	43 271	14 096	32,6 %
Samlet	235 575	86 228	36,6 %	239 807	100 302	41,8 %	236 159	109 022	46,2 %	287 850	137 525	47,8 %
Nordøst												
Menn	246 510	28 696	11,6 %	249 107	34 331	13,8 %	250 638	37 938	15,1 %	257 427	42 307	16,4 %
Kvinner	0	0		0	0		0	0		0	0	
Samlet	246 510	28 696	11,6 %	249 107	34 331	13,8 %	250 638	37 938	15,1 %	257 427	42 307	16,4 %
Sør												
Menn	240 462	35 478	14,8 %	239 280	40 977	17,1 %	238 035	42 285	17,8 %	247 897	52 294	21,1 %
Kvinner	8 950	2 095	23,4 %	10 146	2 924	28,8 %	8 442	1 986	23,5 %	8 742	3 037	34,7 %
Samlet	249 412	37 573	15,1 %	249 425	43 902	17,6 %	246 477	44 271	18,0 %	256 639	55 330	21,6 %
Sørvest												
Menn	165 856	37 931	22,9 %	156 121	40 835	26,2 %	153 618	43 117	28,1 %	166 414	55 042	33,1 %
Kvinner	8 169	1 752	21,4 %	9 512	1 735	18,2 %	9 293	2 015	21,7 %	8 399	2 205	26,2 %
Samlet	174 025	39 683	22,8 %	165 633	42 569	25,7 %	162 910	45 132	27,7 %	174 813	57 247	32,7 %
Vest												
Menn	151 150	31 251	20,7 %	147 560	28 680	19,4 %	152 220	34 916	22,9 %	153 942	43 734	28,4 %
Kvinner	6 048	2 548	42,1 %	7 726	2 551	33,0 %	9 406	2 497	26,5 %	9 194	3 084	33,5 %
Samlet	157 198	33 799	21,5 %	155 286	31 231	20,1 %	161 626	37 413	23,1 %	163 137	46 819	28,7 %
Nord												
Menn	145 390	14 848	10,2 %	140 028	13 176	9,4 %	141 346	16 491	11,7 %	145 347	21 955	15,1 %
Kvinner	7 479	810	10,8 %	6 983	1 504	21,5 %	8 479	1 205	14,2 %	5 825	639	11,0 %
Samlet	152 869	15 659	10,2 %	147 011	14 680	10,0 %	149 825	17 695	11,8 %	151 172	22 594	14,9 %
M samlet	1 152 385	226 315	19,6 %	1 133 634	247 665	21,8 %	1 134 088	272 779	24,1 %	1 215 607	338 760	27,9 %
K samlet	63 203	15 323	24,2 %	72 636	19 350	26,6 %	73 548	18 692	25,4 %	75 431	23 061	30,6 %
Totalt	1 215 589	241 637	19,9 %	1 206 270	267 015	22,1 %	1 207 635	291 471	24,1 %	1 291 038	361 821	28,0 %

(Fra 01.01.2013 er regionene øst og nordøst slått sammen.)

Varetektsandelen og antall gjennomførte varetektsdøgn økte i alle regioner fra 2008 til 2009 og fra 2009 til 2010. Det var en økning både for kvinner og menn totalt. Den største økningen var i regionene øst, vest og sør-vest. Region øst hadde i 2009 og 2010 en varetektsandel på om lag 50 %. Økt bruk av varetekt i 2009 og 2010 må ses i lys av økt aktivitet i politiet som følge av styrking av politiets budsjett og løsning på konflikten om arbeidstid i politiet. I tillegg skyldes økningen økt tilstrømming av utenlandske kriminelle, noe som gir seg utslag i at andelen utenlandske innsatte i norske fengsler har økt betydelig. Den pressede varetektssituasjonen har ført til tilfeller hvor varetektsinnsatte har blitt sittende for lenge i politiarrest, politiet har unnlatt å varetektsfengsle fordi det ikke har vært ledige plasser, og innsatte har blitt løslatt som følge av mangel på varetektsplasser. Politiets reelle behov for varetektsplasser har dermed vært høyere enn den faktiske bruken av plasser til varetekt. I 2011 var det en nedgang i antall gjennomførte varetektsdøgn generelt på landsbasis og i de fleste regioner, særlig i regionene øst og nordøst. Nedgangen kan være en midlertidig variasjon. I andre tertial 2012 har gjennomsnittet vært om lag 927 i varetekt, som er om lag på samme nivå som gjennomsnittet for 2011.

Behovet for varetektsplasser har endret seg betydelig i forhold til det nivå som er lagt til grunn i KRUS' tidligere prognoser. Den kraftige økningen i løpet av de siste to årene og kriminalomsorgens problemer med å oppfylle politiets behov for plasser, kan gi grunnlag for å øke antatt behov for varetektsplasser utover KRUS' prognose for 2016. Det er i scenariene forutsatt at varetektsbehovet vil utgjøre 1 250 plasser i 2016, tilsvarende en økning på 150 plasser utover prognosen for 2016.

Gjennomsnittlig sittedid for en varetektsinnsatt var 87 dager i 2011. Dette er en økning på 19 dager i gjennomsnitt fra 2009. Nivået var relativt stabilt i perioden 2007-2009. Norge har fått kritikk fra FN og CPT (European committee for the Prevention of Torture and inhuman or degrading treatment or punishment) for blant annet utstrakt bruk av varetekt og varigheten på oppholdene. En eventuell reduksjon i gjennomsnittlig sittedid vil redusere behovet for varetektsplasser. Dersom gjennomsnittlig sittedid blir redusert til for eksempel 60 dager, vil dette redusere behovet for varetektsplasser med om lag 70 plasser. Det er usikkert om gjennomsnittlig sittedid i varetekt faktisk blir redusert i årene som kommer. Utviklingen fra 2009 til 2011 tyder ikke på det. Plasseffekt som følge av en eventuell reduksjon i gjennomsnittlig sittedid er derfor ikke tatt med i de prognoser for plassbehov som er lagt til grunn i kapasitetsplanen.

4.2.3 Kapasitetsutnyttelse i fengslene

Kapasitetsutnyttelsen i fengslene påvirker fremtidig fengselsbehov. Det har i de senere år blitt stilt målkrav på 94 % kapasitetsutnyttelse i fengslene. Målkravet har som regel blitt nedjustert ved midlertidige stengning av plasser. Det er en målsetting at kravet til kapasitetsutnyttelse skal reduseres til 90 % pr. fengsel.

Det er i scenariene gjennomgående lagt til grunn 90 % kapasitetsutnyttelse. En kapasitetsutnyttelse på dette nivået gir fleksibilitet i forhold til varetekt, er viktig for arbeidsmiljøet og for å kunne planlegge gjennomføringen av den enkeltes straffegjennomføring.

4.2.4 Endringer i straffegjennomføringen

Ved iverksettelse av straffegjennomføringsloven ble det bestemt at praksis skulle strammes inn, slik at i dag blir både samfunnsstraffdømte og prøveløslatte som bryter vilkårene for straffegjennomføringen innsatt til soning i fengsel. Ifølge en manuell kartlegging ved regionene i 2005, gjengitt i kriminalomsorgsmeldingen, utgjorde dette et økt plassbehov på 59 plasser. Plasseffekten i forhold til samfunnsstraffdømte er inkludert i prognosen over plassbehov. Plasseffekten for prøveløslatte som bryter vilkårene er derimot ikke tatt med og antas å utgjøre 15-20 plasser. Siden effekten av bestemmelsen medfører et reelt plassbehov, er effekten tatt med i scenariene.

4.2.5 Bøtesoning i fengsel erstattes med bøtetjeneste

Det er vedtatt å erstatte subsidær fengselsstraff ved bot med subsidær bøtetjeneste, jf. Prop. 93 L (2010-2011), Innst. 384 L (2010-2011) og Lovvedtak 56 (2010-2011). Lovendringen har ennå ikke trådt i kraft. I 2010 var det daglige gjennomsnittet 71 personer som gjennomførte subsidær soning av bøter og i 2011 var gjennomsnittet 68 personer. Det tilsvarer om lag 80 plasser ved 90 % kapasitetsutnyttelse. I kapasitetsprognosen er det lagt til grunn at bøtesoning i fengsel i 2016 vil utgjøre 110 fengselsplasser ved 90 % kapasitetsutnyttelse.

I scenariene er det forutsatt at subsidær fengselsstraff ved bot erstattes med subsidær bøtteneste. Siden det er noe usikkerhet knyttet til plasseffekt av tiltaket, er det lagt inn at tiltaket forventes å redusere plassbehovet med 0 plasser, 50 plasser eller 150 plasser avhengig av scenario.

4.2.6 Utvide rammene for bruk av samfunnsstraff og deldom

Adgangen til å kombinere ubetinget fengselsstraff og samfunnsstraff ble utvidet i forbindelse med Ot.prp. nr. 31 (2006-2007) slik at domstolene i dag kan kombinere samfunnsstraff med inntil 60 dagers ubetinget fengselsstraff. En ytterligere utvidelse av adgangen til å kombinere ubetinget fengselsstraff og samfunnsstraff vil påvirke fengselsplassbehovet, og det åpnes for en vurdering av dette i kriminalomsorgsmeldingen. En slik eventuell utvidelse er ikke tatt med i dagens kapasitetsprognoser.

Siden det er usikkert hva slags type utvidelse som kan bli aktuell, og det er usikkert hvilken plasseffekt dette vil ha, er effekten av tiltaket ikke tatt med i scenariene nedenfor.

4.2.7 Korte ubetingede dommer for ruspåvirket kjøring erstattes med program mot ruspåvirket kjøring

Promilleprogrammet ble i 2008 utvidet til å bli et program mot ruspåvirket kjøring. Programmet er en straffereaksjon overfor personer som ellers ville blitt dømt til ubetinget fengselsstraff for kjøring under påvirkning av rusmidler. Nivået på antall programmer, inkl. promilleprogram, holdt seg på omtrent samme nivå i 2009 og 2010, men hadde en liten økning i 2011. I 2009 ble det iverksatt 540 programmer, i 2010 531 programmer og i 2011 573 programmer.

Departementet vurderer i kriminalomsorgsmeldingen å foreslå at ubetingede dommer under 30 dager for ruspåvirket kjøring, hvor det i dag utmåles fengselsstraff, erstattes med betinget dom med program. En beregning viser at full effekt av tiltaket vil frigjøre om lag 76 plasser med 90 % kapasitetsutnyttelse.

I scenariene for plassbehov er det lagt til grunn et spenn mellom 0 (tiltaket gjennomføres ikke) og 76 plasser (maksimal effekt av at tiltaket innføres).

4.2.8 Korte ubetingede dommer for fartsoverskridelser ut av fengsel

I kriminalomsorgsmeldingen åpnes det for en vurdering av om mindre alvorlige saker som gjelder fartsoverskridelser i fremtiden skal idømmes samfunnsstraff eller betinget fengsel i stedet for ubetinget fengselsstraff. Tiltaket er ikke inkludert i dagens kapasitetsprognoser. En beregning viser at dette vil kunne frigjøre om lag 33 fengselsplasser i året ved maksimal effekt.

Innsparingen er tatt med i scenariene i et spenn fra 0 (ingen effekt av tiltaket) til 33 plasser (full effekt av tiltaket).

4.2.9 Brudd på lov om legemidler

I kriminalomsorgsmeldingen åpnes det for en vurdering av om mindre alvorlige saker vedrørende bruk og besittelse av narkotika i fremtiden skal gis en annen reaksjon i stedet for ubetinget fengselsstraff. Bruk og besittelse av narkotika medfører om lag 150 ubetingede fengselsdommer i året. Ut fra beregningene vil om lag 17 plasser kunne frigjøres dersom disse fikk alternativ reaksjon utenfor fengsel. Tiltaket er ikke inkludert i dagens kapasitetsprognoser.

Innsparingen er tatt med i scenariene i et spenn fra 0 (ingen effekt av tiltaket) til 17 plasser (maksimal effekt av tiltaket).

4.2.10 Korte ubetingede tyveridommer ut av fengsel

I forlengelsen av tiltakene ovenfor, kan et aktuelt forslag være at tyveridømte med korte dommer som i dag får ubetinget fengsel, i fremtiden får alternativ reaksjon. Tiltaket er ikke inkludert i dagens kapasitetsprognoser. Dersom alle tyveridømte med dommer under 30 dager får annen reaksjon, vil det frigjøre om lag 21 fengselsplasser ved maksimal effekt.

Denne potensielle innsparingen er tatt med i scenariene i et spenn fra 0 (ingen effekt av tiltaket) til 21 plasser (full effekt av tiltaket).

4.2.11 Øke overføringer av innsatte med utenlandsk statsborgerskap til soning hjemland

Det sitter i dag om lag 1 200 innsatte med utenlandsk statsborgerskap i norske fengsler. Potensialet for overføringer av utenlandske innsatte til soning i hjemlandet er imidlertid betydelig lavere. Det er kun dommer av en viss lengde som kan overføres på grunn av lang saksbehandlingstid. Etter dagens regler må dommen være rettskraftig og det må gjenstå minst 6 måneder igjen å sone når anmodningen om overføring sendes til domfeltes hjemland. Av de om lag 1200 utenlandske statsborgere i fengsel sitter om lag halvparten i varetekt og er derfor ikke aktuelle for overføring før eventuell rettskraftig dom foreligger. I politisk plattform for flertallsregjeringen (2009-2013) er det en målsetting for Regjeringen at flere utenlandske kriminelle skal sone i hjemlandet, og utvide ordningen med hurtigbehandling slik at utlendinger som begår kriminalitet pågripes, dømmes og sendes ut av landet så raskt som mulig. Dagens regelverk gir flere muligheter for overføring av utenlandske innsatte til fortsatt straffegjennomføring i hjemlandet. I 2007 var det 26 innsatte som ble overført, i 2008 var det 12 innsatte, i 2009 var det 30 innsatte, mens det var 41 soningsoverføringer i 2010 og 52 i 2011.

Det er målsetting å øke antall overføringer og selv om tallet er usikkert, antas det i alle scenariene at det på sikt vil være mulig å øke antall overføringer til ca. 100, det vil si en økning på ca. 50 fra nivået i 2011. Det legges til grunn i scenariene at denne økningen tilsvarer en reduksjon i plassbehovet på 50 plasser i året.

4.2.12 Redusert tilbakefall som følge av tiltak i kriminalomsorgsmeldingen

Hovedformålet med kriminalomsorgsmeldingen er å iverksette tiltak som bidrar til å redusere tilbakefallet til ny kriminalitet. Redusert tilbakefall vil ha som konsekvens at behovet for fengselsplasser reduseres. God oppfølging av prøveløslatte vil også ha en positiv effekt i forhold til tilbakefall. Det er vanskelig å kvantifisere denne effekten. Mulig effekt som følge av redusert tilbakefall som følge av kriminalomsorgsmeldingen er på denne bakgrunn ikke tatt med i scenariene for plassbehov.

4.3 Kapasitetsbehov 2016 på nasjonalt nivå – tre scenarier

Det er utarbeidet tre scenarier for kapasitetsbehov i 2016. I scenariene tas det utgangspunkt i dagens prognoser for plassbehov, justert for ulike forutsetninger som kan påvirke fremtidig plassbehov. Scenario 1 er et nullalternativ som tar utgangspunkt i at det ikke settes i verk tiltak/lovendringer for å overføre straffegjennomføring fra fengsel til friomsorg. I scenario 2 forutsettes det at tiltak settes i verk som bidrar til moderat overføring, mens det i scenario 3 blir maksimal overføring av straffegjennomføring fra fengsel til friomsorg. I alle scenariene legges det til grunn en kapasitetsutnyttelse på 90 %.

4.3.1 Scenario 1 – ingen overføring av straff fra fengsel til friomsorg

Tabell 4.3: Kapasitetsbehov 2016 – scenario 1 - ingen overføring av straff fra fengsel til friomsorg

Brutto behov fengselsplasser ¹	4090
Straffeøkning som følge av endringer i straffeloven, jf. Ot.prp.nr. 22 (2008-2009)	150
Økning varetekt	150
Endringer i straffegjennomføringen	20
Bøtesoning i fengsel erstattes med samfunnsstraff	0
Korte dommer for ruspåvirket kjøring erstattes med betinget dom med program	0
Korte dommer for fartsoverskridelser ut av fengsel	0
Brudd på lov om legemidler ut av fengsel	0
Korte tyveridommer ut av fengsel	0
Antall overføringer av utlendinger til fortsatt soning i hjemland (økning)	-50
Sum netto behov for fengselsplasser/straffegjennomføringskapasitet	4 360
Behov samfunnsstraff	3 500
Økt saksmengde som følge av overføring av straff fra fengsel til friomsorg (0 %)	0
Sum behov samfunnsstraff	3500

4.3.2 Scenario 2 – moderat overføring av straff fra fengsel til friomsorg

Tabell 4.4: Kapasitetsbehov 2016 – scenario 2 – moderat overføring av straff fra fengsel til friomsorg

Brutto behov fengselsplasser *	4090
Strafføkning som følge av endringer i straffeloven	150
Økning varetekt	150
Endringer i straffegjennomføringen	20
Bøtesoning i fengsel erstattes med samfunnsstraff	-50
Korte dommer for ruspåvirket kjøring erstattes med betinget dom med program	-30
Korte dommer for fartsoverskridelser ut av fengsel	-10
Brudd på lov om legemidler ut av fengsel	-5
Korte tyveridommer ut av fengsel	-5
Antall overføringer av utlendinger til fortsatt soning i hjemland (økning)	-50
Sum netto behov for fengselsplasser/straffegjennomføringskapasitet	4 260
Behov samfunnsstraff	3 500
Økt saksmengde som følge av overføring av straff fra fengsel til friomsorg (3,5 %)	122
Sum behov samfunnsstraff	3 622

4.3.3 Scenario 3 – betydelig økning i bruk av samfunnsstraff mv.

Tabell 4.5: Kapasitetsbehov 2016 – scenario 3– betydelig overføring av straff fra fengsel til friomsorg

Brutto behov fengselsplasser	4090
Strafføkning som følge av endringer i straffeloven	150
Økning varetekt	150
Endringer i straffegjennomføringen	20
Bøtesoning i fengsel erstattes med samfunnsstraff	-150
Korte dommer for ruspåvirket kjøring erstattes med betinget dom med program	-76
Korte dommer for fartsoverskridelser ut av fengsel	-33
Brudd på lov om legemidler ut av fengsel	-17
Korte tyveridommer ut av fengsel	-21
Antall overføringer av utlendinger til fortsatt soning i hjemland (økning)	-50
Sum netto behov fengselsplasser/straffegjennomføringskapasitet	4063
Behov samfunnsstraff	3 500
Økt saksmengde som følge av overføring av straff fra fengsel til friomsorg (7,2 %)	252
Sum behov samfunnsstraff	3 752

5 STRAFFEGJENNOMFØRINGSKAPASITET 2016

I et utvidet kapasitetsbegrep inngår både fengselsplasser, samfunnsstraff, program mot ruspåvirket kjøring, ND, EK mv. Kriminalomsorgens straffegjennomføringskapasitet i 2016 avhenger av hvilke tiltak som settes i verk for å utvide kapasiteten, og hvilke straffereaksjoner/gjennomføringsformer som økes eller reduseres. Scenario 1 er et nullalternativ og forutsetter ingen kapasitetsøkninger utover dagens kapasitetsnivå med de vedtatte kapasitetsendringene i perioden. I scenario 2 forutsettes en moderat økning i alternative straffereaksjoner/gjennomføringsformer, mens det i scenario 3 forutsettes en betydelig økning.

* Prognosen til KRUS for 2016 gir et behov for 3960 plasser. Behovet er redusert med 130 plasser pga elektronisk kontroll og 150 plasser pga § 12 og § 16 første ledd. Behovet er økt med ca 150 plasser pga Ot.prp.nr 22 (2008-2009). Holdes disse tre forholdene utenfor blir bruttobeovet 4090 plasser.

5.1 Faktorer som påvirker straffegjennomføringskapasiteten i 2016

5.1.1 Fengselskapasitet

Det er 3 800 fengselsplasser etter at alle vedtatte kapasitetsendringer er realisert. I dette plassantallet inngår 149 plasser som er opprettet som et ledd i avvikling av soningskøen (Bjørgvn fengsel - 90 plasser, Kongsvinger fengsel - 35 plasser, Ullersmo fengsel - 10 plasser). Tromsø fengsels kapasitetsutvidelse i 2005 på 14 plasser ble avviklet f.o.m. 1.2.2012 og Hedmark fengsel avdeling Hamar åpen med 25 plasser ble nedlagt fra 1.11.2012. Dette er hensyntatt i kapasitetsendringene. Noen av de andre plassene er midlertidige, men ingen av disse plassene er vedtatt nedlagt. I scenariene for kapasitet er de midlertidige plassene inkludert siden det er usikkert om og eventuelt når plassene nedlegges. Midlertidige kapasitetsutvidelser ved Ravneberget og Bastøy fengsler opprettet i 2010 er ikke inkludert i plassantallet.

I dagens kapasitet er det 117 plasser for kvinner ved de tre kvinnefengslene Bredtveit, Sandefjord og Ravneberget. I tillegg er det 74 plasser fordelt på avdelinger/plasser for kvinner i 8 andre fengsler. I 2011 var det ytterligere 14 fengsler som tok i mot kvinner i kortere eller lengre perioder. Total kapasitet for kvinner utgjorde om lag 216 plasser.

5.1.2 Stengninger som følge av vedlikehold, oppgradering mv.

Det er til enhver tid enkelte fengselsplasser som er stengt som følge av vedlikeholdsarbeider, oppgradering, reparasjoner, bemanningsmessige årsaker mv. En gjennomgang fra 2009 viser at 10 - 20 plasser i gjennomsnitt er stengt til enhver tid. Dette er midlertidig stengning av enkelte plasser av ulike årsaker som for eksempel hærverk og mindre vedlikeholdsarbeider. I tillegg kommer større, planlagte stengninger som følge av større vedlikeholdsarbeider, ombygginger mv. I 2009 utgjorde dette i gjennomsnitt 20 plasser. På bakgrunn av disse tallene kan det som et estimat legges til grunn at 50 plasser til enhver tid er stengt. De stengte plassene reduserer kriminalomsorgens ordinære fengselskapasitet og må tas hensyn til ved fremtidig beregning av den totale kapasiteten.

5.1.3 Straffegjennomføring med elektronisk kontroll

Forsøksordning med elektronisk kontroll er etablert i 11 fylker. Kapasiteten i dag utgjør 221 fengselsplasser. Dersom det besluttet at straffegjennomføring med elektronisk kontroll skal gjøres permanent, og ordningen utvides til hele landet, vil kapasiteten minimum øke med ytterligere 109 til om lag 330 totalt. Antallet som gjennomfører straff med elektronisk kontroll kan trolig økes til maksimalt 500 domfelte innenfor dagens regelverk.

5.1.4 Straffegjennomføring etter straffegjennomføringsloven § 12 og § 16 (første ledd)

I 2010 ble det gjennomført om lag 47 000 antall døgn etter straffegjennomføringsloven §§ 12 og 16 første ledd. I 2011 økte antallet til om lag 54 000 døgn. Departementet har som målsetting at betydelig flere domfelte skal kunne gjennomføre straff etter disse bestemmelsene. I kapasitetsprognosen til KRUS er det forutsatt et nivå på om lag 50 000 §§ 12 og 16-døgn i 2016, tilsvarende om lag 150 fengselsplasser ved 90 % kapasitetsutnyttelse. Dette tilsvarer gjennomsnittet for 2010 og 2011. Som følge av kapasitets- og finansieringsmessige utfordringer er det usikkert hvor stor økning som kan forventes for denne straffegjennomføringsformen. Det legges derfor til grunn et antall overføringer til §§ 12 og 16 på 150 fengselsplasser tilsvarende dagens nivå i scenariene 1 og 2.

5.1.5 Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND)

Det er etablert prøveprosjekter med ND i Bergen og Oslo. Departementet vil vurdere å utvide ordningen til nye grupper innsatte og vurdere om ordningen skal gjøres landsomfattende. I 2011 ble det iverksatt 25 oppdrag på betinget dom ND. Det er usikkert hvor mange fengselsdøgn dette utgjør i og med at det ikke er kjent hvor lang fengselsstraff denne gruppen subsidiært ville fått, men det dreier seg sannsynligvis om lengre dommer. Prøveperioden for ND er forlenget ut 2014. Det er derfor ikke lagt inn en innsparing pga. ND i scenariene.

5.2 Straffegjennomføringskapasitet 2016 – tre scenarier

Det er utarbeidet tre scenarier for samlet straffegjennomføringskapasitet i 2016. I scenario 1 forutsettes at nivået på alternative straffereaksjoner/straffegjennomføringsformer ikke øker. I scenario 2 forutsettes det en moderat økning, mens det i scenario 3 forutsettes en betydelig økning i alternative straffereaksjoner/straffegjennomføringsformer.

5.2.1 Scenario 1: Ingen økning i alternative straffereaksjoner/gjennomføringsformer

Tabell 5.1: Kapasitet 2016–scenario 1–ingen økning i alt. straffereaksjoner/gjennomføringsformer

Forventet antall fengselsplasser	3 800
Plasser stengt som følge av vedlikehold mv.	-50
Elektronisk kontroll	221
§§12 og 16-soning	150
Kapasitet fengsel og alternative straffereaksjoner/gjennomføringsformer	4121
Kapasitet samfunnsstraff (mottatte dommer)	3 100

5.2.2 Scenario 2: Moderat økning i alternative straffereaksjoner/gjennomføringsformer

Tabell 5.2: Kapasitet 2016–scenario 2–moderat økning i alt. straffereaksjoner/gjennomføringsformer

Forventet antall fengselsplasser	3 800
Plasser stengt som følge av vedlikehold mv.	-50
Elektronisk kontroll	300
§§12 og 16-soning	150
Kapasitet fengsel og alternative straffereaksjoner/gjennomføringsformer	4 200
Kapasitet samfunnsstraff (mottatte dommer)	3 100

5.2.3 Scenario 3: Betydelig økning i alternative straffereaksjoner/gjennomføringsformer

Tabell 5.3: Kapasitet 2016–scenario 3–betydelig økning i alt. straffereaksjoner/gjennomføringsformer

Forventet antall fengselsplasser	3 800
Plasser stengt som følge av vedlikehold mv.	-50
Elektronisk kontroll	500
§§12 og 16-soning	250
Kapasitet fengsel og alternative straffereaksjoner/gjennomføringsformer	4 500
Kapasitet samfunnsstraff (mottatte dommer)	3 100

6 KAPASITET 2016 I FORHOLD TIL BEHOV - OPPSUMMERING

I tabellen er de ulike scenariene for kapasitetsbehov og kapasitet sammenstilt:

Tabell 6.1: Sammenstilling av scenarier for kapasitet og behov (overdekning/underdekning)

Kapasitet/Behov	Scenario 1, behov gitt ingen overføring av straff fra fengsel til friomsorg	Scenario 2, behov gitt moderat overføring av straff fra fengsel til friomsorg	Scenario 3, behov gitt betydelig overføring av straff fra fengsel til friomsorg
Scenario 1, kapasitet gitt ingen økning i alternative straffereaksjoner/gjennomføringsformer (EK, ND, § 12)	Fengsel: (-239) underkapasitet Friomsorg: (- 400) underkapasitet	Fengsel: -139) underkapasitet Friomsorg (-522) underkapasitet	Fengsel: (88) overkapasitet Friomsorg: (- 652) underkapasitet
Scenario 2, kapasitet gitt moderat økning i alternative straffereaksjoner/gjennomføringsformer (EK, ND, § 12)	Fengsel: (-160) underkapasitet Friomsorg: (- 400) underkapasitet	Fengsel: (-60) underkapasitet Friomsorg: (-522) underkapasitet	Fengsel: (137) overkapasitet Friomsorg: (-652) underkapasitet
Scenario 3, kapasitet gitt betydelig økning i alternative straffereaksjoner/gjennomføringsformer (EK, ND, § 12)	Fengsel: (140) overkapasitet Friomsorg: (-400) underkapasitet	Fengsel: (240) overkapasitet Friomsorg: (-522) underkapasitet	Fengsel: (437) overkapasitet Friomsorg: -652 (underkapasitet)

Tabellen viser underkapasitet i både fengsel og friomsorg i 2016 dersom nullalternativet inntreffer, scenario "1-1". Scenario 3-3 medfører en betydelig overkapasitet av fengselsplasser i og med at det her forutsettes maksimal effekt av alle tiltakene i meldingen for å overføre straffegjennomføring fra fengsel til friomsorg og økt bruk av alternative straffereaksjoner/straffegjennomføringsformer.

Det vil i hvert scenario være underdekning i friomsorgen som følge av at det forventes at antall samfunnsstraffdommer i 2016 vil øke. Dette gjelder under forutsetning om at dagens saksmengde i friomsorgen kan anses som et kapasitetsmål i friomsorgen, jf. avsnitt 7.3.1 og at det ikke foreligger ledig kapasitet til å kunne håndtere økt saksmengde. Underdekningen blir størst i scenario 3-3 siden det her forutsettes maksimal overføring av straff fra fengsel til friomsorg.

Ut fra målsettingene i kriminalomsorgsmeldingen, bør arbeidet med sammensetting av kapasitet og overføring av straffegjennomføring fra fengsler til friomsorgskontorer ha som ambisjon at scenario "3-3" inntreffer. Bruk av fengselsstraff vil i dette scenariet bli betydelig redusert.

Det er flere usikkerhetsfaktorer knyttet til hvilket scenario som mest sannsynlig vil inntreffe i 2016. Usikkerheten er knyttet til om tiltakene for å øke bruken av samfunnsstraff og andre alternative straffereaksjoner/straffegjennomføringsformer faktisk blir satt i verk og i hvilket omfang. Mange tiltak krever lovendringer. I tillegg er det usikkerhet knyttet til effekten av tiltakene og om kriminalomsorgen faktisk klarer å realisere potensialet av et redusert fengselsplassbehov. I tillegg er det usikkerhet med hensyn til behovet for varetektsplasser. Usikkerhetsfaktorene tilsier at det er lite sannsynlig at scenario "3-3" inntreffer. For at scenario 3-3 skal inntreffe, må alle tiltak for å øke bruk av samfunnsstraff og andre alternative straffereaksjoner/straffegjennomføringsformer settes i verk, og alle tiltak må gi maksimal effekt i form av redusert plassbehov. Det er også lite som tilsier at nullalternativet inntreffer. Dette innebærer i så fall at kapasiteten på alternative straffereaksjoner/straffegjennomføringsformer ikke øker fra dagens nivå, slik det legges opp til i kriminalomsorgsmeldingen.

Det er mer sannsynlig at et mellomalternativ inntreffer. Scenario "2-2" innebærer en moderat økning i overføring av straff fra fengsel til friomsorg og moderat økning i alternative straffereaksjoner/straffegjennomføringsformer.

Dette scenarioet anses som mest sannsynlig og vil danne grunnlaget for utarbeidelse av enhetsstrukturen.

Iht. dette scenariet er det beregnet en underkapasitet på om lag 60 fengselsplasser. Det er utviklingstrekk som taler for at underkapasiteten kan bli noe høyere, dvs at scenario "2-1" inntreffer og at det kan bli en større underkapasitet på fengselsplasser. Dette taler for at fengselskapasiteten bør økes noe mer enn scenario 2-2 antyder, anslagsvis med mellom 50-100 plasser.

Iht. prognose utarbeidet av KRUS vil behovet for fengselsplasser for kvinner i 2015 utgjøre om lag 256 plasser. Det tilsvarer 284 plasser ved en kapasitetsutnyttelse på 90 %. Dersom bruk av straffegjennomføring utenfor fengsel holder seg på samme nivå som i 2010 vil behovet for fengselsplasser reduseres til 241 som tilsvarer 268 plasser med en kapasitetsutnyttelse på 90 %. I Scenario 2-2 legges det til grunn en moderat økning i alternative straffereaksjoner/straffegjennomføringsformer. Det tilsier at behovet for fengselsplasser vil kunne reduseres noe i forhold til prognosen. I 2011 utgjorde soningsvolumet for kvinner om lag 217 plasser med 95 % belegg. Det er derfor behov for en økning i antall fengselsplasser for kvinner.

KSF legger følgende forutsetninger til grunn for kapasitetsplanen når det gjelder kapasitet og behov:

- Scenarioet for kapasitetsbehov som legges til grunn i kapasitetsplanen innebærer en forventet underdekning på mellom 50-100 fengselsplasser og en underdekning ved friomsorgskontorene tilsvarende ca 500 saker (scenario 2-2)
- Det er lagt til grunn økt fengselsplassbehov som følge av økning i varetekt og straffskjerping for grove lovbrudd
- Det er nødvendig med en økning i fengselsplasser for kvinner
- Økt fremtidig behov for straffegjennomføringskapasitet forutsettes dekket inn primært ved økt bruk av alternative straffereaksjoner/gjennomføringsformer og ved overføring av straffegjennomføring fra fengsel til friomsorg

DEL II: KRITEIRER FOR ENHETSSTRUKTUR

7 FENGSELS- OG FRIOMSORGSTRUKTUR – KRITEIRER

Det er en rekke kriterier som er aktuelle ved vurdering av enhetene i fengsels- og friomsorgsstrukturen. De kriterier som er vurdert som mest relevante, er nærhetsprinsippet, enhetsstørrelse, bygningsmessig tilstand og kjønn.

7.1 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". Formålet med nærhetsprinsippet er å legge til rette for at innsatte kan opprettholde kontakt med familie, nettverk og nærmiljø. Dette er viktig som et ledd i den domfeltes rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet og bidrar til å gi bedre sikkerhet i kriminalomsorgen. Nærhetsprinsippet må avveies mot tilgang til ledige plasser i kriminalomsorgen.

Nærhetsprinsippet er ikke regulert i straffegjennomføringsloven når det gjelder friomsorgen. I friomsorgen er nærhetsprinsippet relevant i forbindelse med reiseavstand mellom friomsorgskontor og hjemsted, både for tilsatte i friomsorgen og straffedømte i friomsorgen. Det er ikke definert kriterier for hvordan "nærhet til hjemsted" skal forstås, herunder hva som anses som akseptabel avstand eller reisetid for domfelte. Det er heller ikke vurdert om nærhetsprinsippet skal vektlegges ulikt for ulike grupper domfelte.

Begrepet "nærhet" kan måles som gjennomsnittlig reiseavstand/reisetid fra fengsel til domfeltes hjemsted eller fra friomsorgskontor til straffedømtes hjemsted. Siden det kun er etablert og vil bli etablert fengsels- og friomsorgsenheter i et fåtall av landets kommuner, bør enhetene plasseres i eller i nærheten av befolknings-

rike steder. En gunstig kommunikasjonsmessig lokalisering vil likeledes være hensiktsmessig og bidra til det samme. Geografiske forskjeller i kriminalitet vil kunne tilsi en annen plassering av enheter enn en vurdering utelukkende ut fra befolkningstetthet. Dette kan være tilfelle dersom det er store geografiske ulikheter i kriminalitetsomfang og kriminalitetsgrad mellom for eksempel byer, sentrale tettsteder og ikke sentrale områder.

7.1.1 Fengslenes og friomsorgskontorenes lokalisering i forhold til sentralitet

SSB har utarbeidet definisjoner for sentralitet i forhold til kommuner og tettsteder. Grunnlaget for vurdering av sentralitet er befolkningsstørrelse. Med sentralitet menes en kommunes geografiske beliggenhet i forhold til tettsteder av ulike kategorier. Norges befolkning blir stadig mer sentralisert. En økende andel av befolkningen bor i de mest sentrale kommunene. Også fremover forventes et stadig mer sentralt bosettingsmønster. Sentraliseringen skyldes ikke bare innenlandske flyttinger, men påvirkes av innvandringen som er konsentrert til de største byene. Nesten alle sentrale kommuner forventes å vokse i folketall frem til 2020⁴.

SSBs definisjoner av sentralitet er benyttet i vurderingen av hvordan dagens fengsels- og friomsorgsstruktur er lokalisert i forhold til sentralitet. Det er ikke korrigert for geografiske ulikheter i kriminalitet siden det ikke foreligger statistikker på hvordan kriminaliteten fordeler seg i ulike deler av landet.

Statistisk sentralbyrå definerer tettsteder i følgende nivåer:

Tabell 7.1: SSBs definisjon av tettsteder

Tettstednivå	Definisjon
Tettsted nivå 3	Landsdelssentre eller et folketall på minst 50 000
Tettsted nivå 2	Folketall 15 - 50 000
Tettsted nivå 1	Folketall 5 – 15000

For å beskrive de muligheter befolkningen i en kommune har for arbeidsreiser til et eller flere av disse tettstedene, deles kommunene inn i sentralitetsnivåer, fra 0 til 3 på følgende måte:

Tabell 7.2: SSBs definisjon av sentralitet

Sentralitet	Definisjon	Klassifisering
nivå 3	Kommuner som omfatter et tettsted på nivå 3 (landsdelssenter) eller som ligger innenfor 75 minutters (for Oslo: 90 minutters) reisetid fra et slikt tettsteds sentrum)	Sentrale kommuner
nivå 2	Kommuner som omfatter et tettsted på nivå 2 eller som ligger innenfor 60 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum	Noe sentrale kommuner
nivå 1	Kommuner som omfatter et tettsted på nivå 1 eller som ligger innenfor 45 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum	Mindre sentrale kommuner
nivå 0	Kommuner som ikke fyller kravene til reisested fra tettstedene	Minst sentrale kommuner

På bakgrunn av SSBs definisjoner er kriminalomsorgens enheter vurdert ut fra sentralitet. Sentraliteten vurderes ut fra hvilken kommune/tettsted enheten er lokalisert i, jf. vedlegg 1-3.

⁴ jf. Brunborg og Texmon Fortsatt sentralisering Regionale befolkningsframskrivninger 2002-2020, Økonomiske analyser 4/2003

Tabell 7.3: Sentralitet kriminalomsorgens enheter

Antall	Fengsler (antall)	Friomsorgskontorer (antall)	Underkontorer (antall)
Sentrale kommuner	45	11	8
Noe sentrale kommuner	10	3	9
Mindre sentrale kommuner	2	2	4
Minst sentrale kommuner	3	1	2
Sum	60	17	23

Oversikten viser at de fleste fengslene og hovedkontorene i friomsorgen er lokalisert i sentrale kommuner. Færre av underkontorene er lokalisert i sentrale kommuner/tettsteder.

7.1.2 Faktisk reiseavstand/reisetid i kriminalomsorgen

I 2005 ble det gjennomført en undersøkelse av reiseavstand for innsatte i fengsler med høyere sikkerhet⁵. Analysen omfattet de innsatte i fengslene pr. 1. juli 2005. Den gjennomsnittlige avstanden fra fengsel til hjemkommune for innsatte i fengsler med høyere sikkerhet ble i 2005 beregnet til 13,1 mil. Avstanden var noe lengre for kvinner enn for menn. Innsatte med hjemkommune i Nord-Norge hadde i gjennomsnitt lengst vei til hjemkommunen (50 mil). De som bodde i Oslo og Akershus, hadde i gjennomsnitt kortest avstand (6 mil). Innsatte med forvaringsdom hadde betydelig lengre avstand til hjemkommunen enn andre, som følge av at forvaringsplasser kun er etablert ved et fåtall fengsler.

Undersøkelsen viste en sammenheng mellom avstand til hjemsted og størrelse på fengslet de innsatte satt i, ved at avstand til hjemsted i gjennomsnitt ble redusert ved økt fengselsstørrelse. Dette forklares med at store fengsler, plassert geografisk sentralt, fører til kortere gjennomsnittlig reiseavstand. Mange innsatte med bosted i storbyer sitter i store fengsler i eller nær de store byene og har derfor kort avstand eller bor i samme kommune som fengslet.

I undersøkelsen ble det også vurdert om opprettelse av storfengsler (fengsler med langt høyere kapasitet enn dagens fengsler) ville ført til at den gjennomsnittlige avstand mellom de innsattes sonings- og hjemsted ble økt eller redusert. Undersøkelsen viste at storfengsler ikke nødvendigvis gir større reiseavstand enn dagens spredte fengselsstruktur. Dersom alle innsatte med bostedskommune på Østlandet i 2005 hadde sittet i et storfengsel i Oslo, ville den gjennomsnittlige avstanden mellom de innsattes sonings- og hjemsted på landsbasis blitt redusert med 1,5 mil i forhold til dagens fengselsstruktur. Et storfengsel etablert i Bergen for Agder, Rogaland og Vestlandet ville derimot ført til en økning i gjennomsnittlig reiseavstand på 8,5 mil.

I rapporten konkluderes det med at det i stor grad er andre hensyn enn nærhet til hjemsted som vektlegges ved innsettelse. I tillegg konkluderes det med at store fengsler ikke påvirker måloppnåelsen negativt i forhold til nærhetsprinsippet.

Det er ikke gjennomført tilsvarende undersøkelser i friomsorgen. For å beregne den maksimale teoretiske besparing i reiseavstand/reisetid som underkontorstrukturen medfører, er avstandene mellom hovedkontor og underkontor beregnet, jf. vedlegg 4. Besparingen kan tolkes som den maksimale besparing i reiseavstand/reisetid en innsatt eller tilsatt vil kunne oppnå på en gitt reise (i de fleste tilfeller vil besparingen bli lavere) og gir følgende fordeling:

⁵ Econ og HolteProsjekt, Storfengselsutredning utarbeidet for Justisdepartementet

Tabell 7.4: Reisetid⁶ mellom hovedkontor og underkontor i friomsorgen

Antall	Antall
Under ca 1 time	11
1-2 timer	4
Over 2 timer	8
Sum	23

Reiseavstanden varierer betydelig mellom enheter på Østlandet, Vestlandet og Nord-Norge. For 11 underkontorer er reiseveien til hovedkontor om lag en time eller mindre. Dette tyder på at det er andre hensyn enn besparing i reisetid som er vektlagt ved etablering av disse enhetene.

7.1.3 Nærhetsprinsippet – gradering av viktighet for ulike grupper innsatte

Nærhetsprinsippet slik det er regulert i straffegjennomføringsloven gjelder for alle domfelte, uavhengig av hvilket fengsel den innsatte gjennomfører straff i og domslengde. Hvor viktig nærhetsprinsippet faktisk er for den enkelte domfelte, kan variere med den innsattes bakgrunn, livssituasjon og lignende.

Nærhetsprinsippet kan være mindre relevant, særlig for utenlandske statsborgere som kvalifiserer til soningsforvaring eller som har liten tilknytning til Norge og effektivt utvisningsvedtak. For enkelte innsatte på forvaringsdom kan også nærhetsprinsippet være av liten betydning. Det kan også tenkes tilfeller der innsettelse i en viss avstand fra hjemsted er positivt for å etablere avstand fra et belastet nærmiljø. Ved slutten av straffegjennomføringen og i utslusningsfasen vil nærhetsprinsippet være viktig for å opprettholde kontakt med nærmiljøet i siste fase før løslatelse med tanke på jobb, skole og bolig i den kommunen den domfelte skal bosette seg i.

Når det gjelder varetektsinnsatte har politiet et behov for å kunne gjennomføre etterforskning uten lange transportavstander. Fengsler med varetektsplasser plassert geografisk sentralt i forhold til politi vil redusere politiets reiseavstander. Politi er plassert i eller nær de store byene.

Viktigheten av nærhetsprinsippet kan variere mellom innsatte. Generelt legges det til grunn at nærhetsprinsippet bør tillegges større vekt i åpne fengsler enn i lukkede fengsler, selv om nærhetsprinsippet også er viktig for rehabilitering av innsatte i lukkede fengsler, og for politiet i forhold til innsatte som sitter i varetekt. I overgangsboliger er nærhetsprinsippet særlig viktig siden det i disse enhetene legges opp til at tilbud og tjenester skal oppsøkes i samfunnet. Nærhet er også relevant i forhold til tilsatte og deres bosted.

7.1.4 Nærhetsprinsippet – vurdering

Det anses ikke hensiktsmessig å definere maksimal reiseavstand/reisetid fra kriminalomsorgsenhet til domfeltes hjemsted. Ofte vil det være andre hensyn enn nærhet til hjemsted som tillegges vekt ved innsettelse, og dette tilsier at det ikke bør settes konkrete måltall for maksimal reisetid.

KSF vurderer nærhetsprinsippet ut fra følgende prinsipper i enhetsstrukturen:

- Fengsler og friomsorgskontorer bør legges til sentrale områder/tettsteder (også fordi politi og forvaltningssamarbeidspartner vil ha kontorer i sentrale tettsteder)
- Nærhetsprinsippet i forhold til domfelte skal tillegges større vekt i fengsler med lavere sikkerhet og overgangsboliger som ledd i progresjon enn i fengsler med høy sikkerhet

7.2 Kjønn

Det er i dag tre rene kvinnefengsler med til sammen 117 plasser, fordelt ved Bredtveit, Sandefjord og Ravneberget fengsler. Kapasiteten ved Ravneberget er midlertidig økt med 10 plasser slik at det for øyeblikket er 127 plasser totalt. I tillegg er det 74 plasser i kvinneavdelinger. Ved behov er det en rekke andre fengsler som også tar imot kvinner. I 2011 gjaldt det 14 fengsler/fengselsavdelinger.

⁶ Avstandsmålingene gjelder kjørerute (avstand/reisetid med bil) og er beregnet på Gulesider.no.

Kvinner utgjør en liten del av alle innsatte i fengsel, men har krav på et tilrettelagt tilbud på lik linje med menn. Som det er redegjort for i St. meld. nr. 37 (2007-2008) Straff som virker, sliter mange av dem med dårlig selvbilde som følge av vanskelige oppvekstvilkår, herunder alkoholisererte og voldelige hjem. Mange av de kvinnelige innsatte har dessuten traumatiske opplevelser som følge av seksuelle overgrep og prostitusjon. Til tross for en del fellestrekk, har kvinnene ulike behov og rett til individuell tilrettelegging. Fordi de utgjør en liten andel av de innsatte, kan det være vanskelig å tilby den samme bredden i tjenestetilbudet som for menn. Flere kvinnelige domfelte bør tilbys straffegjennomføring i fengsel med lavere sikkerhetsnivå eller i overgangsbolig, og større deler av straffen bør gjennomføres utenfor fengsel. Det må legges bedre til rette for at kvinner tilbys variert arbeid og aktiviteter iht til de behov de har og for å legge til rette for en kriminalitetsfri tilværelse etter løslatelse. Det kan være forbundet med problemer at noen kvinnelige domfelte soner i et fengsel der det også befinner seg menn. Dette skaper problemer som ikke er så framtidende i «rene» kvinnefengsler. I tillegg til egne kvinnefengsler bør det derfor legges til rette for at flest mulig kan sone i tilrettelagte avdelinger hvor de kan være helt isolert fra mannlige innsatte, men med et tilstrekkelig tilrettelagt tilbud. For å sikre at kvinner har mulighet for å sone nær hjemstedet, kan det vurderes at kvinner tilbys plasser i fengsler som ellers har mannlige innsatte dersom kvinnene selv ønsker en slik soning.

I kapittel 6 ble det konkludert med at det er behov for å bygge ut antall fengselsplasser for kvinner slik at kriminalomsorgen har en kapasitet som tilsvarer om lag 268 plasser med 90 % belegg. Mange av de plassene som er i bruk av for kvinner i dag tilfredsstiller ikke kravene ovenfor. I alt vil det derfor være behov for å etablere om lag 150 plasser som er tilstrekkelig tilrettelagt for kvinner. Ved opprettelse av særskilte tilrettelagte avdelinger bør disse spres geografisk.

KSF vurderer kjønn ut fra følgende prinsipper i enhetsstrukturen:

- Kvinner skal som hovedregel gjennomføre straff i egne fengsler. Dersom kvinner skal gjennomføres straff i fengsler med mannlige innsatte, skal det skje i særskilte skjermede avdelinger med tilrettelagt bygningsmasse og tilbud
- I de fengslene kvinnene skal gjennomføre straff skal det være et tilstrekkelig tilrettelagt tilbud i forhold til kvinnes behov
- Et godt tilrettelagt tilbud for kvinner skal tillegges større vekt enn nærhetsprinsippet
- Det er behov for å etablere om lag 150 plasser som er tilstrekkelig tilrettelagt for kvinner. Ved opprettelse av særskilte tilrettelagte fengsler/avdelinger bør disse spres geografisk og være tilgjengelig i hver region.

7.3 Størrelse på fengsler og friomsorgskontorer

7.3.1 Enhetsstørrelse – bakgrunn

Fengselsstrukturen består av 44 fengsler. Gjennomsnittlig fengselsstørrelse er 87 plasser⁷. Dersom fengselsavdelinger som ikke ligger i direkte geografisk tilknytning til fengslet inkluderes, er det 60 fengsler og fengselsavdelinger i Norge⁸. Dagens fengselsstruktur er resultat av en utvikling over mange år, der antall fengsler, størrelse og utforming ikke fremkommer som et resultat av en overordnet plan for enhetsstrukturen. Oslo fengsel er størst med i underkant av 400 fengselsplasser, mens de minste overgangsboligene er på 12 plasser. Fengslene er ulike både i utforming og hva som tilbys av aktiviteter og innhold i fengslene. Fengslene fordeler seg på størrelse som følger:

⁷ Fengsler, inkludert fengselsavdelinger som er lokalisert utenfor hovedfengsel

⁸ Åpne avdelinger ved Hedmark, Kongsvinger, Åna, Vik, Hustad, Tromsø og Vadsø fengsler, Arendal, avd. Håvet, Bergen (avd. D), Bodø frigangsavdeling og overgangsboligen ved Halden fengsel er ansett å ligge i direkte tilknytning til hovedfengsel

Tabell 7.5: Fengsler og fengselsavdelinger - enhetsstørrelse)

Størrelse (kapasitet)	Fengsler		Fengsler og fengselsavdelinger med egen lokasjon
	Menn	Kvinner	
Under 30 plasser	11	1	27
30-50 plasser	4	1	8
50-100 plasser	12	1	15
Over 100 plasser	14		10
Sum	41	3	60

I friomsorgen er det 40 enheter fordelt på hovedkontorer og underkontorer. Det er store ulikheter i hvordan underkontorene er bygget opp, hvor mange tilsatte de har og hva slags type bemanning som er ved kontorene. Hovedkontorene er opprettet etter en fylkesvis inndeling. Som følge av at enkelte kontorer er slått sammen, er det ikke friomsorgskontorer i hvert fylke. Underkontorstrukturen varierer betydelig mellom regionene. I Region øst er det opprettet dagkontorer, mens det i de andre regionene er 3-6 underkontorer/distriktkontorer.

Det foreligger ikke et bestemt kapasitetsmål for friomsorgskontorene eller en omforent definisjon på hvordan enhetsstørrelse skal måles. Aktuelle måter å måle enhetsstørrelse på er antall tilsatte, saksmengde eller hvor mange innbyggere enheten betjener. Antall tilsatte gir et godt uttrykk for saksbehandlingskapasitet på den enkelte enhet. Bemanning gir imidlertid ikke nødvendigvis et objektivt mål på størrelse siden ulik bemanning mellom enheter til dels kan tilskrives tilfeldige og historiske årsaker. Saksmengde gir uttrykk for arbeidsbelastningen på det enkelte kontor, men det kan være ulikheter i saksporteføljen mellom enheter som gir ulik ressursbelastning. Svakheten ved å bruke antall innbyggere som mål for størrelse er at kriminaliteten varierer mellom landsdeler og mellom by og land. I den videre vurdering benyttes antall saker som et mål på friomsorgskontorenes størrelse. Saksmengde er her definert som gjennomsnittlig antall aktive saker, eksklusive personundersøkelser, som en enhet har i løpet av ett år. Ved å benytte gjennomsnittlig saksmengde som kapasitetsmål legges det til grunn at denne saksmengden tilsvarer det maksimale antall saker som kan behandles innenfor dagens innsatsfaktorer. I tabellen vises gjennomsnittlig saksmengde for hovedkontorene og underkontorene for de tre siste årene, jf. vedlegg 5 og 6:

Tabell 7.6: Friomsorgskontorene – gjennomsnittlig antall saker (caseload) 2011

Størrelse (målt i antall saker)	Hovedkontorer	Underkontorer
Under 30 saker	3	11
30-50 saker	2	9
50-100 saker	4	3
Over 100 saker	8	0
Sum	17	23

7.3.2 Optimal enhetsstørrelse

Analyser og utredninger konkluderer ikke entydig med hva som er optimal størrelse på fengsler⁹ og friomsorgskontorer. Oppfatninger av optimal størrelse varierer mellom land og fagmiljøer. I de nordiske landene vurderes optimal større som mindre enn i andre land.

Et argument for små fengselsenheter er at de legger til rette for individuell oppfølging av innsatte. Velfungerende små enheter kan legge til rette for positive og gode relasjoner mellom innsatte og tilsatte, raske beslutningsprosesser og kort avstand mellom innsatte og ledelsen i fengslet. Enkelte undersøkelser har vist at de innsatte er mer tilfreds med fengselshverdagen i små fengsler enn i store fengsler. På den andre siden kan det hevdes at store enheter kan oppnå de samme fordelene som små enheter ved seksjonering og avdelingsvis inndeling. God ledelse, rutiner og organisering kan legge til rette for at også store fengsler kan oppnå "smådriftsfordeler".

⁹ jf. storfengselsutredningen utarbeidet for Justisdepartementet

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. Størrelse er også viktig for å redusere sårbarhet ved tilsattes fravær og for å kunne gi de tilsatte utviklingsmuligheter på arbeidsplassen. En undersøkelse utført av Riksrevisjonen i 2005¹⁰ viser at over en tredjedel av de små fengslene, definert som mindre enn 50 plasser, oppgir at aktivitetstilbudet i liten grad dekker de domfeltes behov for et individuelt tilrettelagt og kvalifiserende tilbud innen arbeidsdrift, kultur og fritid. Sett i sammenheng med at små fengsler i større grad oppgir å ha bemanningsproblemer, kan det ifølge Riksrevisjonen stilles spørsmål om aktivitetstilbudet ved de små fengslene i tilstrekkelig grad tilrettelegges for de innsatte. For kvinner kan tilbudet også være dårlig i større fengsler med egen kvinneavdeling.

Riksrevisjonens undersøkelse avdekket at små fengsler i størst grad viser til bemanningsproblemer. Dette kan tyde på at fengsler med få tilsatte har høy sårbarhet i arbeidet med straffegjennomføringen, noe som kan medføre risiko for at kvaliteten og kontinuiteten på oppfølgingsarbeidet overfor de domfelte svekkes. Bemanningsproblemer kan også være forbundet med sikkerhetsrisiko. Små enheter med minimumsturnus har et lavt antall tilsatte og blir derfor sårbare ved fravær. Lav bemanning i små fengsler kan føre til at det er vanskelig å håndtere volds- og trusselsituasjoner som kan oppstå i fengslet.

Det er ikke gjennomført tilsvarende undersøkelser om størrelse på friomsorgskontorer.

7.3.3 Enhetsstørrelse og kostnadsnivå

I et bedriftsøkonomisk perspektiv antas det generelt at store enheter fører til lavere gjennomsnittskostnader pr. enhet som følge av stordriftsfordeler. Kriminalvården i Sverige har vurdert at en fengselsenhet rundt 250 plasser er en hensiktsmessig størrelse i forhold til å utnytte stordriftsfordeler¹¹. I den størrelsesorden mener Kriminalvården at stordriftsfordeler best kan utnyttes i ulike støtte- og servicefunksjoner, og det åpner for en effektiv utnyttelse av personalet. Av andre fordeler med denne fengselsstørrelsen vises det til at dette plassantallet legger til rette for god rekruttering av spesialistfunksjoner. Det vises til at også store enheter kan tilegne seg de samme fordelene som mindre enheter ved å dele enheten opp i seksjoner (småskalafordeler). De innsatte kan deles i grupper, mens stordriftsfordelene kan oppnås i blant annet enhetens støtte- og servicefunksjoner. Fengslet kan gjennom sin størrelse tilby et bredt tilbud av klientprogrammer og varierte arbeidsoppgaver for personalet.

Kostnadstall for fengslene fra 2011 viser ingen entydig sammenheng mellom kostnadsnivå og størrelse, jf. vedlegg 7-9. Det er store variasjoner i kostnadsnivå mellom fengsler på samme sikkerhetsnivå, og mange fengsler med lavere sikkerhetsnivå har et kostnadsnivå som er høyere enn fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Årsaken til de store forskjellene er sammensatt og skyldes til dels historiske forhold. Mange av de små enhetene har et høyt kostnadsnivå. I budsjettet for 2010 ble kriminalomsorgens budsjett styrket med 12 nye fengselsbetjentstillinger ved de minste fengslene, jf. Prop. 1 S (2009-2010). Stillingene ble fordelt til Nordre Vestfold fengsel, avd. Horten, Telemark fengsel, avd. Kragerø, Mosjøen fengsel, Søndre Vestfold fengsel, avd. Larvik og Sandefjord fengsel. Økt antall stillinger ved disse fengslene har medført at kostnadsnivået har økt fra 2010.

Det er heller ingen klar sammenheng mellom størrelse på enhetene og kostnadsnivå ved friomsorgskontorene. I en rapport fra 2008 er det gjort en sammenligning av ressursbruken ved friomsorgskontorene.¹² Det konstateres i rapporten at det er svært store forskjeller på kostnadsnivået mellom friomsorgskontorene. Det konkluderes med at det er en viss sammenheng mellom størrelse og kostnadsnivå i den forstand at større kontorer gjennomgående har lavere kostnadsnivå enn mindre kontorer, men det er også andre forklaringsvariabler som påvirker kostnadsnivået på friomsorgskontorene.

7.3.4 Enhetsstørrelse – vurdering

Driften i fengslene og på friomsorgskontorene er fordelt på et høyt antall enheter. Etter KSFs oppfatning vil det ikke være mulig å etablere et bredt innholdsmessig tilbud og sterke fagmiljøer på et så høyt antall enheter. Små enheter er sårbare i forhold til bemanning, kompetanse og sikkerhet ved tilsattes fravær, og det kan være vanskelig å rekruttere spesialkompetanse i mindre enheter.

10 Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i kriminalomsorgen, Dokument nr. 3:14 (2004-2005)

11 "Lokalforsøringsplan" 2005

12 "Ressursgrunnlaget for friomsorgskontorenes hovedoppgaver" – rapport fra en arbeidsgruppe

De aller minste fengslene har minimumsturnus, bestående av 13 tilsatte for at to tilsatte skal være til stede til enhver tid. En slik minimumsturnus er sårbar og lite fleksibel ved tilsattes fravær. Det foreligger ikke analyser om sammenhengen mellom plassantall og behov for ekstra bemanning i turnus, eller når det ut fra plassbehov utløser behov for å utvide antall turnuser i fengslet. Dette vil variere mellom fengslene, avhengig av bygningsmessig utforming og størrelse på boenheter.

Ved innføring av EK har spørsmålet om turnus og konsekvenser for bemanning blitt aktuelt også i friomsorgen. Dette gjelder også for oppfølging av § 16, 1. ledd, prøveløslatelse fra forvaring og programvirksomhet på kveld/ettermiddag. Behovet for kontakt gjennom fastlagte avtaler med domfelte vil avgjøre når kontoret er bemannet.

Fengsels- og friomsorgsstrukturen bør etter KSFs vurdering innrettes mot færre og større enheter. Større enheter legger grunnlaget for et bredt og variert tilbud og et større fagmiljø. Ut fra et ressursmessig perspektiv vil det ikke være realistisk eller økonomisk forsvarlig å gjennomføre større bygningsmessige oppgraderinger i de minste enhetene.

Ved etablering av større enheter skal det legges vekt på å få til utforming og organisering som kan ivareta de kvaliteter små fengsler har.

KSF mener at oppgavefordelingen mellom fengslene og friomsorgskontorene vil endres i fremtiden. Det må vurderes om for eksempel gjennomføring av møteplikt, § 16 første ledd og personundersøkelse kan være et ansvar både for fengsler og friomsorgskontor.

Etter KSFs vurdering bør et fengsel eller fengselsavdeling som ikke er direkte geografisk tilknyttet hovedfengslet minimum ha 30 plasser for å tilfredsstille krav til kostnadseffektiv enhetsstørrelse. Tilsvarende bør en enhet i friomsorgen minimum ha en saksportefølge på 50 saker, målt i gjennomsnittlig antall saker i løpet av ett år, eksklusive personundersøkelser. 30 plasser og 50 saker er et minimum, og det bør vurderes større enheter enn dette. Enhetene i kriminalomsorgen kan også gjøres større ved sammenslåinger og ved at enheter etablerer felles ledelse og administrasjon. I kriminalomsorgsmeldingen vektlegges at nye faglige krav krever samarbeid på tvers av egen struktur og etatsskille. Etter KSFs vurdering bør det som et ledd i dette legges opp til en samlokalisering av friomsorgskontorer og fengselsenheter.

Overgangsboliger er fengsler med lav statisk sikkerhet hvor arbeid og utdanning skal foregå utenfor overgangsboligen. Overgangsboliger skal i størst mulig grad tilsvare ordinær bosituasjon og bør derfor lokaliseres i eller i nærheten av boligområder. Dette tilsier at enhetene blir små og at kravet til enhetsstørrelse kan fravikes for overgangsboliger.

7.3.5 Struktur i friomsorgen

KSF mener at friomsorgsstrukturen bør innrettes slik at bemanning, kompetanse og administrative funksjoner i størst mulig grad er samlet på hovedkontornivå. Ved enkelte hovedkontorer i Region sørvest, Region vest og Region nord vil det av geografiske hensyn være behov for å etablere avdelinger som unntaksvis bør ha egen ledelse og administrasjon. Underliggende struktur bør i størst mulig grad bestå av dagkontorer uten stedlig ledelse og administrasjon, strategisk lokalisert i forhold til hovedkontor. Lokaler kan for eksempel være et kontor ved en politistasjon eller annet offentlig kontor. Dagkontorene bør være fleksible og trenger ikke nødvendigvis være bemannet hver dag. Lokalisering av dagkontorer kan endres etter behov. Bemanning kan veksle mellom hovedkontor og dagkontor. Det bør være opp til regionene å vurdere bruk av dagkontorer. Administrative funksjoner og ledelse bør så langt det er hensiktsmessig, plasseres ved hovedkontoret.

Det er også grunn til å anta at gjennomføring av enkelte alternativer til fengsel vil kreve at det må etableres driftsenheter på tvers av dagens geografiske grenser mellom friomsorgskontorer.

7.3.6 Vurdering av optimal struktur

KSF vurderer det slik at følgende prinsipper bør ligge til grunn for en mest mulig formåls effektiv enhetsstruktur:

- Strukturen bør innrettes mot færre og større enheter. Et fengsel eller en fengselsavdeling som ikke er direkte geografisk tilknyttet hovedfengslet bør være større enn 30 plasser.
- Kravet til størrelse kan fravikes for overgangsboliger
- En fromsorgsenhet bør ha en gjennomsnittlig saksmengde på over 50 saker
- 30 fengselsplasser og 50 saker ved fromsorgsenhet er minimum. Større enheter enn minimum bør vurderes
- Fromsorgskontorer og/eller fengselsenheter kan samles under felles ledelse og eventuelt samlokaliseres
- Fromsorgsstrukturen bør bestå av hovedkontorer, avdelinger og dagkontorer.
- Dagkontorer er uten ledelse og administrasjon, ikke bemannet hver dag og er fleksible i forhold til lokalisering.
- I fromsorgskontorene i Region øst, Region sørvest, Region vest og Region nord vil det av geografiske hensyn være behov for enkelte avdelinger til hovedkontorene. Avdelingene kan unntaksvis ha egen ledelse og administrasjon, og vil som regel være lokalisert i et permanent kontor som er bemannet hver dag

7.4 Fengslenes tilstand

7.4.1 Vedlikeholdsbehov

Det er store variasjoner i bygningsmessig tilstand mellom fengslene, og det er et betydelig vedlikeholdsetterlep som er bygget opp gjennom mange år. Fengslene som staten v/Justisdepartementet eide ble innlemmet i statens husleieordning under Statsbygg i 2009. Staten v/Statsbygg eier og forvalter nå de fleste fengslene, selv om det fortsatt er en del fengsler som eies av andre eiendomsbesittere og stiftelser.

Vedlikeholdsbehovet i fengsler og fengselsavdelinger som ble overført Statsbygg i 2009 er kartlagt og estimert gjennom tilstandsanalyser¹³. Tilstandsanalysene ble gjennomført av eksterne konsulentgrupper. Vedlikeholdsetterlepet ble beregnet til å være betydelig. Hensikten med tilstandsanalysene var å få en oversikt over bygningenes tekniske tilstand og behovet for vedlikeholdsteknisk oppgradering. Tilstandsanalysene omfatter ikke tiltak og kostnader for endrede funksjoner ut fra fengselsfaglige behov. Alle bygningsmessige objekter som inngår i tilstandsanalysene er registrert med tilstandsgrad og konsekvensgrad.

Det er ikke gjennomført tilstandsanalyser i de enheter som ikke var en del av den generelle forvaltningsoverføringen til Statsbygg i 2009. For å få en oversikt over vedlikeholdsbehovet også i disse fengslene og fengselsavdelingene, ble det i 2009 gjennomført en egenvurdering av byggenes tilstand. Vurderingen ble utført som en del av kartleggingsarbeidet i forbindelse med innlemming av fengslene i husleieordningen. Egenvurderingen ble utført av forvaltere, ledelse og annet personell som kjenner eiendommen godt, i samråd med Statsbygg der dette var aktuelt.

Tabell 7.7: Vedlikeholdsetterlep i fengslene

Vedlikeholdsetterlep (pr. plass)	Fengsler/avdelinger som eies av Statsbygg	Andre fengsler
Høyt (over 100 000)	25	5
Middels (50 000 – 100 000)	7	5
Lavt (under 50 000)	6	14
Sum	38	24

Det ble i Regjeringen Stoltenberg IIs tiltakspakke for å stimulere norsk økonomi bevilget 80 mill. kr til utbedring av vedlikeholdsetterlep i fengslene, jf. St.prp. nr. 37 (2008-2009). Ved prioritering av tiltak ble akutte tiltak i henhold til tilstandsanalysene prioritert gjennomført. Totalt har Statsbygg de siste tre årene etter overtakelsen av byggene brukt 442 mill. kr til vedlikehold. På bakgrunn av det vedlikeholdet som er gjennomført etter overføringen, har KSF i samarbeid med Statsbygg oppdatert de vurderingene som ble gjort i 2009.

¹³ Gjennomført i alle fengsler som ble overført til Statsbygg, med unntak av Ringerike fengsel

7.4.2 Oppgraderingsbehov

Det kan være delte oppfatninger om hva som er det reelle oppgraderingsbehovet i fengslene siden det ikke er utarbeidet standarder for utforming av lokaler i fengslene. En straffegjennomføring iht. intensjonen i St. meld. nr. 37 (2007-2008) forutsetter tilstrekkelige og tilfredsstillende lokaler til aktiviteter for innsatte og for alle forvaltningssamarbeidspartnere. Det ble i St.prp. nr. 37 (2008-2009) bevilget 30 mill. kr til oppgraderingstiltak i fengslene. Midlene er satt av til blant annet utbedring av skole, besøksrom og lignende ved flere fengsler og bidrar til å redusere oppgraderingsbehovet i fengslene. Det er også et oppgraderingsbehov når det gjelder toalettforhold. I St. meld. nr. 37 (2007-2008) er det gitt en anbefaling vedrørende oppgradering av fengslene: «Hensynet til bedre progresjon med bruk av fengsler med lavere sikkerhetsnivå, krever at disse fengslene tilpasses nye krav til bemanning, aktivitetstilbud og samarbeid med forvaltningssamarbeidspartnere. Fengslene med et høyt sikkerhetsnivå vil få en høyere konsentrasjon av ressurskrevende innsatte og derved også ha behov for oppgraderinger og lokaltilpasninger. Alle fengsler med høyt sikkerhetsnivå bør ha enmannsceller med vask og toalett. Hvis toalettseksjonen ikke er fysisk atskilt, skal det være felles spiserom slik at måltider ikke må inntas på cellen. I fengsler med lavere sikkerhetsnivå kan dobbeltrom aksepteres, men flersengsrom bør avvikles. I dobbeltrom som har toalettseksjon, skal denne være lukket. Deler av bygningsmassen i fengsler med varetekts-plasser tilfredsstiller ikke departementets satsing på å styrke aktivitetstilbudet til varetektsinnsatte. Lokaler i disse fengslene bør enten utvides eller bygges om.»

Som en del av kartleggingsarbeidet i forbindelse med innlemming av fengslene i husleieordningen, gjennomførte fengslene en egenvurdering av lokalene til forvaltningssamarbeidspartnerne og lokaler som benyttes til besøksrom, programvirksomhet, kontaktbetjent mv. I tabell 7.8 er resultatene oppsummert:

Tabell 7.8: Oppgraderingsbehov

Lokaler til forvaltningssamarbeidspartnere, besøksrom mv – standard	Antall fengsler og fengselsavdelinger
God (ikke oppgraderingsbehov)	6
Nokså god (enkelte oppgraderingsbehov)	25
Mindre god (store oppgraderingsbehov)	33
Sum	64

Kartleggingen viste at det er store oppgraderingsbehov, og at det er få fengsler og fengselsavdelinger som ikke har behov for oppgradering.

7.4.3 Bygningsmessig tilstand

Bygningsmessig tilstand av en enhet må vurderes ut fra flere faktorer. Det må tas hensyn til nivå på vedlikeholdsetterslep og dagens standard på besøksrom og lokaler til forvaltningssamarbeidspartnere. Enkelte enheter tilfredsstiller ikke kravene til et moderne fengsel, men har potensiale for oppgradering innenfor forsvarlige kostnadsrammer. På andre enheter vil oppgradering være så kostbart at det vil være mer hensiktsmessig med erstatningslokaler.

I vurdering av tilstand er fengselsenhetene kategorisert i to ulike tilstandsgrupper. I den ene gruppen er de fengslene som er i tilfredsstillende bygningsmessig tilstand i dag og fengsler som har potensiale til å bli et modernisert fengsel innenfor et akseptabelt kostnadsnivå/mindre kostbart enn å bygge nytt. I den andre gruppen er de fengslene som ikke er i tilfredsstillende stand og hvor det antas at kostnadene ved å utbedre enheten er like kostbart som å etablere erstatningslokaler.

På bakgrunn av disse faktorene er det foretatt en samlet vurdering av den enkelte fengselsenhet for å vurdere tilstand oppsummert i tabell 7.9:

Tabell 7.9: Tilstand fengselsenheter

	antall fengselsenheter
Tilfredsstillende tilstand/potensiale for tilfredsstillende tilstand	38
Ikke tilfredsstillende tilstand/erstatningslokaler aktuelt	22
Sum	60

7.4.4 Fengslenes byggeår – spesielt om fengsler fra 1800-tallet og takfengsler

Dagens fengsler og fengselsavdelinger er bygget over en meget lang tidsperiode, jf. vedlegg 10 som gir en oversikt over byggeår for dagens fengsler. Mange av fengselsbyggene er svært gamle, og det er 15 fengsler og fengselsavdelinger som ble bygget på 1800-tallet. Fengslene ble på den tiden bygget som cellefengsler. Tanken var at de innsatte skulle isoleres på celler for å forhindre uheldig innflytelse fra de andre fangene. Isolasjon og ensomhet ble sett på som et ledd i moralsk forbedring for fangene. Byggene ble etablert med helt andre byggekrav enn i dag, blant annet i forhold til fellesskap, samtalerom, lokaler til forvaltningssamarbeidspartnere, brannforskrifter og ventilasjon. Det første takfengslet som ble bygget i Norge var Drammen fengsel med rettslokaler og politi i etasjene under fengslet. Senere ble takfengsler etablert i Kristiansand og Moss. Moss fengsel ble nedlagt i 2009, mens Drammen og Kristiansand fengsler er i drift.

I mange fengsler har det vært ulike byggetrinn og bygg som er etablert i ulike tidsperioder. Årstall må derfor ses i sammenheng med eiendommens ulike bygg og tilstand. De fleste av fengslene fra 1800-tallet og takfengslene har store vedlikeholdsetterslep og store oppgraderingsbehov. Det er meget krevende, om det i det hele tatt er mulig, å ombygge de eldste fengslene til å møte dagens byggekrav og krav til moderne fengselsbygg.

Ombygginger krever ofte store inngrep i bygningsmassen og kostnadene kan bli urimelig høye. Kostnadene ved oppgradering kan bli like høy som kostnaden ved å bygge nytt eller ombygge alternative lokaler.

7.4.5 Tilstand fengslene – vurdering

Tilstandsanalysene og kartlegging av oppgraderingsbehov viser at det er betydelig vedlikeholds- og oppgraderingsbehov i fengslene. Det er en målsetting at alle fengsler skal være godt vedlikeholdt og kunne tilby gode lokaler til forvaltningssamarbeidspartnere, besøk mv.

Et fengsel tilpasset moderne straffegjennomføring krever en rekke lokaler og funksjoner i tillegg til selve cellearealet. Lokaler til forvaltningssamarbeidspartnere, arbeidsdrift, NAV, aktivitetstilbud og besøksfasiliteter stiller krav til nødvendig areal i tilknytning til fengselseiendommen. Betydelige investeringskostnader kreves for å etablere bygningsmessige fasiliteter. Store bygningsmessige investeringer i små enheter vil ut fra kostnadsmessige hensyn ikke kunne forsvares fordi investeringskostnaden pr. plass/innsatt blir urimelig høy. KSF anser på dette grunnlag at det ikke er aktuelt å prioritere større bygningsmessige utbedringer og oppgraderinger i de aller minste enhetene. Dersom det er behov for store bygningsmessige investeringer i små fengsler, vil det normalt lønne seg å bygge nytt. Nødvendige tiltak for å sikre forsvarlig drift fram til noe nytt eller erstatningsbygg står ferdig må vurderes i det enkelte tilfelle.

Ved en utvidelse av friomsorgskontorenes saksportefølje vil det være behov for utvidelse av kontorarealer. Behovet vil være mulig å dekke ved å leie kontorer slik friomsorgs-kontorene allerede gjør.

7.4.6 Vurdering av fengslenes tilstand

KSF vurderer bygningsmessig tilstand på fengslene ut fra følgende prinsipper i enhetsstrukturen:

- Fengsler som ikke er mulig å oppgradere eller hvor kostnadene knyttet til oppgradering er urimelig høye, bør avvikles
- Takfengslene bør avvikles
- Store bygningsmessige investeringer i små fengsler bør av kostnadsmessige hensyn ikke prioriteres. Nødvendige tiltak for å sikre forsvarlig drift fram til noe nytt eller erstatningsbygg står ferdig må vurderes i det enkelte tilfelle

8 INNSATTE MED BEHOV FOR SÆRLIG TILRETTELEGGING

Det er en rekke fengsler/enheter som er tilpasset grupper av innsatte med særlig behov for tilrettelegging, herunder forvaringsdømte, innsatte under 18 år, varetektsinnsatte og innsatte med rusproblemer.

8.1 Forvaring

Det er i dag forvaringsplasser for menn ved Ila og Trondheim fengsler, i tillegg til at noen forvaringsdømte gjennomfører deler av straffen i andre fengsler. Forvaringsdømte kvinner gjennomfører straff ved Bredtveit fengsel. Ved Ila og Trondheim fengsler er det egne avdelinger for forvaringsdømte, mens det ved Bredtveit fengsel ikke er opprettet egen avdeling fordi antall forvaringsdømte kvinner er lavt. Dette innebærer at disse soner sammen med svært ulike typer innsatte. Etter at forvaringsplassene ved Trondheim fengsel ble ferdigstilt i 2010, er det totalt 82 forvaringsplasser.

Omfanget av sikring/forvaring i fengsel har økt gradvis fra gjennomsnittlig 57 innsatte i 2001 til 78 innsatte i 2011. Nivået har vært forholdsvis stabilt i perioden 2004 til 2008. I kapasitetsprognosen til KRUS forventes et behov tilsvarende 84 forvaringsplasser i 2016.¹⁴ Tatt i betraktning at enkelte forvaringsdømte gjennomfører straff i andre fengsler enn forvaringsenhetene, tilsier ikke prognosen økt behov for egne forvaringsplasser i andre fengsler de neste fem årene. Forvaringsplasser bør fortsatt være lokalisert ved fengslene Ila, Trondheim og Bredtveit. Totalt er det 77 forvaringsplasser for menn (67 ved Ila og 10 i Trondheim). I tillegg er det plasser for inntil fem kvinner ved Bredtveit. Per 1.12.12 var totalt 80 menn og en kvinne på forvaring, derav 4 på utslusing ved åpne fengsler.

For å sikre tilstrekkelig forvaringskapasitet, gjøres en avdeling ved Ila med 9 plasser om til forvaringsavdeling. Det avgjøres senere om plassene skal være midlertidige eller permanente. Denne avdelingen har vært forvaringsavdeling tidligere og tilfredsstillende de bygningsmessige kravene.

Forvaringsstraffen skal ha et annet innhold enn straff i tradisjonell forstand, og innholdet skal tilpasses den enkeltes særlige forutsetninger og behov. Dette krever fagkompetanse på mange ulike områder og et omfattende samarbeid med andre offentlige instanser. Forvaltningssamarbeidspartnerne spiller en stor rolle når det gjelder å tilrettelegge fengselsoppholdet for forvaringsdømte, og forvaringsdømte har større behov for helse- og sosialtjenester enn andre typer innsatte.

8.1.1 Forvaring – utslusing

Innenfor sikkerhetsmessig forsvarlige rammer skal innholdet i forvaringen søkes tilrettelagt slik at domfelte oppnår en gradvis tilpasning til samfunnet. I kriminalomsorgsmeldingen vektlegges behovet for et godt utslusingstilbud for forvaringsdømte. For å etablere en progresjon i straffegjennomføringen, tilrås det i meldingen at ett eller flere fengsler med lavere sikkerhetsnivå opprustes til å kunne ta i mot forvaringsdømte i forbindelse med progresjon. Det er viktig at friomsorgskontorene har tilfredsstillende kompetanse og ressurser til kontroll og oppfølging av prøveløslatte fra forvaring. Utslusingstilbud bør derfor etableres i geografisk nærhet til forvaringsfengslene for å nyttiggjøre seg av den kompetanse som er bygget opp ved forvaringsfengslene. Dette gjelder både kriminalomsorgens kompetanse og den eksterne kompetanse som er bygget opp i forvaringsfengslet.

KSF mener opprettelse av et utslusingstilbud for forvaringsdømte ved tre åpne enheter i samarbeid med Ila, Trondheim og Bredtveit fengsler bør utredes nærmere. I tillegg vurderes opprettet et tilbud på Vestlandet. Disse fengslene vil ha et særskilt ansvar for forvaringsdømte i den første fasen av utslusingen. I den andre fasen av utslusingen, i perioden rett før løslatelse, skal alle åpne fengsler som i dag er utslusingsfengsler som hovedregel ta i mot forvaringsdømte.

8.1.2 Forvaring – prinsipper for enhetsstruktur

KSF vurderer forvaring ut fra følgende prinsipper i enhetsstrukturen:

¹⁴ Kristoffersen, Ragnar: Kapasitetsutfordringer for kriminalomsorgen mot år 2016, KRUS 2012

- Dagens struktur med forvaringsplasser ved Ila, Bredtveit og Trondheim fengsler videreføres. Særsilt utslusingstilbud for forvaringsdømte bør opprettes i åpne enheter i samarbeid med Ila, Trondheim og Bredtveit fengsler
- Det omgjøres en avdeling ved Ila med ni plasser til forvaring. Det vurderes senere om plassene skal være permanente
- Det bør vurderes opprettet et utslusingstilbud for forvaringsdømte i åpen enhet på Vestlandet

8.2 Ressursavdelinger

Justiskomiteen har bedt om at behovet for å etablere egne ressursavdelinger for innsatte med omfattende psykiske lidelser, store atferdsavvik og lettere grad av psykisk utviklingshemming utredes. Formålet med ressursavdelinger er å ivareta de særlige behovene for de dårligst fungerende innsatte.

Justisdepartementet utarbeidet i 2010 en rapport om etablering av ressursavdelinger for innsatte med psykiske lidelser og store atferdsavvik. For noen av disse kreves det en tettere oppfølging enn hva som er mulig å få til innenfor ordinære fengselsavdelinger. Dette anbefales løst gjennom etablering av særlig tilrettelagt enheter - såkalte ressursavdelinger. Hensikten med slike avdelinger er å kunne tilby en tettere og mer individuelt innrettet oppfølging av den enkelte.

I rapporten foreslås to separate målgrupper, henholdsvis:

- De særlig sårbare og hjelpetrengende, herunder lettgradig utviklingshemmede og psykisk ustabile
- Farlige og alvorlige personlighetsforstyrrede

Det er viktig at en opprettelse og plassering av avdelinger for ovennevnte grupper blir vurdert og avklart nærmere.

8.3 Ungdomsenheter

I 2009 ble det i Bergen etablert en midlertidig særskilt ungdomsenhet underlagt kriminalomsorgen som skal ta i mot lovbyggere under 18 år. Et nytt bygg til enheten er under planlegging. Det er i tillegg en enhet under planlegging i østlandsområdet. Enhetene etableres som prøveprosjekter med et samlet antall på 10 plasser. De to enhetene skal ta imot ungdom fra hele landet, og være et tilbud til både varetektsinnsatte og domssøne. Enhetene skal i sin utforming være tilnærmet lik en bolig uten fengselspreg og legge til rette for at hele eller deler av straffen kan gjennomføres med familie eller pårørende. Det skal etableres samarbeid med andre offentlige etater, bl.a. barnevern, helse og utdanning.

8.4 Varetekt

Kriminalomsorgen skal stille fengselsplasser til disposisjon for politi og påtalemyndighet for gjennomføring av varetekt, etter behov. Det er et mål at varetektsinnsatte skal ha samme støtte- og aktiviseringstilbud som domsinnsatte. Det er ikke definert egne varetektsfengsler i Norge selv om enkelte fengsler har en meget høy andel varetektsinnsatte. Det er heller ikke tallfestet en bestemt varetektskapasitet i Norge, men enkelte enheter har definert antall plasser som skal settes av til varetekt. Justis- og beredskapsdepartementet vil fremme en proposisjon om bruk av elektronisk kontroll som varetektssurrogat i 2012.

8.4.1 Varetektsfengsler

I Norge er det vurdert at dagens blandingsmodell (fengsler med plasser for både domsinnsatte og varetekt) er den beste løsningen for varetektsfengslede. I kriminalomsorgsmeldingen vises det til risikoen for at det i rene varetektsfengsler kan bli et passivt miljø uten sysselsettingstilbud, utdanningstilbud og andre rehabiliterings tiltak. Det vises også til at egne varetektsfengsler kan føre til en fengselsstruktur med enda flere små enheter hvor det er vanskelig å gi et bredt aktivitetstilbud og å skape fagmiljøer med tilstrekkelig kompetanse. Dagens blandingsmodell innebærer en fleksibilitet i forhold til plassutnyttelsen og for politiet ved at det ikke er definert et fast plassantall som settes av til varetektsplasser.

8.4.2 Varetekt – prinsipper for enhetsstruktur

KSF mener at dagens modell der fengsler tar i mot både doms- og varetektsinnsatte bør videreføres. Dagens modell gir fleksibilitet i plassutnyttelse, behov for politiet og i bruk av tilbud i fengslet. Det anses ikke hensiktsmessig å definere en bestemt varetektskapasitet, verken på nasjonalt eller lokalt nivå. Det er imidlertid viktig at kapasiteten benyttes slik at kriminalomsorgen til enhver tid prioriterer å stille varetektsplasser til disposisjon for politiet.

KSF vurderer varetekt ut fra følgende prinsipper i enhetsstrukturen:

- Dagens blandingsmodell der fengsler tar i mot både doms- og varetektsinnsatte videreføres som et hovedprinsipp
- Det fastsettes ikke en bestemt varetektskapasitet nasjonalt

8.5 Fengselsavdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå

Straffegjennomføringsloven § 10 åpner for at et fengsel med høyt sikkerhetsnivå kan tilrettelegges for et særlig høyt sikkerhetsnivå. Det er gitt særlige saksbehandlingsregler for bruken av så strenge sikkerhetsmessige tiltak. Noen få innsatte representerer en slik risiko at de må utholde (deler av) varetekt eller deler av straffen i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Målgruppen for dette nivået er domfelte og varetektsinnsatte som antas å representere særlig rømningsfare, fare for anslag utenfra for å bistå til rømning, fare for gisseltaking eller fare for ny særlig alvorlig kriminalitet. Avdelingene med særlig høyt sikkerhetsnivå er relativt sjelden i bruk. De er likevel nødvendig å ha i beredskap, og kan brukes som vanlig fengselsavdelinger i det daglige. For å unngå problemer knyttet til isolasjon, uheldig innflytelse og trusler og vold mot medinnsatte og for å redusere mulighetene for kriminell virksomhet fra fengselet, har opprettelsen av et eget høysikkerhetsfengsel vært diskutert. En særlig god ytre sikring kunne minske behovet for å isolere en domfelt fra andre innsatte. Det oppstår imidlertid en egen risiko ved å samle landets antatt farligste innsatte på ett sted. I kriminalomsorgsmeldingen konkluderes det med at det er mer hensiktsmessig å videreføre gjeldende strategi med å fordele innsatte på et mindre antall fengsler med høyt sikkerhetsnivå. KSF mener det ikke er grunnlag for å endre på dette. Ringerike fengsel og Telemark fengsel avdeling Skien er tilrettelagt for å kunne etablere en avdeling med et særlig høyt sikkerhetsnivå. I tilknytning til varetekten av siktede etter terrorangrepet 22.07.11 er det etablert en avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå ved Ila fengsel og forvaringsanstalt. I tillegg er det mulig å tilrettelegge for dette i Stavanger fengsel. Forvaringsavdelingen ved Trondheim fengsel vil også kunne tilrettelegges for dette ved behov. Det vil imidlertid kunne bli nødvendig med noen investeringer for slik tilrettelegging ved Trondheim og Stavanger fengsler, samt noe reduksjon i kapasitet. Når sikkerhetsmessige behov tilsier det, vil det være nødvendig å flytte på innsatte som sitter i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Det er derfor nødvendig å ha flere enheter til disposisjon. KSF mener at det er et tilstrekkelig antall fengsler i dag som har mulighet til å etablere et særlig høyt sikkerhetsnivå også for forvaringsdømte. Andre aktuelle fengsler for å etablere dette sikkerhetsnivået dersom behovet oppstår, vil være Ullersmo, Bergen og Halden.

8.6 Fengsler med rusmestringsenheter

Formålet med rusmestringsenheter er å bedre rehabilitering og behandling av rusmiddelavhengige i fengsel. I perioden fra 2009 til 2011 var det et mål å etablere 15 rusmestringsenheter¹⁵. Det er etablert til sammen 13 rusmestringsenheter i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet ved Halden fengsel, Ravneberget, Indre Østfold, Ullersmo, Bastøy, Stavanger, Arendal, Bergen, Trondheim, Bodø, Hustad, Telemark og Tromsø fengsler. Tilbudet ved rusmestringsenhetene blir evaluert og en videre utbygging må ta hensyn til resultatene av evalueringen.

8.7 Utenlandske innsatte

Det har vært en sterk økning i antall utenlandske innsatte i de senere år. Dette stiller kriminalomsorgen overfor særskilte utfordringer, blant annet i forhold til språk- og kulturforståelse. Innsatte med utenlandsk statsborgerskap blir i mange tilfeller utvist på grunnlag av det straffbare forholdet som er begått, men det er også en stor gruppe

15 jf. kriminalomsorgens helhetlige russtrategi

som har lovlig opphold og som skal bosette seg i Norge etter løslatelse Enkelte fengsler har i dag en høy andel av utenlandske innsatte, men det er ikke opprettet egne fengsler eller fengselsavdelinger for utenlandske innsatte.

KSF vurderer at det store flertallet av utenlandske innsatte også i fremtiden skal gjennomføre straff og varetekt i ordinære fengsler. For å håndtere de særskilte utfordringene knyttet til gruppen innsatte som skal utvises, mener KSF at det bør opprettes egne fengselsenheter/-avdelinger for utenlandske innsatte i varetekt eller med dom og utvisningsvedtak. De med lengre dommer bør som hovedregel overføres til soning i hjemlandet dersom de ikke har tilknytning til Norge. Dersom soningsoverføring ikke er mulig, bør disse også sone i tilsvarende fengselsenheter/-avdelinger.

Det er opprettet en slik avdeling for mannlige innsatte ved Kongsvinger fengsel. Avdelingen skal sikre at utenlandske kriminelle med utvisningsvedtak i liten grad gis mulighet til å etablere kontakter og nettverk med innsatte som skal løslates i Norge. Det skal etableres et aktivitetstilbud som er tilpasset behovet til målgruppen og som for eksempel kan gi sysselsetting i hjemlandet av ikke-kriminell karakter.

Avdelingen kan også bidra til å effektivisere uttransportering og soningsoverføring. Innsatte kan overføres fra andre fengsler for videre uttransportering. Avdelingen skal tilby et innhold som er tilpasset denne gruppen.

Slike fengselsenheter må ikke forveksles med utlendingsinternat. Utlendingsinternatet på Trandum er hjemlet i utlendingsloven § 37 d. Utlendingsloven tillater fengsling av utlendinger i tilfeller hvor deres identitet trekkes i tvil eller de ikke frivillig forlater landet. De innsatte på Trandum er enten pågrepet eller varetektsfengslet. I hovedsak dreier det seg om personer som er fengslet i forbindelse med uttransportering etter utlendingsloven § 37. Utlendingssinternatet på Trandum er ikke underlagt kriminalomsorgen, men administreres av politiet.

KSF vurderer fengselsenheter for utenlandske innsatte på følgende måte i enhetsstrukturen:

- De fleste utenlandske innsatte skal gjennomføre straff og varetekt i ordinære fengsler
- Det er etablert en egen fengselsavdeling for utenlandske innsatte i varetekt, med dom og utvisningsvedtak eller uten tilknytning til Norge og som ikke kan soningsoverføres

8.8 Universell utforming

Nye bygningsforskrifter fra 1. juli 2010 stiller krav til byggverk for publikum og arbeidsbygninger. Byggene skal være universelt utformet (uu), slik at de følger bestemmelser i forskriften, med mindre byggverket eller del av byggverket etter sin funksjon er uegnet for personer med funksjonsnedsettelse. I likestilling- og diskrimineringsloven fra 1.1.2010 står det følgende i § 9, Om Plikt til generell tilrettelegging (universell utforming):

- Offentlig virksomhet skal arbeide aktivt for å fremme uu innen virksomheten.
- Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, herunder informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig.

I § 10 står det videre, Om Universell utforming av bygninger, anlegg mv:

- For bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten gjelder kravene til universell utforming i henhold til plan- og bygningsloven.

Statsbygg har vedtatt en uu-strategi der målet er at alle eiendommenes publikums- og arbeidsarealer skal være uu-tilpasset innen 2025. Statsbygg setter av 6 % av vedlikeholdsmidlene til uu hvert år. Eiendomsmassen til fengslene er komplisert og med et stort vedlikeholdsetterlep. Det er store utfordringer knyttet til å nå målet om å få på plass uu-tilpassede arealer innen 2025 i alle fengsler, og Statsbygg har tatt forbehold om dette.

Kriminalomsorgen har i samarbeid med Statsbygg iverksatt et arbeid med sikte på å tilrettelegge utvalgte fengsler for innsatte/tilsatte med funksjonsnedsettelse.

Prinsippet om universell utforming skal ligge til grunn for planlegging og krav til alle nye byggetiltak i kriminalomsorgen.

9 KLASSIFISERING AV FENGSELSPLASSER - SIKKERHETSNIVÅ

Dagens fengsler er klassifisert i høyt sikkerhetsnivå (lukkede plasser), lavere sikkerhetsnivå (åpne plasser) og overgangsboliger, jf. straffegjennomføringsloven § 10.

Andelen av plasser i ulike kategorier har holdt seg relativt stabilt de siste årene. Andelen plasser med høy sikkerhet har blitt redusert de siste 5 år som følge av at det er etablert et stort antall åpne plasser i perioden. Fra 2010 økte andelen plasser med høy sikkerhet som følge av åpning av Halden fengsel.

Andelen fengselsplasser i ulike kategorier har utviklet seg som følger:

Tabell 9.1: Andel fengselsplasser i ulike kategorier 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Høy sikkerhet	66,6 %	64 %	63,1 %	62,2 %	61,5 %	63,4 %	63,4 %
Lavere sikkerhet	35,6	33,9 %	34,4 %	35,5 %	35,6 %	33,9 %	33,6 %
Overgangsbolig	2,2 %	2,1 %	2,5 %	2,5 %	2,9 %	2,7 %	2,9 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

9.1 Behov for kapasitet i ulike kategorier

Lov og forskrifter stiller krav og betingelser til innsettelse i lukket og åpent fengsel, straffegjennomføring utenfor fengsel og overføring mellom de ulike straffegjennomføringsformene. Selv om innsettelse og overføringer er regulert i loven, vil det ofte være elementer av skjønn i beslutninger om innsettelse og overføring. Det er derfor ikke mulig å beregne et eksakt behov for plasser og kapasitet i ulike kategorier. Dette er bakgrunnen for at fremtidig kapasitetsbehov i kapasitetsprognosene ikke fordeles på ulike kategorier plasser og mellom de ulike straffegjennomføringsformer.

Det er en målsetting i kriminalomsorgsmeldingen å øke bruken av åpen soning og overgangsbolig. Justis- og beredskapsdepartementet vurderer å fremme forslag om endring av straffegjennomføringsloven § 11 slik at hovedregelen blir innsettelse i fengsel med lavere sikkerhetsnivå og ikke høyt sikkerhetsnivå som er regelen i dag.

Fengsler med lavere sikkerhet kan i enkelte tilfeller benyttes til varetekt innenfor de rammer og restriksjoner som er satt av domstolen eller påtalemyndigheten. Det er imidlertid bare unntaksvis at åpne plasser blir benyttet til varetekt. I all hovedsak sitter varetektsinnsatte i fengsler med høy sikkerhet. Økt behov for varetektsplasser vil derfor måtte håndteres enten ved å øke antall lukkede plasser eller ved øke andelen varetekt i lukkede fengsler. Økt andel varetekt i lukkede fengsler, betinger at domssonere må overføres til åpne fengsler/overgangsboliger eller til alternative straffereaksjoner.

Økt bruk av åpne fengselsplasser har ført til at en større andel innsatte i de åpne fengslene har mer omfattende og sammensatte behov, og sikkerhetsmessige utfordringer. For å kunne øke bruken av åpne fengsler ytterligere må de åpne fengslene oppgraderes slik at tilbudene er i tråd med den enkelte innsattes behov i forhold til beleggsmuligheter, helse, skole og øvrige forvaltningssamarbeidspartnere. De åpne fengslene må styrkes også sikkerhetsmessig og bemanningsmessig både i forhold til et forventet tyngre klientell og for å kunne arbeide målrettet i forhold til den enkelte innsatte og tilbakeføring til samfunnet.

9.2 Behov for kapasitet i ulike kategorier - vurdering

Økt kapasitetsbehov i scenario 2-2 forutsettes dekket inn ved økt bruk av alternative straffereaksjoner og gjennomføringsformer, i tillegg til en økning i antall fengselsplasser med mellom 50-100 plasser, blant annet som følge av økt bruk av varetekt. Plassbehovet kan enten dekkes inn ved å øke antall lukkede plasser eller ved å øke antall åpne plasser/overgangsboligkapasitet. Sistnevnte forutsetter at nivået på antall overføringer fra straffegjennomføring i lukket til åpent regime økes, og at dette kan skje samtidig som flere kan sone med elektronisk kontroll.

I tabell 9.2 er det skissert hvordan andelen av kapasitet innenfor ulike kategorier endres gitt ulike forutsetninger for hvordan økt plassbehov dekkes inn. Alternativ A viser dagens sammensetning av kapasitet. I alternativ B vises hvordan kapasitetssammensetning blir gitt at økt plassbehov dekkes inn ved å øke antall lukkede plasser med 100, kombinert med at overgangsboligkapasiteten økes med 100 og antall åpne plasser reduseres tilsvarende. I alternativ C forutsettes at økt plassbehov dekkes ved å øke overgangsboligkapasiteten med 100, antallet fengselsplasser for øvrig holdes konstant.

Tabell 9.2: Sammensetning av kapasitet

	A: Dagens sammensetning av kapasitet		B: Sammensetning gitt økning i lukkede plasser, overgangsbolig/åpne plasser uendret		C: Sammensetning gitt økning i overgangsbolig, åpne/lukkede plasser uendret	
Høy sikkerhet	2411	63,4 %	2511	64,4 %	2411	61,8 %
Lav sikkerhet	1276	33,6 %	1176	30,2 %	1276	32,7 %
Overgangsbolig	113	3,0 %	213	5,5 %	213	5,5 %
Totalt	3800	100 %	3900	100 %	3900	100 %

Antall åpne plasser og nivået på alternative straffereaksjoner og straffegjennomførings-former har økt betydelig i de senere år. Kombinert med høyere varetektsandel i fengslene, har dette bidratt til at det allerede har vært en betydelig overføring av innsatte fra lukket til åpent regime. Dette tilsier etter KSFs oppfatning at en bør være varsom med en ytterligere netto økning i åpen kapasitet slik det legges til grunn i alternativ C. Plassbehovet bør dekkes inn ved en økning i antall lukkede plasser, anslagsvis 50-100 plasser. Samtidig bør det vurderes om overgangsboligkapasiteten bør økes. Dette må imidlertid vurderes i lys av en eventuell utvidelse av soning med elektronisk kontroll. Den samlede kapasiteten i overgangsboliger og åpne fengselsplasser bør uansett holdes tilnærmet konstant. Uansett vil dette medføre at andelen lukket kapasitet vil bli redusert i forhold til dagens nivå siden nivået på alternative straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer forutsettes å øke noe, jf. scenario "2-2".

KSF vurderer sammensetningen av kapasitet ut fra følgende prinsipper og gitt forutsetningen om at bruken av alternative straffereaksjoner/straffegjennomføringsformer økes:

- Antall lukkede plasser bør økes noe som følge av økt bruk av varetekt, anslagsvis 50 -100 plasser
- Overgangsboligkapasitetens andel av den åpne fengselskapasiteten vurderes økt
- Samlet kapasitet i åpne fengsler og overgangsboliger bør holdes på et tilnærmet uendret nivå når kapasiteten på lukkede plasser er utvidet med 50-100 plasser
- Kapasiteten ved friomsorgskontorene må økes som følge av økt bruk av andre straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer enn fengsel
- De åpne fengslene må oppgraderes slik at tilbudene er i tråd med den enkelte innsattes behov i forhold til beleggsmuligheter, helse, skole og øvrige forvaltningssamarbeidspartnere. De åpne fengslene må styrkes sikkerhetsmessig og bemanningsmessig for å kunne arbeide målrettet med den enkelte innsatte og tilbakeføring til samfunnet

9.3 Kriterier og premisser for enhetsstruktur – oppsummering

Kriterier og premisser for enhetsstrukturen som er vurdert i del II kan oppsummeres som følger:

Tabell 9.3: Kriterier og premisser for kapasitetsplan med enhetsstruktur

Nærhetsprinsippet	• Fengsler og friomsorgskontorer bør legges til sentrale områder/tettsteder. • Nærhetsprinsippet i forhold til domfelte skal tillegges større vekt i fengsler med lavere sikkerhet og overgangsboliger som ledd i progresjon enn i fengsler med høy sikkerhet
Kvinnelige innsatte	• Kvinner skal gjennomføre straff i rene kvinnefengsler eller i egne skjermede enheter i fengslene. Det er behov for om lag 150 tilrettelagte plasser for kvinner som spres geografisk.
Enhetsstørrelse og organisering	• Strukturen bør innrettes mot færre og større enheter. Et fengsel eller en fengselsavdeling som ikke er direkte geografisk tilknyttet hovedfengslet bør være større enn 30 plasser. 30 plasser er et minimum • Kravet til størrelse kan fravikes for overgangsboliger. • En friomsorgsenhet bør ha en gjennomsnittlig saksmengde på over 50 saker. 50 saker er et minimum • Friomsorgskontorer og fengselsenheter kan samles under felles ledelse og eventuelt samlokaliseres • Overgangsboliger bør organiseres som avdelinger i fengsel • Friomsorgsstrukturen bør i utgangspunktet bestå av hovedkontorer og dagkontorer. • Dagkontorer er uten ledelse og administrasjon, ikke bemannet hver dag og er fleksible i forhold til lokalisering • I Region øst, Region sørvest, Region vest og Region nord vil det av geografiske hensyn være behov for enkelte avdelinger til hovedkontorene. Avdelingene kan unntaksvis ha egen ledelse og administrasjon og vil som regel ha permanent kontor som er bemannet hver dag
Tilstand	• Fengsler som ikke er mulig å oppgradere eller hvor kostnadene knyttet til oppgradering er urimelig høye, bør avvikles • Takfengslene bør avvikles • Store bygningsmessige investeringer i små fengsler bør av ressursmessige hensyn ikke prioriteres
Sammensetning av kapasitet	• Antall lukkede plasser bør økes noe som følge av økt bruk av varetekt, anslagsvis 50 -100 plasser • Overgangsboligkapasiteten bør økes • Samlet kapasitet i åpne fengsler og overgangsboliger bør holdes på et tilnærmet uendret nivå • Friomsorgskontorenes kapasitet bør økes • De åpne fengslene bør oppgraderes slik at tilbudene er i tråd med den enkelte innsattes behov i forhold til beleggsmuligheter, helse, skole og øvrige forvaltningssamarbeidspartnere.
Varetekt	• Dagens blandingsmodell der fengsler tar i mot både doms- og varetektsinnsatte videreføres som et hovedprinsipp • Det fastsettes ikke en bestemt varetektskapasitet nasjonalt

Forvaring	- Dagens struktur med forvaringsplasser ved Ila, Bredtveit og Trondheim fengsler videreføres. - Særskilt utslusingstilbud for forvaringsdømte foreslås opprettet i åpne enheter i tilknytning til Ila, Trondheim og Bredtveit fengsler - Det vurderes opprettet et utslusingstilbud for forvaringsdømte i åpen enhet på Vestlandet
Avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå	KSF mener at det er et tilstrekkelig antall fengsler i dag som har mulighet til å etablere et særlig høyt sikkerhetsnivå også for forvaringsdømte. Andre aktuelle fengsler for å etablere dette sikkerhetsnivået dersom behovet oppstår, vil være Ullersmo, Bergen og Halden.
Utenlandske innsatte	- De fleste utenlandske innsatte skal gjennomføre straff og varetekt i ordinære fengsler - Det er etablert en egen fengselsavdeling for utenlandske innsatte i varetekt, med dom og utvisningsvedtak eller uten tilknytning til Norge og som ikke kan soningsoverføres
Universell utforming	- Kriminalomsorgen har i samarbeid med Statsbygg iverksatt et arbeid med sikte på å tilrettelegge for innsatte/tilsatte med funksjonsnedsettelse. - Prinsippet om universell utforming skal ligge til grunn for planlegging og krav til alle nye byggetiltak i kriminalomsorgen

DEL III: ENHETSSTRUKTUR

10 ENHETSSTRUKTUR

10.1 Kapasitetsbehov - konsekvenser for enhetsstruktur - fengsel

Det er i enhetsstrukturen lagt vekt på at strukturendringer må ses i sammenheng. En vurdering av dagens fengselsenheter opp mot kriteriene til fremtidig enhetsstruktur viser at mange enheter bør avvikles og erstattes av ny kapasitet. Det vil bare unntaksvis være aktuelt å erstatte en bestemt fengselsenhet med en ny enhet med samme kapasitet og omtrent samme lokalisering. Strukturendringer må vurderes ut fra samlet behov for kapasitet i landsdelen og om det er flere enheter i landsdelen som bør ses i sammenheng og samlokaliseres.

Kapasitet kan erstattes ved utbygging i eksisterende bygningsmasse, omgjøring av bygg som er benyttet til andre formål eller nybygg. Generelt har det vært mindre kostbart å utvide kapasiteten i eksisterende bygningsmasse siden infrastruktur allerede er på plass. Det har de siste årene vært en betydelig kapasitetsøkning i kriminalomsorgen. Mange plassutvidelser er gjennomført ved utvidelser i eksisterende fengsler. Mulighetene for ytterligere kapasitetsutvidelser i eksisterende fengsler er derfor begrensede. Fengsler hvor det er mulig å gjennomføre større kapasitetsutvidelser av lukkede plasser er Skien fengsel (ca. 80 plasser), Halden fengsel (ca. 50 plasser), Ullersmo fengsel (ca. 100 plasser), Hustad fengsel (ca. 10 plasser) og Bergen fengsel (ca. 90 plasser). Større utvidelser av åpne fengselsplasser i eksisterende fengsler krever nybygg på eller i tilknytning til fengselstomt. Åpne plasser kan også etableres ved ombygging av lukkede plasser. Nybygg kan være aktuelt dersom driften blir mer kostnadseffektiv og de samlede fremtidige driftsutgiftene (drift og økt husleie) blir like store eller lavere enn i dag. Dette krever at ordinære driftsutgifter kan reduseres i nytt bygg og kompensere for økt husleie som følge av investeringen.

Prosjekter med en investeringsramme på over 750 mill. kr faller inn under Finansdepartementets kvalitetssikringsregime (KS 1 og KS 2). Dette starter med en utredning av alternativene – konseptvalgutredning. I denne vil det inngå en rekke vurderinger, blant annet lokalisering av nye enheter, enhetsstørrelse og om kapasitet som

foreslås avviklet bør erstattes i nybygg eller ved utvidelser i eksisterende fengsler. Enkelte forslag til tiltak i kapasitetsplanen vil omfattes av KS-regimet. Andre tiltak i planen vil ikke beløpsmessig overstige terskelverdi for KS-prosess, men også for disse tiltakene vil det være behov for utredninger om lokalisering og enhetsstørrelse.

Total kapasitet for kvinner utgjorde i 2011 om lag 216 plasser. Det er behov for en økning i antall plasser totalt sett, til ca 268 for å ivareta det økte behovet for kvinneplasser. Rundt hundre av dagens plasser befinner seg i kvinneavdelinger i mannsfengsler eller som plasser i rene mannsfengsler. For å legge til rette for at kvinner skal kunne plasseres iht. kjønnskriteriet, jf pkt. 7.2, må det etableres om lag 150 nye kvinneplasser fordelt på tilrettelagte avdelinger for kvinner som spres geografisk.

Kapasitetsplanen omfatter forslag om hvilke enheter som bør utvikles ut fra kriterier og premisser i strukturen. Det legges imidlertid ikke frem konkrete forslag til byggetiltak og lokalisering av enhetene, siden dette vil inngå i KS-prosesser (konseptvalgutredninger) eller i egne utredninger.

10.2 Kapasitetsbehov - konsekvenser for enhetsstruktur - friomsorg

I alle scenariene er det behov for økt fremtidig kapasitet i friomsorgen. Kapasitetsoppbygging i friomsorgen er mindre omfattende enn oppbygging av fengselskapasitet fordi det ikke kreves store investeringer i bygg. Friomsorgens lokaler er i dag kontorbygg og ikke formålsbygg. Selv om det kan bli aktuelt med mindre bygningsmessige tilpasninger som følge av turnuspersonell i friomsorgen, anser KSF at dette blir mindre ombygginger som tilsier at friomsorgens lokaler fortsatt kan defineres som kontorlokaler og ikke formålsbygg.

Det legges til grunn at kapasitetsoppbygging i friomsorgen skal skje innenfor dagens struktur selv om antallet enheter reduseres. Det bør ikke være behov for å etablere nye enheter for å håndtere fremtidig økt saksmengde. En annen lokalisering av enhetene kan imidlertid være aktuelt avhengig av befolkningsvekst. I enhetsstrukturen tas det ikke stilling til hvilke friomsorgskontorer som skal håndtere en større saksmengde fremover siden det er usikkert hvor økningen vil komme.

KSF har utarbeidet et forslag til plan for utvidelse av elektronisk kontroll til en landsdekkende ordning (utvidelsesplan av 1.10.2010). I denne planen foreslås det at EK-grupper etableres på tvers av fylkes- og regionsgrensene (Oslo/Akershus/Østfold, Hedmark/Oppland, Vestfold/Buskerud/Telemark, Agderfylkene, Trøndelagsfylkene, Sogn og Fjordane/Møre og Romsdal og Troms/Finnmark.)

Eventuelle omorganiseringer av friomsorgskontorene under felles ledelse og administrasjon, jf. punkt 7.3, kan ses i lys av dette forslaget.

KSF legger til grunn følgende premisser for kapasitet i fengsel og friomsorg i enhetsstrukturen:

- Fengselskapasitet som foreslås avviklet erstattes enten i eksisterende bygg eller nybygg. Lokalisering, dimensjonering og hvilke enheter som berøres ved større strukturendringer vil bli vurdert nærmere i KS-prosesser eller egne utredninger
- Økt friomsorgskapasitet håndteres innenfor dagens friomsorgsenheter med et redusert antall enheter. I enhetsstrukturen tas det ikke stilling til hvilke enheter som skal håndtere økt saksmengde

10.3 Vurdering av enhetene opp mot kriteriene i enhetsstrukturen

Hver fengsels- og friomsorgsenhet er vurdert opp mot kriteriene i enhetsstrukturen. Den ideelle fengselsenhet ut fra kriteriene ligger i et sentralt område eller tettsted i nærheten av forvaltningssamarbeidspartnere og politi, har en kapasitet over 30 plasser som legger til rette for et bredt og variert tilbud og sterkt fagmiljø og er i god bygningsmessig stand. Den ideelle friomsorgsenhet har en gjennomsnittlig saksmengde over 50 saker og ligger i en sentral kommune eller tettsted.

Det legges til grunn at både kriterier for lokalisering i forhold til nærhetsprinsippet, kravet til enhetsstørrelse

og bygningsmessig tilstand må være oppfylt for at en fengselsenhet skal tilfredsstillе kravene for å inngå i fremtidig fengselsstruktur. Et hovedkontor i fromsorgen må være lokalisert i en sentral kommune/tettsted (nærhetsprinsippet) og tilfredsstillе kravet til enhetsstørrelse. Tilstand blir ikke vurdert for fromsorgsenhetene siden fromsorgen har driften i kontorbygg. En avdeling i fromsorgen må i tillegg til nærhetsprinsippet og enhetsstørrelse tilfredsstillе kravet om at enhetens lokalisering bidrar til besparelse i reisevei med minimum 1 time i forhold til om all fromsorgsdrift i fylket er samlet på hovedkontornivå.

Det kan foreligge særlige hensyn som tilsier at en enhet bør videreføres selv om ovennevnte kriterier ikke er oppfylt. Særskilte hensyn kan være følgende:

Enhetsstørrelse overgangsbolig

Overgangsboligene bør ligge i sentrumsnære strøk og vil derfor ofte være små. Dette tilsier at kravet til enhetsstørrelse kan fravikes for overgangsboliger.

Nyopprettet enhet, langsiktige leieavtaler

Det er opprettet nye fengselsenheter i de senere år, mange av disse er små. KSF vurderer at enheter som er etablert i løpet av de siste årene bør videreføres selv om de ikke tilfredsstiller kravene til enhetsstørrelse eller nærhetsprinsipp. Disse enhetene kan likevel vurderes sammenslått med andre enheter. Ved enkelte enhetene er det også inngått langsiktige leiekontrakter som vil kreve frikjøp og tomgangsleie dersom kontrakten avvikles.

Geografiske hensyn – lokalisering i Nord-Norge på Vestlandet

Geografiske og befolkningsmessige forhold i Nord-Norge og deler av Vestlandet gjør at vurdering av enhetene i disse områdene blir noe annerledes enn på Østlandet. De tre nordligste fylkene er størst i geografisk utstrekning. Finnmark er Norges største fylke i areal, men det minste i folketall. Nær sagt uansett hvordan enhetsstrukturen bygges opp i disse områdene vil det bli lange avstander mellom enhetene sett i forhold til avstanden mellom enhetene på Østlandet. Nærhetsprinsippet får en annen betydning enn på Østlandet. Det samme gjelder for deler av Vestlandet.

I enkelte fylker vil det ikke være mulig å etablere fengselskapasitet i sentrale byer eller tettsteder fordi det ikke finnes byer eller tettsteder som er definert som sentrale iht. SSBs definisjon. Dette gjelder for eksempel i Nordland og Finnmark. De spesielle geografiske og befolkningsmessige forutsetningene i disse områdene gjør at enkelte enheter foreslås videreført selv om kriteriene i enhetsstrukturen ikke er oppfylt. Gjennom sin lokalisering bidrar enhetene til betydelig kortere reisevei for transporter av innsatte og besøk og bedrer varetekts-situasjonen lokalt.

Fengsels- og fromsorgsenhetene vurderes som følger opp mot kriteriene i enhetsstrukturen:

- Fengselsenheter må tilfredsstillе kravene til nærhetsprinsipp, enhetsstørrelse og tilstand for å inngå i fremtidig enhetsstruktur
- Fengsler som skal ha kvinner, forvaringsdømte og innsatte under 18 år må tilfredsstillе kravet til eget fengsel eller skjermet avdeling med tilstrekkelig tilbud
- Fengselsavdelinger for utenlandske innsatte må ha et tilbud tilrettelagt for denne gruppen
- Hovedkontorer i fromsorgen må tilfredsstillе kravene til nærhetsprinsipp og enhetsstørrelse for å inngå i fremtidig struktur
- Avdelinger i fromsorgen må tilfredsstillе kravene til nærhetsprinsipp, enhetsstørrelse og besparing i reisevei for å inngå i fremtidig enhetsstruktur
- Dersom det foreligger særskilte hensyn til at en enhet bør videreføres selv om kravene i enhetsstrukturen ikke er innfridd, kan ovennevnte prinsipper fravikes

10.4 Enhetsstruktur i Region øst og Region sør ¹⁶

10.4.1 Vurdering av enhetene i Østlandsområdet

En gjennomgang av enhetene i Østlandsområdet opp mot kriteriene i enhetsstrukturen viser at det er 17 fengselsenheter som er vurdert å tilfredsstille alle kriteriene i strukturen, evt. at det foreligger særskilte hensyn som tilsier at enhetene bør videreføres, jf. vedlegg 11 a. Fengsler som er i bygningsmessig ikke tilfredsstillende stand, er særlig Oslo, Bredtveit og Drammen fengsler. Det er også en rekke små fengselsenheter hvor oppgradering er kostbart i forhold til enhetsstørrelse. Fengsler som bør videreføres av særskilte hensyn til tross for at kriteriene ikke er innfridd er overgangsboligene og Bredtveit fengsel, avd. Bredtveitveien som er en relativt nyopprettet enhet med en langsiktig leiekontrakt. Enheten tar i mot kvinnelige innsatte.

Det er 16 fengselsenheter som er vurdert ikke å oppfylle kravene, enten fordi kravet til enhetsstørrelse ikke er innfridd og/eller at fengslets bygningsmessige tilstand ikke er tilfredsstillende. Dette gjelder følgende enheter: Oslo fengsel, Bredtveit fengsel, Sarpsborg fengsel, Arupsgate overgangsbolig, Indre Østfold, avd. Eidsberg, Kongsvinger avd. G, Hedmark fengsel, avd. Hamar åpen og lukket, Vestoppland fengsel, avd. Valdres, Vestoppland fengsel, avd. Gjøvik, Drammen fengsel, Hassel fengsel, Nordre Vestfold fengsel, avd. Horten, Søndre Vestfold fengsel, avd. Larvik og avd. Sandefjord og Telemark fengsel, avd. Kragerø. Hedmark fengsel avd. Hamar åpen ble nedlagt fra 1. november 2012.

Alle hovedkontorene i friomsorgen tilfredsstiller kravene som er satt til nærhetsprinsipp og enhetsstørrelse, mens ingen av dagens underkontorer tilfredsstiller kravene til enhetsstørrelse, nærhetsprinsipp og besparing i reisetid.

Vurderingen av enhetene i østlandsområdet gir følgende fordeling:

Tabell 10.1: Vurdering av fengselsenheter på Østlandet

	Antall enheter
Enheter som tilfredsstiller krav/særskilte hensyn	17
Enheter som ikke tilfredsstiller krav/ikke særskilte hensyn	16
Sum	33

Tabell 10.2: Vurdering av friomsorgsenheter på Østlandet

	Antall enheter
Enheter som tilfredsstiller krav/særskilte hensyn – hovedkontorer	7
Enheter som ikke tilfredsstiller krav/ikke særskilte hensyn – hovedkontorer	0
Enheter som tilfredsstiller krav - underkontorer	0
Enheter som ikke tilfredsstiller krav - underkontorer	9
Sum	16

10.4.2 Forslag til strukturendringer Østlandet – regionene Øst og Sør

På bakgrunn av kriterier og premisser for fremtidig enhetsstruktur og vurdering av dagens enheter opp mot kriteriene foreslås følgende strukturtiltak for Østlandsområdet:

KS-prosess om kapasitet i Vestfold, Buskerud og Telemark

Det er en rekke enheter i Vestfold, Buskerud og Telemark som ikke tilfredsstiller kravene i enhetsstrukturen eller trenger oppgradering (Sem fengsel, Drammen fengsel, Hassel fengsel, Nordre Vestfold fengsel, avd. Horten, Søndre Vestfold fengsel, avd. Larvik og avd. Sandefjord og Telemark fengsel, avd. Kragerø). Regjeringen har vedtatt å iverksette en KS-prosess (konseptvalgutredning) med sikte på å avvikle enhetene i dagens bygg og erstatte enhetene med ny kapasitet, tilsvarende om lag 150-200 plasser. Dette kapasitetsnivået vil bidra til å erstatte

bortfall av kapasitet ved avvikling av enhetene. Det legges opp til å erstatte Søndre Vestfold fengsel avdeling Sandefjord og kvinneavdelingen i Telemark fengsel, Skien avdeling med en tilrettelagt avdeling for kvinner, eventuelt med en økning i antall plasser. Plasser, lokalisering og dimensjonering vurderes nærmere i konseptvalgutredningen. Det vurderes i konseptvalgutredningen om Hassel skal opprettholdes pga. særskilte hensyn.

Utredning om kapasitet i Hedmark og Oppland

Flere enheter i Hedmark og Oppland tilfredsstiller ikke kriteriene i enhetsstrukturen (Kongsvinger avd. G, Hedmark fengsel, avd. Hamar lukket, Vestoppland fengsel, avd. Valdres, Vestoppland fengsel, avd. Gjøvik). Vestoppland fengsel, avdeling Valdres vil bli videreført pga. avdelingens særskilte tilbud og beliggenhet og vurderes utvidet. Det foreslås igangsatt en utredning med sikte på å avvikle øvrige forannevnte enheter i dagens bygg og erstatte enhetene med ny kapasitet, tilsvarende om lag 100 plasser. Det skal også vurderes en tilrettelagt avdeling for kvinner. Dette kapasitetsnivået vil omtrent kompensere den kapasitet som bortfaller ved avvikling av nevnte enheter. Erstatningskapasitet vurderes både i form av nybygg, omgjøring av eksisterende bygg og utvidelser ved eksisterende enheter, f. eks. Hedmark fengsel avdeling Ilseng og Kongsvinger fengsel

Behov for lukket kapasitet i Østlandsområdet

Økningen i varetekt i den senere tid har ført til et press på varetektsplasser særlig på Østlandet og Vestlandet. Andelen varetekt i lukkede fengsler i Østlandsområdet har økt betydelig, spesielt i Region øst. For å dekke fremtidig økt kapasitetsbehov som følge av økt bruk av varetekt, bør antall lukkede plasser i Østlandet og på Vestlandet økes med 50- 100 plasser. KSF anbefaler en utvidelse av Halden fengsel, der det foreligger et kostnadsoverslag, med 48 plasser med høyt sikkerhetsnivå. I tillegg vil det være mulig å utvide Ullersmo med 100 plasser i tilknytning til rehabiliteringen av fengselet. Dette vil være en mulig opsjon dersom det blir behov for ytterligere plasser.

Utredning av fengslene Bredtveit og Oslo

Både Bredtveit fengsel og Oslo fengsel har et stort vedlikeholdsetterlep. Det iverksettes en utredning for å kartlegge behovet nærmere og utrede forslag til løsninger.

Åpen kapasitet i Oslo-området

Oslo fengsel er Norges største fengsel med nær 400 lukkede fengselsplasser. Det er ikke åpen fengselskapasitet i Oslo-området utover overgangsboliger. I andre store byer som Bergen og Trondheim er det åpen kapasitet i tilknytning til de største fengslene. Det er behov for åpen fengselskapasitet i Oslo-området særlig rettet mot innsatte med lange fengselsstraffer og som er i permisjonsrutine. Fengslet er tenkt benyttet før eventuell overføring til overgangsbolig. Det foreslås derfor opprettet åpne fengselsplasser Oslo-området, i tilknytning til Oslo fengsel. Antall plasser og lokalisering må vurderes nærmere. Økt antall plasser i Oslo-området kombineres med en eventuell reduksjon av åpen fengselskapasitet i andre deler av Østlandsområdet.

Overgangsboligkapasitet i Østlandsområdet

Det er i dag overgangsboliger i Sandaker, Arupsgate og Drammen. I tillegg arbeides det med etablering av ny overgangsbolig i Akershus. Arupsgate overgangsbolig bør avvikles som følge av bygningsmessig tilstand og kapasiteten erstattes i andre lokaler. Det er muligheter for å utvide kapasiteten ved eksisterende overgangsboliger, herunder Drammen overgangsbolig. Det foreslås å utvide overgangsboligkapasiteten på Østlandet (erstatningskapasitet). KSF mener at ny overgangsboligkapasitet i Akershus eller Hedmark, Østfold og Telemark (Grenland) bør prioriteres.

Ungdomsenhet i Østlandsområdet

Det skal etableres et prøveprosjekt med en ungdomsenhet i østlandsområdet. KSF arbeider med nærmere lokalisering av denne.

Samlokalisering enheter

Enheter som ligger i kort geografisk avstand mellom hverandre bør vurderes samlokalisert. I Østlandsområdet er det kort avstand mellom Oslo og Akershus friomsorgskontor og fengselsavdelingene ved Indre Østfold fengsel. Som et ledd i å etablere en struktur med færre og større enheter foreslår KSF at det bør vurderes å slå sammen og samlokalisere friomsorgskontorene i Oslo og Akershus

Utslusingstilbud forvaringsdømte

Det er forvaringsplasser ved Ila og Bredtveit fengsler. I tråd med premissene for fremtidig struktur bør det legges til rette for at åpne fengsler i Østlandsområdet kan ta i mot forvaringsdømte i forbindelse med utslusing. I Region øst bør Bredtveit fengsel, avdeling Bredtveitveien vurderes i den forbindelse.

Frimsorgsstruktur Østlandsområdet

Dagens hovedkontorer foreslås videreført. Dagens underkontorer foreslås avviklet og erstattes av dagkontorer. Lokalisering av dagkontorer vurderes regionalt.

10.4.3 Oppsummering forslag til enhetsstruktur i regionene Øst og Sør

KSF foreslår at følgende strukturtiltak utredes/settes i verk forbindelse med enhetsstrukturen på Østlandet:

- Konseptvalgutredning om kapasitet i Vestfold, Buskerud og Telemark (erstatningskapasitet)(Iverksatt)
- Utredning om kapasitet i Hedmark og Oppland (erstatningskapasitet)
- Antall plasser med høy sikkerhet bør økes med til sammen 50-100 plasser på Østlandet og Vestlandet. Halden fengsel utvides med 48 plasser med høyt sikkerhetsnivå
- Utredning av fengslene Oslo og Bredtveit
- Overgangsboligkapasiteten bør økes, Akershus eller Hedmark, Østfold og Telemark (Grenland) prioriteres (erstatningskapasitet)
- Åpen fengselskapasitet i det sentrale østlandsområdet bør styrkes (erstatningskapasitet)
- Det skal etableres et prøveprosjekt med en ungdomsenhet i østlandsområdet
- Oslo og Akershus frimsorgskontor bør vurderes samlokalisert.
- Åpne fengsler i Østlandsområdet i tilknytning til Ila og Bredtveit fengsler legges særlig til rette for å ta i mot forvaringsdømte i forbindelse med progresjon i straffegjennomføringen
- Fremtidig frimsorgsstruktur i Østlandsområdet bør primært bestå av hovedkontorer og dagkontorer. Etablering og lokalisering av dagkontorer vurderes regionalt

10.5 Enhetsstruktur i Region sørvest og Region vest

10.5.1 Vurdering av enhetene i Region sørvest og Region vest

En gjennomgang av enhetene i regionene Sørvest og Vest opp mot kriteriene i enhetsstrukturen viser at det er 11 fengselsenheter som er vurdert å tilfredsstille alle kriteriene i strukturen, evt. at det foreligger særskilte hensyn som tilsier at enhetene bør videreføres, jf. vedlegg 11 c. Fengsler som er i bygningsmessig ikke tilfredsstillende stand er særlig Haugesund og Ålesund fengsler. I tillegg er Arendal og Kristiansand fengsler ikke bygningsmessig tilpasset kravene til moderne fengselsbygg. Fengselsenheter hvor det foreligger særskilte hensyn til å videreføre enheten i eksisterende bygg er overgangsboligene Auklend og Lyderhorn, samt overgangsboligen i Kristiansand fengsel, avd. Solholmen og Arendal fengsel, avd. Evje som begge er nyopprettede enheter. Vik fengsel bør videreføres som følge av geografisk beliggenhet og at det er det eneste fengslet i Sogn og Fjordane.

Det er seks fengselsenheter som er vurdert ikke å oppfylle kriteriene i enhetsstrukturen, enten fordi kravet til enhetsstørrelse ikke er innfridd og/eller at fengslets bygningsmessige tilstand ikke er tilfredsstillende. Dette gjelder: Haugesund fengsel, Kristiansand fengsel, Arendal fengsel, Arendal fengsel, Kleivgrend, Ålesund fengsel og Bergen fengsel, Osterøy. Sistnevnte avdeling vil bli vurdert nærmere i forhold til innhold og behov.

Alle hovedkontorene i frimsorgen tilfredsstiller kravene eller at det er vurdert at det foreligger særskilte hensyn til at enhetene bør videreføres. Sogn og Fjordane frimsorgskontor og Møre og Romsdal frimsorgskontor foreslås videreført på grunn av geografisk beliggenhet selv om enhetene ikke tilfredsstiller kravene i enhetsstrukturen. Av geografiske årsaker vil det være behov for enkelte avdelinger til frimsorgen på Vestlandet, for eksempel i Haugesund.

Tabell 10.3: Vurdering av fengselsenheter i Sørvest og Vest

	Antall enheter
Enheter som tilfredsstiller krav/særskilte hensyn	11
Enheter som ikke tilfredsstiller krav/ikke særskilte hensyn	6
Sum	17

Tabell 10.4: Vurdering av fromsorgsenheter i Sørvest og Vest

	Antall enheter
Enheter som tilfredsstiller krav/særskilte hensyn – hovedkontorer	5
Enheter som ikke tilfredsstiller krav/ikke særskilte hensyn – hovedkontorer	0
Enheter som tilfredsstiller krav - underkontorer	2
Enheter som ikke tilfredsstiller krav - underkontorer	6
Sum	13

10.5.2 Forslag til strukturendringer Region sørvest og Region vest

På bakgrunn av kriterier og premisser for fremtidig enhetsstruktur og vurdering av dagens enheter opp mot kriteriene foreslås følgende strukturentak i Region sørvest og Region vest:

Konseptvalgutredning om kapasitet Agder-fylkene

De fleste fengselsenheter i Agder-fylkene tilfredsstiller ikke kravene i enhetsstrukturen (Arendal fengsel, Arendal fengsel, avd. Kleivgrend og Kristiansand fengsel). Regjeringen har vedtatt å sette i verk en KS-prosess (konseptvalgutredning) med sikte på å utvikle dagens bygg og erstatte enhetene med ny kapasitet, tilsvarende om lag 100-150 plasser. Dette kapasitetsnivået vil erstatte den kapasiteten som foreslås utviklet. Det skal vurderes en tilrettelagt avdeling for kvinner. Plasser, lokalisering og dimensjonering vurderes nærmere i konseptvalgutredningen. Telemark fengsel, avd. Kragerø, som er lokalisert i Region sør, inngår også i konseptvalgutredningen.

Behov for lukket kapasitet på Vestlandet

Økningen i varetekt i den senere tid har ført til et press på varetektsplasser særlig på Østlandet og Vestlandet. Andelen varetekt i lukkede fengsler på Vestlandet har økt betydelig. For å dekke fremtidig økt kapasitetsbehov som følge av økt bruk av varetekt, bør antall lukkede plasser i Østlandet og på Vestlandet økes med 50- 100 plasser. På Vestlandet er det særlig i Bergensregionen behovet for ekstra varetektsplasser er stort. KSF anbefaler en utvidelse ved Bergen fengsel med 50- 90 plasser med høyt sikkerhetsnivå. Det foreligger et forslag til utvidelse som må utredes og kostnadsberegnes nærmere. Tallet på plasser vurderes nærmere i utredningen og må også sees i sammenheng med resten av Vestlandsregionen.

Utredning om kapasitet i Haugesunds-området

Dagens fengselsbygg i Haugesund er ikke i tilfredsstillende bygningsmessig stand og bør utvikles. I tillegg er det behov for oppgradering ved Sandeid fengsel. Fengslene dekker et relativt stort geografisk og befolkningsmessig område. KSF vurderer at det er behov for fengselskapasitet i dette området og at det ikke er aktuelt å erstatte kapasiteten ved eksisterende fengsler i Hordaland eller Rogaland på grunn av reiseavstand. Det foreslås igangsatt en utredning med sikte på å utvikle dagens bygg i Haugesund og vurdere en utvidelse av Sandeid eller erstatte begge enhetene med ny kapasitet i Haugesunds-området (Haugalandet), tilsvarende om lag 100 plasser. Erstatningskapasitet vurderes både i form av nybygg, omgjøring av eksisterende bygg eller ved utvidelse ved eksisterende enheter. I denne utredningen skal også en tilrettelagt avdeling for kvinner vurderes.

Åna fengsel - rehabilitering

Ved Åna fengsel er flermannsrommene erstattet med enmannsceller. Det er behov for oppgradering av de øvrige avdelingene med høyt sikkerhetsnivå ved fengslet. Det er også mulighet for å utvide den åpne kapasiteten i tilknytning til fengselsavdelingen i Rødgata. Videre oppgradering og fremtidig sammensetning av kapasitet ved Åna fengsel må ses i sammenheng. En eventuell utvidelse av kapasiteten ved Åna fengsel må ses i sammenheng med en reduksjon av plasser ved Sandeid fengsel og/eller Arendal fengsel, avd. Kleivgrend for å unngå overkapasitet av åpne plasser.

Utredning om kapasitet i Ålesund

Dagens fengsel i Ålesund er i bygningsmessig lite tilfredsstillende stand og bør avvikles. KSF vurderer at det bør være fengselskapasitet i Ålesunds-området på grunn av befolkningsstørrelsen. Det vurderes at det er for lange avstander mellom fengslene i dette området til at kapasiteten i Ålesunds-området kan erstattes ved andre fengsler, herunder Hustad. Det foreslås å utrede etablering av ny kapasitet i Ålesunds-området som består i samlokalisering av fengsel, friomsorg og overgangsbolig. Eventuell økt kapasitet i Ålesund må ses i sammenheng med redusert kapasitet ved andre åpne fengsler i regionen, herunder Bergen fengsel, avd. Osterøy for å unngå overkapasitet av fengselsplasser. I denne utredningen skal også en tilrettelagt avdeling for kvinner vurderes.

Åpen fengselskapasitet/overgangsboliger

Fengselskapasiteten ved Stavanger fengsel består i kun lukkede fengselsplasser. Foruten Auklend overgangsbolig er det ikke åpne plasser i Stavanger. For å øke kapasiteten av åpne fengselsplasser i Stavanger-området, foreslås det opprettet en åpen avdeling ved Stavanger fengsel. En eventuell utvidelse av åpen kapasitet ved Stavanger fengsel må ses i sammenheng med reduksjon av annen åpen kapasitet i regionen.

Overgangsboligkapasitet i Region vest og Region sørvest bør økes (erstatningskapasitet). Etter KSFs vurdering bør Haugesund og Ålesund prioriteres. I forbindelse med utredning av kapasitet i Haugesund og Ålesund vil etablering av overgangsbolig i disse områdene bli vurdert.

Tilrettelagt tilbud for kvinner

I tilknytning til kapasitetsutredninger skal en tilrettelagt avdeling for kvinner vurderes. Alternativt vurderes det om en utvidelse ved Stavanger fengsel skal skje i form av en lukket avdeling tilrettelagt for kvinner.

Utslusingstilbud forvaringsdømte

Selv om det ikke er egne forvaringsenheter i Region sørvest og vest, bør det vurderes å opprette et eget utslusingstilbud for forvaringsdømte i området. Tilbudet etableres ved et åpent fengsel eller en overgangsbolig på Vestlandet.

Struktur i friomsorgen

Friomsorgsstrukturen i Region sørvest bør primært bestå av hovedkontorer og dagkontorer. Av geografisk hensyn vil det være behov for enkelte avdelinger. Antall og lokalisering av avdelinger må vurderes nærmere. Regionalt nivå tar stilling til antall og lokalisering av dagkontorer.

10.5.3 Oppsummering – forslag til enhetsstruktur i regionene Sørvest og Vest

KSF foreslår følgende strukturtiltak/utredninger i forbindelse med enhetsstrukturen i Regionene sørvest og vest:

- Konseptvalgutredning om kapasitet i Agder-fylkene (erstatningskapasitet). (Iverksatt)
- Antall plasser med høy sikkerhet bør økes med til sammen 50-100 plasser på Vestlandet og Østlandet. Det iverksettes en utredning med utvidelse av Bergen fengsel med 50-90 lukkede plasser
- Utredning om kapasitet i Haugesunds-området (erstatningskapasitet)
- Utredning om kapasitet i Ålesunds-området (samlokalisering fengsel og friomsorg) som ses i sammenheng med reduksjon av åpne plasser for øvrig i regionen
- I tilknytning til disse kapasitetsutredningene skal det vurderes en tilrettelagt avdeling for kvinner.
- Overgangsboligkapasiteten bør økes (erstatningskapasitet), Haugesund og Ålesund vurderes
- Åpen fengselskapasitet bør økes i Stavanger-området (erstatningskapasitet)
- Videre oppgradering og fremtidig kapasitet ved Åna fengsel må ses i sammenheng med annen kapasitet, eventuell økt åpen kapasitet ved Åna fengsel ses i sammenheng med reduksjon av åpen kapasitet i andre fengsler
- Friomsorgsstrukturen bør bestå av hovedkontorer og dagkontorer og enkelte avdelinger. Antall og lokalisering av avdelinger vurderes nærmere. Etablering og lokalisering av dagkontorer vurderes regionalt
- Et åpent fengsel eller overgangsbolig tilrettelegges for å ta i mot forvaringsdømte i forbindelse med utslusing i Region sørvest eller Region vest

10.6 Enhetsstruktur i Region nord

10.6.1 Vurdering av enhetene i Region nord

En gjennomgang av enhetene i Region nord opp mot kriteriene i enhetsstrukturen viser at det er ni fengselsenheter/avdelinger som er vurdert å tilfredsstillе alle kriteriene i strukturen, eventuelt at det foreligger særskilte hensyn som tilsier at enhetene bør videreføres, jf. vedlegg 11 e. Fengsler hvor det foreligger særskilte hensyn til å videreføre enhetene er Trondheim fengsel, avd. Leira som bidrar med åpen fengselskapasitet i Trondheim og Bodø fengsel, avdeling Fauske som er relativt nyopprettet. Mosjøen fengsel er et lite fengsel som ikke har de lokaler som kreves for moderne straffegjennomføring og bredt aktivitetstilbud. Etter KSFs vurdering bør fengslet i Mosjøen videreføres som følge av enhetens geografisk beliggenhet med lang avstand til nærmeste fengsel. Det er likevel behov for å utrede en fremtidig løsning for Mosjøen fengsel

Det er en fengselsenhet/avdeling i Region nord som er vurdert ikke å oppfylle kravene i enhetsstrukturen som følge av størrelse og/eller bygningsmessig tilstand. Dette gjelder Trondheim fengsel, avd. Kongensgate.

Det er kun Sør-Trøndelag hovedkontor og Nordland fromsorgskontor som tilfredsstiller alle enhetskriteriene. Hovedkontor i Nord-Trøndelag, Troms og Finnmark foreslås likevel videreført som følge av geografisk beliggenhet og lang avstand mellom enhetene. Ingen av underkontorene tilfredsstiller alle kravene som er stilt i enhetsstrukturen.

Vurderingen av enhetene i Region nord gir følgende fordeling:

Tabell 10.5: Vurdering av fengselsenheter i Region nord

	Antall enheter
Enheter som tilfredsstiller krav/ særskilte hensyn	9
Enheter som ikke tilfredsstiller krav/ikke særskilte hensyn	1
Sum	10

Tabell 10.6: Vurdering av fromsorgsenheter i Region nord

	Antall enheter
Enheter som tilfredsstiller krav/særskilte hensyn – hovedkontorer	5
Enheter som ikke tilfredsstiller krav/ikke særskilte hensyn – hovedkontorer	0
Enheter som tilfredsstiller krav - underkontorer	0
Enheter som ikke tilfredsstiller krav - underkontorer	6
Sum	11

10.6.2 Forslag til strukturendringer i Region nord

På bakgrunn av kriterier og premisser for fremtidig enhetsstruktur og vurdering av dagens enheter opp mot kriteriene foreslås følgende strukturtiltak i Region nord:

Utredning om Vadsø fengsel

Vadsø fengsels bygningsmessige tilstand er ikke tilfredsstillende. Det nærmere behovet for oppgradering utredes nærmere.

Overgangsboliger

Trondheim fengsel, avdeling Kongensgate er i dårlig bygningsmessig stand og bør avvikles i dagens lokaler. Det er viktig å ha en overgangsbolig i Trondheim og det må søkes erstatningslokaler for avdeling Kongensgate. Det er ikke overgangsboligkapasitet i Tromsø. Tromsø er befolkningsrikt og det bør etableres overgangsboligplasser i Tromsø kommune (erstatningskapasitet for avdelingen i Tromsø fengsel som ble nedlagt fra 01.02.12).

Utredning om kapasitet Mosjøen

Fremtidig løsning for Mosjøen fengsel skal vurderes. Som et ledd i vurderingen vil det være aktuelt å vurdere ulike alternativer for oppgradering og kapasitetsutvidelse for å legge til rette for mer rasjonell drift.

Utredning om kapasitet Midtre Hålogaland

Eventuell etablering av kapasitet i Midtre Hålogaland skal utredes, jf. Prop. 1 S (2009-2010). I denne sammenheng vurderes etablering av fengselsenheter ved Nes fort.

Kvinneplasser

Det er behov for plasser tilrettelagt for kvinner i Region nord.
En nærmere vurdering av plassering og kapasitet skal utredes.

Utslusingstilbud forvaringsdømte

Det er etablert forvaringsplasser ved Trondheim fengsel. Det bør legges til rette for at et åpent fengsel eller en overgangsbolig i Region nord kan ta i mot forvaringsdømte i forbindelse med utslusing. Trondheim fengsel, avdeling Leira bør vurderes til dette formålet.

Trondheim fengsel - rehabilitering

Det er behov for betydelige oppgraderinger av Trondheim fengsel. Det skal utarbeides en tilstandsanalyse for fengslet i regi av Statsbygg. Det må på bakgrunn av denne analysen tas stilling til om oppgraderingsbehovet overstiger 750 mill. kr og dermed må følges opp av en KS-prosess.

Verdal fengsel

Verdal fengsel har kun åpne plasser. Dette tilfredsstiller ikke behovet for å kunne håndtere dagens innsatte kategorier ved fengslet. Det er behov for å erstatte noen av de åpne plassene med lukkede plasser slik det er gjort ved fengselsavdelingene Hof og Ilseng. Det skal derfor utarbeides en utviklingsplan for fengselet der blant annet behovet for noen "lukkede" plasser ivaretas. Å erstatte åpne plasser med lukkede vil generere et behov for økt bemanning.

Struktur friomsorgen

Friomsorgsstrukturen i Region nord skal bestå av hovedkontorer, dagkontorer og avdelinger. Av geografisk hensyn vil det være behov for enkelte avdelinger. Antall og lokalisering av avdelinger må vurderes nærmere.

10.6.3 Oppsummering – forslag til enhetsstruktur i Region nord

KSF foreslår følgende strukturtiltak/utredninger i forbindelse med enhetsstrukturen i Region nord:

- Utredning om oppgradering ved Vadsø fengsel
- Utredning om fremtidig løsning for Mosjøen fengsel (oppgradering mv.)
- Utredning av fremtidig løsning for Trondheim fengsel (oppgradering)
- Utredning om kapasitet i Midtre Hålogaland
- Erstatte noen åpne plasser ved Verdal fengsel med lukket kapasitet
- Utredning om etablering av en avdeling tilrettelagt for kvinner (erstatningskapasitet)
- Nye overgangsboliger etableres i Trondheim og i Tromsø i tilknytning til fengslene (erstatningskapasitet)
- Et åpent fengsel eller overgangsbolig tilrettelegges for å ta i mot forvaringsdømte i forbindelse med utslusing
- Friomsorgsstrukturen bør bestå av hovedkontorer, dagkontorer og enkelte avdelinger. Antall og lokalisering av dagkontorer vurderes nærmere. Etablering og lokalisering av dagkontorer vurderes regionalt

11 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Kapasitetsplanen består av tre hoveddeler: Kapasitetsbehov og ulike måter å sette sammen straffegjennomføringskapasitet på som dekker fremtidig behov, kriterier for sammensetning av fengsels- og friomsorgsstrukturen og forslag til enhetsstruktur. Innføring av tiltakene må ses i en lang tidshorisont og flere av strukturtiltakene vil bli underlagt omfattende planleggingsprosesser.

Til tross for betydelig kapasitetsøkning i kriminalomsorgen de senere år, viser fortsatt prognosene at det er mangel på kapasitet. I kapasitetsplanen foreslås underkapasiteten dekket ved økt bruk av alternative straffereaksjoner som samfunnsstraff og ND og alternative straffegjennomføringsformer som EK og ved å utvide fengselskapasiteten med 50 – 100 plasser, blant annet som følge av økt bruk av varetekt. Tiltak må iverksettes for å overføre straffegjennomføring fra fengsel til friomsorg.

De mest omfattende tiltakene er utvidet bruk av samfunnsstraff og elektronisk kontroll. Det er lagt til grunn at saksmengden i friomsorgen vil øke med om lag 500 saker. Kostnaden pr. samfunnsstraff utgjør 30 000 - 40 000 pr. sak og økte kostnader i friomsorgen som følge av dette vil utgjøre om lag 20 mill. Utvidelse av elektronisk kontroll fra 221 til 400 plasser er kostnadsberegnet til om lag 70 mill. kr. Utvidelse av § 12-soning og ND for å møte fremtidig kapasitetsbehov er beregnet til 10-15 mill. kr.

For å øke bruken av åpen soning og legge til rette for at åpne fengsler kan ta i mot andre kategorier innsatte, er det behov for oppgradere åpne fengselsenheter. Dette vil kreve økte utgifter både i form av økt bemanning og bygningsmessig oppgradering.

Det foreslås i kapasitetsplanen en rekke strukturendringer som består i at fengselskapasitet avvikles og samlokaliseres i ny enhet. Det bør være en målsetting at driften effektiviseres i samlokaliserte enheter. Strukturendringene kan gjennomføres uten økte kostnader dersom driftsutgiftene i ny enhet reduseres i et omfang tilstrekkelig til å dekke økt husleie som følge av investeringskostnader.

Eksempel 1: Dersom de samlede driftsutgiftene ved to fengsler reduseres med 10 % ved samlokalisering i nytt bygg, kan innsparingen dekke økt husleie for en investering/ombygging på om lag 100 mill. kr (Husleiekonsekvens er beregnet ut fra samme forutsetninger som ved beregning av husleie for Halden fengsel).

Eksempel 2: Dersom de samlede driftsutgiftene ved sammenslåing av Drammen fengsel, Hassel fengsel, Nordre Vestfold fengsel avd. Horten, Søndre Vestfold fengsel avd. Larvik og avd. Sandefjord, Sem fengsel og Telemark fengsel avd. Kragerø reduseres med 10 %, kan innsparingen dekke økt husleie tilsvarende en investering/ombygging på om lag 300 mill. kr.

Det er Justis- og beredskapsdepartementet som beslutter kapasitetsendringer og hvilke oppdrag som skal underlegges kvalitetssikringsregime

12 VEDLEGG

Vedlegg 1: Fengslenes lokalisering i forhold til sentralitet

Fengsel	Sentralitet iht SSBs definisjon (0-3)
Bredtveit fengsel, Bredtveit fengsel, avd. Bredtveitveien, Oslo fengsel, Indre Østfold fengsel, avd. Trøgstad, Indre Østfold fengsel, avd. Eidsberg, Ravneberget fengsel, Halden fengsel, Sarpsborg fengsel, Arupsgate overgangsbolig, Sandaker overgangsbolig, Ila fengsel, Ullersmo fengsel, Hedmark fengsel, avd. Hamar, Kongsvinger fengsel, Kongsvinger fengsel avd. G, Hedmark fengsel, avd. Bruvoll, Hedmark fengsel, avd. Ilseng, Ringerike fengsel, Drammen fengsel, Drammen overgangsbolig, Hassel fengsel, Nordre Vestfold fengsel, avd. Hof, Nordre Vestfold fengsel, avd. Horten, Bastøy fengsel, Søndre Vestfold fengsel, avd. Berg, Søndre Vestfold fengsel, avd. Sandefjord, Sem fengsel, Arendal fengsel, Kristiansand fengsel, Kristiansand fengsel, avd. Solholmen, Arendal fengsel, avd. Evje, Stavanger fengsel, Trondheim fengsel, Trondheim fengsel, avd. Leira, Trondheim fengsel, avd. Kongensg, Verdal fengsel, Åna fengsel, Auklend overgangsbolig, Bergen fengsel, Bergen fengsel, avd. Osterøy, Bjørgvin fengsel, Lyderhorn overgangsbolig, Tromsø fengsel, Tromsø fengsel, elementbygg, Telemark fengsel, avd. Skien	3
Vestoppland fengsel, avd. Gjøvik, Søndre Vestfold fengsel, avd. Larvik, Telemark fengsel, avd. Kragerø, Haugesund fengsel, Sandeid fengsel, Hustad fengsel, Ålesund fengsel, Bodø fengsel, Bodø fengsel, avd. Fauske, Bodø overgangsbolig	2
Mosjøen fengsel, Vadsø fengsel	1
Vestoppland fengsel, avd. Valdres, Vik fengsel, Arendal, avd. Kleivgrend	0

Vedlegg 2: Friomsorgens (hovedkontorenes) lokalisering i forhold til sentralitet

Hovedkontorer friomsorgen	Sentralitet iht SSBs definisjon(0-3)
Oslo, Akershus, Østfold, Hedmark og Oppland, Buskerud, Vestfold, Agder, Rogaland, Hordaland, Sør-Trøndelag, Troms	3
Nordland, Møre og Romsdal, Telemark	2
Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane	1
Finnmark	0

Vedlegg 3: Friomsorgens (underkontorenes) lokalisering i forhold til sentralitet

Friomsorg – underkontor	Sentralitet iht SSBs definisjon(0-3)
Ski, Sandvika, Kongsvinger, Hønefoss, Horten, Sandefjord, Arendal, Lyngdal	3
Ålesund, Lillehammer, Kristiansund, Rana, Narvik, Harstad, Gjøvik, Notodden, Haugesund	2
Odda, Stord, Svolvær, Hammerfest	1
Sogndal, Karasjok	0

Vedlegg 4: Avstander mellom hovedkontorer og underkontorer i friomsorgen

		Reiseavstand (km)	Reisetid
Akershus friomsorgskontor	Ski underkontor	41,7	35 min
	Sandvika underkontor	36,4	29 min
Hedmark og oppland friomsorgskontor	Kongsvinger distriktskontor	99,3	1 t 32 min
	Lillehammer distriktskontor	62	55 min
	Gjøvik distriktskontor	50,8	45 min
Buskerud friomsorgskontor	Hønefoss underkontor	60,3	55 min
Vestfold friomsorgskontor	Horten underkontor	18,8	19 min
	Sandefjord underkontor	27,3	26 min
Telemark friomsorgskontor	Notodden underkontor	60	1 t 5 min
Agder friomsorgskontor	Arendal underkontor	69,8	1 t 2 min
Rogaland friomsorgskontor	Haugesund underkontor	79,6	1 t 37 min
Hordaland friomsorgskontor	Odda underkontor	120,5	2 t 25 min
	Stord underkontor	69	1 t 46 min
Sogn og Fjordane friomsorgskontor	Sogndal underkontor	162,4	2 t 28 min
Møre og Romsdal friomsorgskontor	Ålesund underkontor	69,7	1 t 35 min
	Kristiansund underkontor	73,2	1 t 5 min
Nordland friomsorgskontor	Rana underkontor	240,7	3 t 33 min
	Svolvær underkontor	125,8	5 t 11 min
Troms friomsorgskontor	Harstad underkontor	300,6	4 t 20 min
Finnmark friomsorgskontor	Hammerfest underkontor	497,3	7 t 29
	Karasjok underkontor		

Vedlegg 5: Antall saker friomsorgskontorene (hovedkontorene) – gjennomsnittlig caseload

Hovedkontorer	2010	2011
Oslo	392	372
Sør-Trøndelag	181	189
Rogaland	163	154
Hordaland	147	151
Østfold	147	164
Buskerud	101	112
Agder	100	106
Akershus	82	104
Vestfold	64	85
Telemark	70	72
Hedmark/Opp	76	75
Troms	52	46
Nordland	56	56
Nord-Trøndelag	65	44
Sogn og Fjordane	27	25
Møre og Romsdal	28	21
Finnmark*	0	0
Sum	1 749	1 774

* saker er ikke fordelt til hovedkontor

Vedlegg 6: Antall saker friomsorgskontorene (underkontorene) – gjennomsnittlig saksmengde (caseload)

Underkontorer	2010	2011
Sandefjord	36	45
Arendal	46	65
Haugesund	35	36
Sandvika	45	51
Ålesund	45	44
Gjøvik	46	58
Hønefoss	44	45
Hammerfest*	36	42
Lyngdal	37	38
Ski	29	41
Rana	28	32
Notodden	19	19
Svolvær	20	22
Horten	27	34
Lillehammer	25	21
Kongsvinger	30	26
Kristiansund	18	25
Harstad	14	12
Sogndal	14	8
Stord	12	12
Odda	7	7
Narvik	10	13
Karasjok	0	0
Sum	622	695

* Høyt antall saker som følge av at saker ikke er fordelt til hovedkontor

Vedlegg 7: kostnad pr. plass 2011 – fengsler med lavere sikkerhetsnivå

Lavere sikkerhetsnivå	Kapasitet	Kostnad	Kostnad pr plass
Hedmark fengsel, Bruvoll	70	26 163 165	373 760
Sandeid fengsel	88	34 721 259	394 560
Hedmark fengsel, Ilseng	86	35 188 651	409 170
Nordre Vestfold fengsel, Hof	109	46 310 363	424 866
Verdal fengsel	60	26 984 223	449 737
Sandaker overgangsbolig	16	8 642 766	540 173
Arupsgate overgangsbolig	20	11 410 550	570 528
Bastøy fengsel	115	69 652 328	605 672
Drammen overgangsbolig	12	7 290 526	607 544
Björgvin fengsel	90	60 727 520	674 750
Auklend overgangsbolig	13	8 867 005	682 077
Søndre Vestfold fengsel, Berg	48	33 851 357	705 237
Lyderhorn overgangsbolig	16	11 373 072	710 817
Hassel fengsel	26	20 052 509	771 250
Ravneberget fengsel 1)	40	31 585 272	789 632
Kristiansand fengsel, Solholmen overgangsbolig	15	11 990 076	799 338
Sandefjord fengsel 2)	13	10 895 442	838 111
Bodø overgangsbolig	12	11 045 839	920 487
Sum	849	466 751 923	549 767

1) Ravneberget har 10 plasser ekstra som finansieres av Region øst. Med 50 plasser er kostnaden pr plass kr 631 705

2) Søndre Vestfold fengsel avdeling Sandefjord fra 01.01.2012

Vedlegg 8: kostnad pr. plass 2011 – fengsler med høyt sikkerhetsnivå

Høyt sikkerhetsnivå	Kapasitet	Kostnad	Kostnad pr plass
Drammen fengsel	54	36 495 060	675 834
Sarpsborg fengsel	25	17 314 190	692 568
Kristiansand fengsel	44	30 945 911	703 316
Oslo fengsel	392	285 813 041	729 115
Sem fengsel	62	47 183 143	761 018
Ålesund fengsel	27	20 707 042	766 927
Telemark fengsel, Kragerø	18	14 164 381	786 910
Søndre Vestfold fengsel, Larvik	16	13 393 581	837 099
Mosjøen fengsel	15	12 731 354	848 757
Ringerike fengsel	160	141 980 325	887 377
Nordre Vestfold fengsel, Horten	16	14 750 203	921 888
Telemark fengsel, Skien	82	80 262 603	978 812
Stavanger fengsel	68	67 274 055	989 324
Haugesund fengsel	18	19 259 901	1 069 995
Ila fengsel og forvaringsanstalt	124	173 645 607	1 400 368
Sum	1121	975 920 397	870 580

Vedlegg 9: kostnad pr. plass 2011 – fengsler med både lavere og høyt sikkerhetsnivå

Blandet kapasitet	Kapasitet	Kostnad	Kostnad pr plass
Indre Østfold fengsel	107	54 557 840	509 886
Vestoppland fengsel	49	29 212 427	596 172
Hedmark fengsel, Hamar	56	33 995 782	607 068
Ullersmo fengsel	250	179 590 761	718 363
Arendal fengsel	93	67 465 218	725 432
Vik fengsel	39	29 733 609	762 400
Bergen fengsel	258	198 730 206	770 272
Tromsø fengsel	73	57 707 228	790 510
Vadsø fengsel	39	30 965 254	793 981
Trondheim fengsel	194	154 748 596	797 673
Kongsvinger fengsel	117	94 060 669	803 937
Hustad fengsel	45	38 814 013	862 534
Bodø fengsel	72	63 848 931	886 791
Åna fengsel	164	160 990 814	981 651
Bredtveit fengsel	64	66 233 351	1 034 896
Halden fengsel	251	263 658 330	1 050 432
Sum	1871	1 524 313 029	814 705

Vedlegg 10: Fengsler- byggeår

Fengsel	Byggeår	Fengsel	Byggeår
Bastøy fengsel	1820	Søndre Vestfold fengsel, Berg	1942
Vestoppland fengsel	1820	Hustad fengsel	1950
Oslo fengsel	1850	Mosjøen fengsel	1951
Hedmark fengsel, Hamar	1862	Sandeid fengsel	1953
Vestoppland fengsel, Gjøvik	1862	Nordre Vestfold fengsel, Hof	1953
Arendal fengsel	1862	Verdal fengsel	1954
Søndre Vestfold fengsel, Larvik	1862	Hedmark fengsel, Bruvoll	1954
Nordre Vestfold fengsel, Horten	1862	Vadsø fengsel	1959
Trondheim fengsel, Frigangsavdeling	1863	Tromsø fengsel	1960
Søndre Vestfold fengsel, Sandefjord	1864	Björgvin fengsel	1960
Kongsvinger fengsel, avd G	1864	Ravneberget fengsel	1960
Sem fengsel	1864	Drammen fengsel	1962
Indre Østfold fengsel	1864	Stavanger fengsel	1963
Vik fengsel	1864/2007	Ullersmo fengsel	1968
Telemark fengsel, Kragerø	1890	Sarpsborg fengsel	1968
Kongsvinger fengsel	1902	Kristiansand fengsel	1970
Arupsgate overgangsbolig	1890	Drammen overgangsbolig	1970
Ålesund fengsel	1907	Trondheim fengsel	1971
Åna fengsel	1915	Auklend overgangsbolig	1975
Haugesund fengsel	1912	Sandaker overgangsbolig	1975
Arendal fengsel, Evje	1912/2008	Bodø overgangsbolig	1975
Bredtveit fengsel	1920	Bergen fengsel	1990
Hassel fengsel	1920	Telemark fengsel, Skien	1993
Ila fengsel	1939	Ringerike fengsel	1997
Bodø fengsel	1940	Lyderhorn overgangsbolig	Ukjent
Hedmark fengsel, Ilseng	1941	Bodø fengsel, Fauske	Ukjent
		Halden fengsel	2010

Vedlegg 11 a: vurderingsmatrise enheter i Region øst og Region sør

	Størrelse	Nærprinsipp	Besparing reisetid	Særskilte hensyn	Tilstand	Tilfredsstillende krav/særskilte hensyn	Tilfredsstillende ikke krav
ØST OG SØR							
Sandaker overgangsbolig	Nei	Ja	-	Ovgbolig	Ja	x	
Oslo fengsel	Ja	Ja	-	-	Nei		x
Bredtveit fengsel	Ja	Ja	-	-	Nei		x
Bredtveit fengsel, Bredtveitveien	Nei	Ja	-	Kvinner	Ja	x	
Arupsgate overgangsbolig	Nei	Ja	-	Ovgbolig	Nei		x 1)
Sarpsborg fengsel	Nei	Ja	-	-	Nei		x
Indre Østfold fengsel, Trøgstad	Ja	Ja	-	-	Ja	x	
Indre Østfold avd Eidsberg	Nei	Ja	-	-	Nei		x
Halden fengsel	Ja	Ja	-	-	Ja	x	
Ravneberget fengsel	Ja	Ja	-	-	Ja	x	
Østfold friomsorgskontor	Ja	Ja	-	-	-	x	
Oslo friomsorgskontor	Ja	Ja	-	-	-	x	
Akershus friomsorgskontor	Ja	Ja	-	-	-	x	
Ila fengsel	Ja	Ja	-	-	Ja	x	
Ullersmo fengsel	Ja	Ja	-	-	Ja	x	
Hedmark fengsel, Hamar lukket	Ja	Ja	-	-	Nei		x 2)
Kongsvinger fengsel	Ja	Ja	-	-	Ja	x	
Kongsvinger avd G	Nei	Ja	-	-	Nei		x 2)
Hedmark fengsel, Ilseng	Ja	Ja	-	-	Ja	x	
Vestoppland avd Gjøvik	Nei	Ja	-	-	Ja		x 2)
Vestoppland avd Valdres	Nei	nei	-	-	Nei	x	3)
Hedmark fengsel, Bruvoll	Ja	Ja	-	-	Ja	x	
Hedmark og Oppland friomsorg	Ja	Ja	-	-	-	x	
Drammen overgangsbolig	Nei	Ja	-	Ovgbolig	Ja	x	
Ringerike fengsel	Ja	Ja	-	-	Ja	x	
Drammen fengsel	Ja	Ja	-	-	Nei		x 4)
Hassel fengsel	Nei	Ja	-	-	Nei	4)	x 4)
Bastøy fengsel	Ja	Ja	-	-	Ja	x	
Sem fengsel	Ja	Ja	-	-	Ja	x 4)	
Nordre Vestfold fengsel, Horten	Nei	Ja	-	-	Nei		x 4)
Søndre Vestfold fengsel, Berg	Ja	Ja	-	-	Ja	x	
Søndre Vestfold fengsel, Larvik	Nei	Ja	-	-	Ja		x 4)
Søndre Vestfold fengsel, Sandefj.	Nei	Ja	-	Kvinner	Nei		x 4)
Nordre Vestfold fengsel, Hof	Ja	Ja	-	-	Ja	x	
Telemark fengsel, Skien	Ja	Ja	-	-	Ja	x	
Telemark fengsel, Kragerø	Nei	Ja	-	-	Nei		x 4)
Buskerud friomsorgskontor	Ja	Ja	-	-	-	x	
Vestfold friomsorgskontor	Ja	Ja	-	-	-	x	
Telemark friomsorgskontor	Ja	Ja	-	-	-	x	

Tilstand: Ja betyr at bygningen er tilfredsstillende vedlikeholdt og funksjonsmessig tilfredsstillende eller at det er økonomisk forsvarelig å lukke vedlikeholdsetterslep og funksjonsgap.

1. Opprettholdes til det er funnet ny i Oslo og omegn
2. Opprettholdes til nytt fengsel er etablert
3. Videreføres pga. særskilt tilbud og vurderes utvidet
4. Vurderes i tilknytning til vedtatt KS1-prosess. Det vurderes om Hassel skal opprettholdes pga. særskilte hensyn

Vedlegg 11 b: vurderingsmatrise underkontorer øst og sør

	Størrelse	Nærprinsipp	Besparing reisetid	Særskilte hensyn	Tilfredsstiller krav/særskilte hensyn	Tilfredsstiller ikke krav
ØST OG SØR						
Ski underkontor	Nei	Ja	nei	-		x
Sandvika underkontor	Ja	Ja	nei	-		x
Kongsvinger distriktkontor	Nei	Ja	Ja	-		x
Lillehammer distriktkontor	Nei	Ja	Nei	-		x
Gjøvik distriktkontor	Nei	Ja	Nei	-		x
Hønefoss underkontor	Nei	Ja	nei	-		x
Horten underkontor	Nei	Ja	nei	-		x
Sandefjord underkontor	Ja	Ja	nei	-		x
Notodden underkontor	Nei	Ja	Ja	-		x

Vedlegg 11 c: vurderingsmatrise enheter i Region sørvest og Region vest

	Størrelse	Nærprinsipp	Besparing reisetid	Særskilte hensyn	Tilstand	Tilfredsstiller krav/særskilte hensyn	Tilfredsstiller ikke krav
SØRVEST OG VEST							
Auklend overgangsbolig	Nei	Ja	-	Ovgbolig	Ja	x	
Åna fengsel	Ja	Ja			Ja	x	
Stavanger fengsel	Ja	Ja	-	-	Ja	x	
Haugesund fengsel	Nei	Ja	-	-	Nei		x 1)
Sandeid fengsel	Ja	Ja	-	-	Ja	x 2)	
Kristiansand fengsel	Ja	Ja	-	-	Nei		x 3)
Kristiansand fengsel, Solholmen	Nei	Ja		Ovgbolig	Ja	x	
Arendal fengsel	Ja	Ja	-	-	Nei		x 3)
Arendal fengsel, Evje	Nei	Ja	-	Avtale, ny	Ja	x	
Arendal avd Kleivgrend	Nei	Nei	-	-	Nei		x 3)
Agder fromsorgskontor	Ja	Ja	-	-	-	x	
Rogaland fromsorgskontor	Ja	Ja		-		x	
Lyderhorn overgangsbolig	Nei	Ja	-	Ovgbolig	Ja	x	
Bergen fengsel	Ja	Ja	-	-	Ja	x	
Bergen avd Osterøy	Ja	Ja	-		Nei		x 4)
Vik fengsel	Ja	Nei	-	Geografi	Ja	x	
Ålesund fengsel	Nei	Ja	-	-	Nei		x 5)
Hustad fengsel	Ja	Ja	-	-	Ja	x	
Björgvin fengsel	Ja	Ja	-	-	Ja	x	
Hordaland fromsorgskontor	Ja	Ja	-	-	-	x	
Sogn og Fjordane fromsorgskontor	Nei	Nei	-	Geografisk beliggenhet	-	x	
Møre og Romsdal fromsorgskontor	Nei	Ja	-	Geografisk beliggenhet	-	x	

- 1) Opprettholdes til nytt fengselsalternativ i området er avklart
- 2) Vurderes nærmere i tilknytning til utredning for Haugesund fengsel
- 3) Vurderes i tilknytning til vedtatt KS1-prosess.
- 4) Vurderes nærmere i forhold til innhold og behov
- 5) Opprettholdes til nytt alternativ er avklart

Vedlegg 11 d: vurderingsmatrise underkontorer sørvest og vest

	Størrelse	Nærprinsipp	Besparing reisetid	Særskilte hensyn	Tilfredsstiller krav/ særskilte hensyn	Tilfredsstiller ikke krav
SØRVEST OG VEST						
Arendal underkontor	Ja	Ja	Ja	-	x	
Haugesund underkontor	Ja	Ja	Ja	-	x	
Odda underkontor	Nei	Nei	Ja	-		x
Stord underkontor	Nei	Nei	Ja	-		x
Sogndal underkontor	Nei	Nei	Ja	-		x
Ålesund underkontor	Nei	Ja	Ja	-		x
Kristiansund underkontor	Nei	Ja	Ja	-		x

Vedlegg 11 e: vurderingsmatrise enheter i Region nord

	Størrelse	Nærprinsipp	Besparing reisetid	Særskilte hensyn	Tilstand	Tilfredsstiller krav/særskilte hensyn	Tilfredsstiller ikke krav
NORD							
Bodø overgangsbolig	Nei	Ja	-	Ovgbolig	Ja	x	
Trondheim fengsel	Ja	Ja	-	-	Ja	x	
Trondheim fengsel, Kongensgt	Nei	Ja	-	frigang	Nei		x 1)
Trondheim fengsel, Leira	Nei	Ja	-	Geografisk beliggenhet	Ja	x	
Verdal fengsel	Ja	Ja	-	-	Ja	x	
Bodø fengsel	Ja	Ja	-	-	Ja	x	
Bodø fengsel, Fauske	Nei	Ja	-	Nyopprettet	Ja	x	
Mosjøen fengsel	Nei	Nei	-	Geografisk beliggenhet	Ja	x	
Tromsø fengsel	Ja	Ja	-	-	Ja	x	
Vadsø fengsel	Ja	Nei	-		Ja	x	
Sør-Trøndelag friomsorgskontor	Ja	Ja	-	-	-	x	
Nord-Trøndelag friomsorgskontor	Ja	Nei	-	Geografisk beliggenhet	-	x	
Nordland friomsorgskontor	Ja	Ja	-	-	-	x	
Troms friomsorgskontor	Nei	Ja	-	Geografisk beliggenhet	-	x	
Finnmark friomsorgskontor	Nei	Nei	-	Geografisk beliggenhet	-	x	

1) Opprettholdes til nytt alternativ avklart

Vedlegg 11 f: vurderingsmatrise underkontorer nord

	Størrelse	Nærprinsipp	Besparing reisetid	Særskilte hensyn	Tilfredsstiller krav/ særskilte hensyn	Tilfredsstiller ikke krav
NORD						
Rana underkontor	Nei	Ja	Ja	-		x
Svolvær underkontor	Nei	Nei	Ja	-		x
Harstad underkontor	Nei	Ja	Ja	-		x
Hammerfest underkontor	Nei	Nei	Ja	-		x
Karasjok underkontor	Nei	Nei	Ja	-		x



KRIMINALOMSORGEN