



## Etterevaluering av Agder fengsel, avdeling Mandal og Froland

*Utarbeidet for forskningsprogrammet Concept ved NTNU*

## Om Oslo Economics

*Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.*

*Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.*

## Om Sweco

*Sweco Norge AS er et tverrfaglig rådgivningsselskap med rundt 1 300 ansatte fordelt på 30 kontorsteder. Selskapet er markedsledende i Norden for rådgivningstjenester innen et bredt faglig spekter, og leverer løsninger som forener teknikk og miljø. Sweco jobber innenfor forretningsområdene energi, offshore, industri, bygg, infrastruktur samt prosjekt- og byggeledelse.*

*Sweco dekker et bredt spekter av tjenester innenfor alle faser av et prosjekt, fra de tidligste konseptstudier og forprosjekter, via prosjektering og utarbeidelse av anbudsdokumenter, til ferdigstilling og igangkjøring. Kompetanseutvikling og ledelsesrådgivning dekkes også av Sweco.*

*Ettrevaluering av Agder fengsel, avdeling Mandal og Froland/OE-rapport 2023-45*

*© Oslo Economics, 5. september 2023*

*Kontaktperson:*

*Marit Svensgaard / Partner*

*msv@osloeconomics.no, Tel. 982 63 985*

*Foto/illustrasjon: KDI – Agder fengsel, avdeling Froland*

# Innhold

<b>Sammendrag og konklusjoner</b>	<b>5</b>
<b>1. Om evalueringen</b>	<b>9</b>
1.1 Evalueringsmodellen	9
1.2 Metode og datagrunnlag	9
1.3 Avgrensninger og forbehold	10
1.4 Rapportstruktur	11
<b>2. Om Agder fengsel avdeling Mandal og Froland</b>	<b>12</b>
2.1 Bakgrunn for prosjektet	12
2.2 Prosjekts utforming	12
2.3 Innhold i straffegjennomføringen	14
2.4 Digitalisering i Agder fengsel	15
<b>3. Målstruktur, evalueringsspørsmål og indikatorer</b>	<b>16</b>
3.1 Målstruktur	16
3.2 Evalueringsspørsmål og indikatorer	18
<b>4. Vurdering av produktivitet</b>	<b>20</b>
4.1 Operasjonalisering av produktivitet	20
4.2 Prosjektgjennomføringen	20
4.3 Prosjektets kostnader	24
4.4 Prosjektets kvalitet	26
4.5 Prosjektets fremdrift	27
4.6 Prosjektets sikkerhet, helse og arbeidsmiljø	28
4.7 Samlet vurdering av produktivitet	29
<b>5. Vurdering av måloppnåelse</b>	<b>30</b>
5.1 Operasjonalisering av måloppnåelse	30
5.2 Effektiv drift	31
5.3 Hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt	33
5.4 Tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff	34
5.5 Sikkerhet under straffegjennomføring og varetekt	36
5.6 Samlet vurdering av måloppnåelse	37
<b>6. Vurdering av andre virkninger</b>	<b>39</b>
6.1 Operasjonalisering av andre virkninger	39
6.2 Virkninger for kriminalomsorgen	39
6.3 Virkninger for de pårørende	39
6.4 Virkninger for politiet	39
6.5 Virkninger for befolkning og næringsliv i Agder-regionen	40
6.6 Samlet vurdering av andre virkninger	40

<b>7. Vurdering av relevans</b>	<b>41</b>
7.1 Operasjonalisering av relevans	41
7.2 Behov for å bedre tilstanden til kriminalomsorgens bygningsmasse i Agder?	41
7.3 Behov for økt kapasitet i Agder?	41
7.4 Utforming i tråd med overordnede politiske føringer?	42
7.5 Riktig å fordele kapasiteten på to fengsel?	43
7.6 Vurdering av relevans	44
<b>8. Vurdering av levedyktighet</b>	<b>46</b>
8.1 Operasjonalisering av levedyktighet	46
8.2 Funksjonell levedyktighet	46
8.3 Økonomisk levedyktighet	47
8.4 Samlet vurdering av levedyktighet	47
<b>9. Vurdering av samfunnsøkonomisk effektivitet</b>	<b>48</b>
9.1 Operasjonalisering av samfunnsøkonomisk effektivitet	48
9.2 Kostnader ved å bygge og drifte kapasiteten	48
9.3 Gevinster ved økt kapasitet	48
9.4 Gevinster ved bedre kapasitet	49
9.5 Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk effektivitet	49
<b>10. Årsaksforklaringer og læringspunkter</b>	<b>50</b>
10.1 Hovedfunn	50
10.2 Hvorfor ble kostnadene lave?	50
10.3 Hvorfor ble kvaliteten god?	51
10.4 Hvorfor ble driften kostbar?	52
<b>11. Referanser</b>	<b>53</b>

## Sammendrag og konklusjoner

I 2020 ble prosjektet Agder fengsel ferdigstilt. Prosjektet omfattet byggingen av to høysikkerhets-fengsler for menn, et i Froland med plass til 200 innsatte, og et i Mandal med plass til 100 innsatte. De to fengslene er de første som i sin helhet er bygget i tråd med funksjons- og arealveilederen for fengselsbygg. Veilederen er utviklet av Statsbygg og Kriminalomsorgsdirektoratet med mål om mer tids- og kostnadseffektive planleggingsprosesser og mer kostnadseffektiv drift av nye fengselsbygg. På oppdrag for forskningsprogrammet Concept ved NTNU har Oslo Economics og Sweco gjennomført en etterevaluering av prosjektet Agder fengsel. Evalueringen er gjennomført i tråd med Concepts målorienterte evalueringsmodell, og har til formål å bidra med læring til nytte for kommende prosjekter.

### Gjennomføring av evalueringen

Concepts evalueringsmodell består av fem evalueringskriterier, inspirert av OECDs målorienterte evalueringsmodell, samt en vurdering av samfunnsøkonomisk effektivitet. De overordnede spørsmålene vi besvarer er:

- **Produktivitet:** Ble resultatmålene for henholdsvis kostnad, tid og kvalitet nådd?
- **Måloppnåelse:** Ble prosjektets effektmål nådd?
- **Andre virkninger:** Har prosjektet ført til positive eller negative virkninger utover det som følger av prosjektets målstruktur?
- **Relevans:** Var det behov for å oppnå de tilsktede effektene av prosjektet, og er prosjektet i samsvar med samfunnets og brukergruppers behov i dag?
- **Levedyktighet:** Vil de positive effektene av prosjektet vedvare over hele prosjektets levetid, og hvordan er stabiliteten i behov, prioriteringer og fleksibilitet til å tilpasse seg nye rammebetingelser?
- **Samfunnsøkonomisk effektivitet:** Er den samlede nytten av prosjektet høyere enn kostnadene?

Basert på innsikten fra arbeidet med de seks kriteriene har vi til slutt oppsummert årsakssammenhengene og redegjort for hvilke læringspunkter vi mener er relevante for senere prosjekter.

Evalueringen bygger på et bredt informasjonsgrunnlag; en kombinasjon av statistikk, dokumentstudier og intervjuer, samt en befaring ved Agder fengsel, avdeling Froland.

### Produktivitet – operasjonell vellykkethet

Agder fengsel-prosjektet hadde en styringsramme på 1 654 millioner 2020-kroner, men ble levert til en forventet sluttkostnad på 1 053 millioner 2020-kroner. Gjennomføringen til lavere kostnader enn styringsrammen skyldes dels gunstige markedsf forhold, dels en styringsramme som virker å ha vært satt høyt, men også dels faktorer som prosjektet har påvirket. Vi finner at prosjektorganisasjonen var satt sammen på en god måte, og at ledelsen av prosjektet var god. Videre ble det gjort et godt arbeid for å treffe rett kontrakts- og gjennomføringsstrategi, hvor valget falt på totalentrepriser. Fengslene var de første i Norge som i sin helhet ble bygget i tråd med funksjons- og arealveilederen, og veilederen har vært nyttig for å holde kostnadene nede. Entreprenørene har kommunisert at underlaget i Agder-prosjektet var mer omfattende og detaljert enn vanlig i totalentrepriskonkurranser. Dette har sannsynligvis redusert prosjekteringskostnadene og gitt lavere risikopåslag. Volumet av endringer/tillegg er relativt lavt for Agder-prosjektet sammenlignet med totalentrepriser generelt.

Foruten lavere kostnader enn forutsatt, ble prosjektet levert på tid, og med avtalt kvalitet. Også prosjektets overordnede mål om null alvorlige personskader ble oppnådd.

### Måloppnåelse – taktisk vellykkethet

De fire effektmålene vi har lagt til grunn i evalueringen av måloppnåelse er effektiv drift, hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt, tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff, samt sikkerhet under straffegjennomføring og varetekt for ansatte og innsatte. I arbeidet med å vurdere måloppnåelsen har vi avdekket at vurderingen av målene avhenger av hvordan evalueringsobjektet avgrenses. Dersom vi isolert sett vurderer et fengsel bygget etter funksjons- og arealveilederen, med avdeling Froland som eksempel, er forutsetningene til stede for en effektiv drift, og for en drift som både tilrettelegger for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff og som er sikker for både innsatte og ansatte. Dersom vi i stedet

vurderer den samlede fengselsstrukturen i Agder etter fullføringen av avdeling Mandal og Froland, er måloppnåelsen svakere. Prosjektet vurderes da godt på målet om hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt, men dårlig på driftseffektivitet. Manglende muligheter til å drive effektivt har også innvirkning på målene om å tilrettelegge for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff, og sikkerhet for ansatte og innsatte. Vi finner at merkostnadene ved å drive fengsel på to lokasjoner fremfor å samle kapasiteten ett sted er vesentlig høyere enn det som ble lagt til grunn på beslutningstidspunktet. Vi finner heller ikke grunnlag for å hevde at kvaliteten på innholdet i soningen blir vesentlig bedre med to mindre lokasjoner, kontra et alternativ med 300 plasser på ett sted. I tillegg til merkostnadene ved to lokasjoner er det isolert sett uheldig for driften av den samlede kapasiteten i Agder at muligheten til også å legge ned fengslet i Evje ikke ble vurdert utnyttet. Kostnadene ved driften av Evje tynger økonomien til hele Agder fengsel.

### **Relevans, levedyktighet, virkninger og samfunnsøkonomi – strategisk vellykkethet**

Agder fengsel-prosjektet er på mange måter i tråd med brukernes og samfunnets behov og prioriteringer. Fengslene gir flere plasser i Agder, gammel og uegnet fengselskapasitet er faset ut, og fengslenes utforming legger til rette for en straffegjennomføring som er i tråd med overordnede politiske føringer. Utfordringen med prosjektet er at det ble bygget for mange plasser, gitt dagens kapasitetsprognoser, og at plassene ble delt på to lokasjoner. Konsekvensen av beslutningen om byggingen av 200 plasser i Froland og 100 plasser i Mandal er at samfunnet betaler en høyere kostnad enn det som er nødvendig for å dekke de prosjektutløsende behovene. Merkostnadene som driften av Agder fengsel medfører gjør at mindre ressurser er tilgjengelig for å sikre kvaliteten på straffegjennomføringen i de eksisterende fengslene. Tilstrekkelig kvalitet i straffegjennomføringen virker i dag å være et mer presserende behov for samfunnet og for kriminalomsorgen enn straffegjennomføringskapasitet. Beslutningen om å fordele kapasiteten på to fengsel påvirker også vurderingen av samfunnsøkonomisk effektivitet. Vår vurdering er at det var samfunnsøkonomisk lønnsomt å bygge et fengsel med 200 høysikkerhetsplasser i Agder, men ikke å bygge et fengsel med 100 høysikkerhetsplasser i tillegg.

Både relevansen og lønnsomheten til Agder fengsel er fortsatt mulig å påvirke. I Norge er det en rekke fengsel med en bygningsmasse som vanskeliggjør en straffegjennomføring i tråd med overordnede politiske føringer. Reduseres behovet for straffegjennomføringskapasitet ytterligere, slik at en nedleggelse av et eller flere fengsel er mulig med kapasiteten som nå eksisterer i Agder, vil det øke prosjektets relevans og lønnsomhet.

Hvordan fengselsstrukturen tilpasses har også betydning for prosjektets levedyktighet. Vi finner det lite sannsynlig at etableringen av avdeling Froland og Mandal gir en levedyktig fengselsstruktur i Agder sett under ett. Til det er kostnadene ved å drifte fire separate avdelinger for stor. Samtidig finner vi det svært sannsynlig at det i overskuelig fremtid vil drives kriminalomsorg for 300 høysikkerhetsinnsatte i avdeling Froland og Mandal. Et fengsel bygget etter funksjons- og arealveilederen gir etter vår vurdering et fengselskonsept som både det offentlige og andre sentrale interessenter vil ha evne og vilje til å videreføre gjennom hele dets levetid.

Prosjektet Agder fengsel har få virkninger ut over det som gjelder måloppnåelsen, og ingen av virkningene anses å ha en vesentlig stor negativ eller positiv innvirkning.

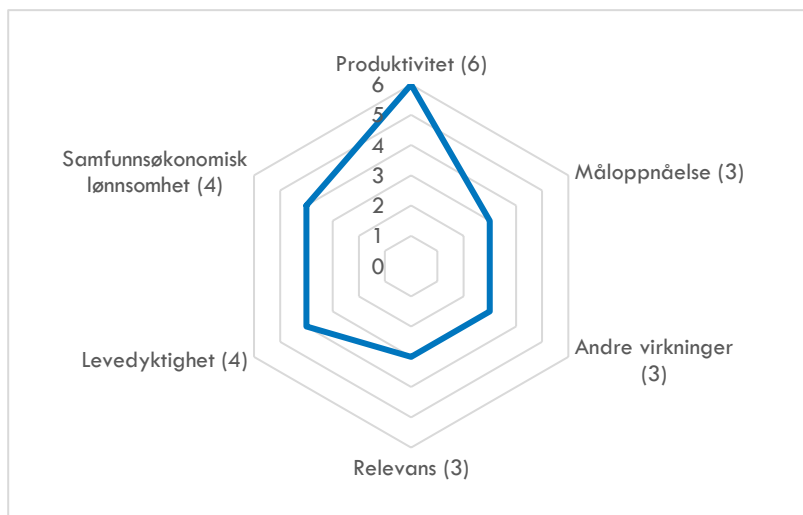
### **Samlet vurdering**

Gjennomgangen av de seks evalueringskriteriene viser at vellykketheten til Agder fengsel avhenger av hvordan evalueringsobjektet avgrenses. I karaktersettingen har vi valgt å ikke bare vurdere prosjektet som et fengsel bygget i tråd med funksjons- og arealveilederen, men å se på hele prosjektet og hvordan det har påvirket fengselsstrukturen i Agder for øvrig. Karakterene er oppsummert i figuren under og begrunnes nærmere i det videre.

Når det gjelder operasjonell vellykkethet er det vår vurdering at Agder fengsel-prosjektet har vært et svært godt prosjekt. Produktivitetskriteriet er gitt karakter 6, fordi prosjektet er levert godt innenfor styringsrammen, på tid og med god kvalitet.

Prosjektet har etter vår vurdering vært moderat taktisk vellykket. Måloppnåelsen har vi vurdert til karakter 3, som antyder at prosjektets effekt og måloppnåelse anses som akseptabel, men ikke noe mer. Den samlede

karakteren på måloppnåelse skjuler imidlertid variasjoner effektmålene imellom. Fængselsanleggelse i Mandal og Froland vurderes å være godt egnet for å drive en straffegjennomføring som både tilrettelegger for en kriminalitetsfri tilværelse etter endt soning, og som gir sikkerhet for både ansatte og innsatte. Utfordringen er at plasseringen av 200 plasser i Froland og 100 plasser i Mandal ikke legger til rette for effektiv drift, når det samtidig ikke er gjort større endringer i fængselsstrukturen i Agder.



Den strategiske vellykketheten kan samlet også vurderes som moderat. Andre virkninger har vi vurdert til karakter 3, da prosjektet har begrensede virkninger ut over det som gjelder måloppnåelsen, og få eller ingen vesentlige negative virkninger. Også relevans vurderes til karakter 3, og vurderingen av relevans har den samme tosidigheten som vurderingen av måloppnåelse. På den ene siden legger Agder fængsel, avdeling Mandal og Froland, til rette for å drive en straffegjennomføring som er i tråd med overordnede politiske føringer for hvordan kriminalomsorg skal drives. På den andre siden ble det bygget for mye kapasitet, og for spredt kapasitet. Det gjør at driften er ressurskrevende, uten at merkostnadene forsvaret et tilbud av bedre kvalitet. Levedyktigheten er satt til karakter 4, da det er usikkert om det offentlige og andre sentrale interessenter har evne og vilje til å videreføre prosesser som prosjektet har gitt opphav til over hele levetiden. Usikkerheten er knyttet til om kriminalomsorgen gis muligheter til å optimalisere fængselsstrukturen, både i Agder og i resten av landet.

Karakteren 4 er også brukt om prosjektets samfunnsøkonomiske effektivitet. Gitt den fængselsstrukturen vi i dag har i Norge, og den forventede etterspørselen etter straffegjennomføringskapasitet, er det vår vurdering at det var samfunnsøkonomisk lønnsomt å bygge et fængsel med 200 høysikkerhetsplasser i Agder, men ikke å bygge et fængsel med 100 høysikkerhetsplasser i tillegg. Kombinasjonen av ett lønnsomt og ett ulønnsomt delprosjekt gjør at vi har valgt å sette en karakter som skal anvendes i tilfeller der lønnsomheten er lav eller nærmere null.

Agder fængsel er det andre fængselsprosjektet som er evaluert etter malen til Concept. Halden fængsel var det første, og fikk karakter 5, 4, 5, 4, 5 og 4 på kriteriene produktivitet, måloppnåelse, andre virkninger, relevans, levedyktighet og samfunnsøkonomisk effektivitet. Basert på evalueringskriteriene alene fremstår derfor Halden fængsel samlet sett som et mer vellykket prosjekt enn Agder fængsel, men dette igjen beror på hvordan evalueringsobjektet avgrenses. Vi vurderer måloppnåelsen, relevansen og levedyktigheten til et fængsel utformet i tråd med funksjons- og arealveilederen, og med minimum 200 plasser som noe bedre enn Halden fængsel. Variasjonen i tilbudet som kan gis er mindre enn i Halden, men konseptet kan driftes billigere, og mulighetene for å tilby alle de innsatte fellesskap er større.

### Hovedlæringspunkter

Agder fængsel-prosjektet har flere læringspunkter til Statsbygg, KDI, Justis- og beredskapsdepartementet og til eksterne kvalitetssikringsmiljøer. Læringspunktene omfatter forhold både knyttet til hvordan en kan bygge effektivt og hvordan en kan unngå å ende i situasjoner med for kostbar drift.

For både Statsbygg, KDI og Justis- og beredskapsdepartementet er en viktig lærdom at funksjons- og arealveilederen bør ligge til grunn for senere fængselsbygg. Veilederen bidro til å forkorte og forenkle prosjekteringsprosessen og gjorde at underlaget til totalentreprenør ble mer detaljert og spesifisert enn hva som pleier å være tilfellet. Videre legger veilederen opp til et konsept som balanserer hensyn til kvalitet i straffegjennomføringen, med hensyn til kostnader. Funksjons- og arealveilederen er ikke bare et verktøy for å sikre «billige» bygg, men også fængsler av god kvalitet for brukerne. Selv om veilederen er god, er den likevel ikke perfekt. Det var viktig for prosjektets kvalitet at KDI kunne følge opp prosjektet med en dedikert prosjektleder, og det er viktig for kvaliteten til senere prosjekter at veilederen oppdateres og justeres basert på erfaringer fra fængslene. Vi mener KDI og Statsbygg i særlig grad bør avklare hvordan de skal forholde seg til det faktum at veilederen per i dag legger opp til bygging av fængselsanlegg som ikke har kapasitet til å aktivisere alle de innsatte. Videre bør

KDI, basert på erfaringer fra Mandal, vurdere om det av driftsøkonomiske hensyn skal frarådes bruk av veilederen på fengsel med kun 100 plasser.

Foruten bruk av funksjons- og arealveilederen mener vi at Agder fengsel-prosjektet har lyktes både med kontrakts- og gjennomføringsstrategi og med prosjektorganisasjon og ledelse. Hva som er en hensiktsmessig kontrakts- og gjennomføringsstrategi kan variere fra prosjekt til prosjekt. Det var derfor viktig og riktig at Statsbygg sonderte markedet før beslutning om kontraktsinndeling og gjennomføringsrekkefølge. Statsbygg valgte to totalentrepriser per fengsel, og bygging av begge fengslene parallelt med forskyvning på noen måneder. Bruken av totalentrepriser førte til færre grensesnitt og mindre koordineringsbehov enn bruk av byggherrestyrte delentrepriser, og forskyvningen på noen måneder for det ene fengslet ga utbytte i form av ferske erfaringer mellom prosjektene. Ulempen ved bruk av totalentrepriser er at det kan lede til høye risikopåslag. Et viktig grep som ble tatt for å redusere risiko for entreprenørene var å dele opp prosjektet slik at opparbeiding av tomter ikke inngikk i kontrakten for totalentreprisene. Til slutt var beslutningen om at det ikke skulle være krav til ferdige modulbygg trolig en viktig faktor for økt konkurranse, og lavere priser.

Når det gjelder prosjektorganisasjon og ledelse ble det i Agder fengsel-prosjektet etablert en prosjektorganisasjon bestående av en felles prosjektsjef/eier for begge lokasjonene, en felles fremdriftsordinator og en felles ITB-ordinator. Sammen med separate prosjektledere for de to lokasjonene, og byggherreombud som både fulgte opp tekniske avklaringer på «egen» byggeplass og deltok i møter på begge lokasjonene, skapte dette en robust prosjektorganisasjon. I tillegg fungerte det godt å etablere et eksternt og et internt prosjektråd. Vi finner at både prosjektets rapportering til prosjektrådene har vært god, og at eierstyringen har vært kompetent og god. Videre har prosjektorganisasjonen sørget for en god oppfølging av entreprenørene og underentreprenørene, med jevnlig møter på kontor og byggeplass. Til slutt har jevnlig temaloggmøter med fokus på fremdrift, avhengigheter og grensesnitt, samt bruk av *systematisk ferdigstilling*, vært suksessfaktorer. Det er likevel faktorer vi mener Statsbygg kan endre på, om et lignende prosjekt som Agder fengsel skal bygges på nytt. Vi mener systematisk ferdigstilling burde kommet på plass enda tidligere i prosjekteringen, at det burde vært gjennomført et oppstartsmøte der Statsbygg og entreprenørene kunne gått gjennom kompleksiteten i prosjektet tidligere, og at det burde vært holdt innledende diskusjoner om incentiver for god samhandling i forbindelse med fremdriftsavhengigheter og grensesnitthåndtering mellom kontraktene.

Til tross for at byggeprosjektet har vært en suksess, har det helt siden åpningen av avdelingene i Mandal og Froland vært et tema at driftsmodellen til Agder fengsel ikke er økonomisk levedyktig. For å unngå slike situasjoner i fremtiden mener vi det er behov for økt oppmerksomhet knyttet til drift og kostnader ved bemanning, både fra eksterne kvalitetssikringsmiljøer, Justis- og beredskapsdepartementet og KDI. Eksterne kvalitetssikringsmiljøer må sørge for at det også i en tidligfase er mulig å gjøre gode vurderinger av forskjeller i driftskonsepter, samt analysere grundig hvordan dette vil påvirke kostnadene til alternativene. For Agder fengsel, sett i etterkant, burde forskjellene i kostnader mellom et konsept med ett og to fengsel vært større. Justis- og beredskapsdepartementet må søke informasjon om hvordan etableringen av nye enheter påvirker fengselsstrukturen for øvrig. Kriminalomsorgen har ikke selv mandat til å legge ned enheter. Justis- og beredskapsdepartementet må derfor sørge for at den strukturen kriminalomsorgen har å arbeide med, legger til rette for effektiv drift. For Agder fengsel, sett i etterkant, burde sannsynligvis flere fengsel i Agder vært lagt ned. Til slutt må KDI ta et større ansvar for planleggingen av fengslenes driftsmodeller, slik at ambisjonene er i tråd med de økonomiske realitetene. For Agder fengsel, sett i etterkant, ble det lagt opp til et for ambisiøst driftskonsept.



# 1. Om evalueringen

Oslo Economics og Sweco har på oppdrag for Concept-programmet ved NTNU gjennomført en etterevaluering av prosjektet Agder fengsel, avdeling Mandal og Froland. Med utgangspunkt i Concepts målorienterte evalueringsmodell har vi evaluert prosjektets strategiske, taktiske og operasjonelle vellykkethet. Innsikten gir en oversikt over kritiske suksessfaktorer som kan være nyttig i vurderingene av senere investeringsprosjekter.

## 1.1 Evalueringsmodellen

Etterevalueringen anvender modellen beskrevet i Concept rapport nr. 30 (2013), samt retningslinjene for etterevaluering av statlige investeringsprosjekter i regi av Concept. Metoden består av fem evalueringskriterier, inspirert av OECDs målorienterte evalueringsmodell, samt en vurdering av samfunnsøkonomisk effektivitet (Figur 1-1). De fem kriteriene er: produktivitet, måloppnåelse, andre virkninger, relevans og levedyktighet. Sammen med vurderingen av samfunnsøkonomisk effektivitet skal kriteriene i sum belyse om prosjektet er vellykket både på operasjonelt, taktisk og strategisk nivå.

Produktivitetsvurderingen er begrenset til selve leveransen i forhold til vedtatt budsjett, tidsplanen, forventet kvalitet som lå til grunn og eventuelle

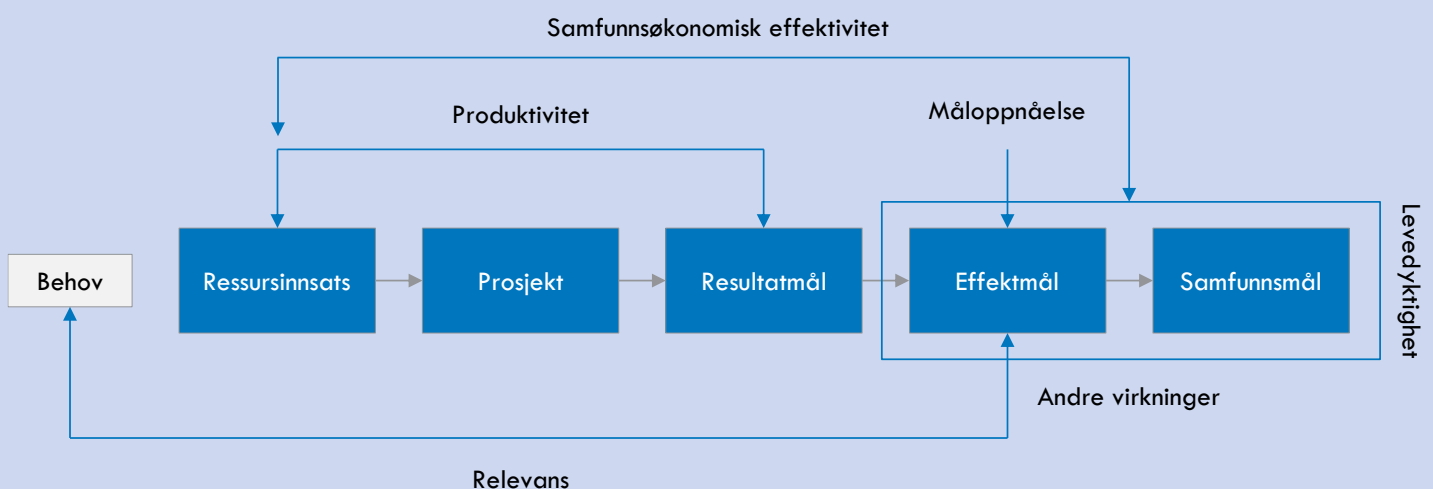
andre definerte resultatmål. Det dreier seg således om operasjonell vellykkethet. Måloppnåelsen vurderer førstehåndseffekt av prosjektet i forhold til avtalte effektmål, og dreier seg om taktisk vellykkethet. De fire siste kriteriene dreier seg om strategisk vellykkethet. Andre virkninger gjelder virkninger som i tillegg til førstehåndseffektene er å anse som resultat av prosjektet, positive eller negative. Relevans er vurderingen av om effektmålet er i samsvar med behovet. Levedyktighet er vurderingen av om, og i så fall hvor lenge, de positive effektene av prosjektet kan forventes å vedvare i tiden framover. Samfunnsøkonomisk effektivitet er vurderingen av den samlede nytten for samfunnet i forhold til kostnadene det har medført.

Prosjektets uttelling på evalueringskriteriene rangeres på en skala fra 1-6, der 1 er laveste karakter (helt mislykket) og 6 er høyeste karakter (svært vellykket). Sammen med vurderinger av den samfunnsøkonomiske effektiviteten utgjør dette et grunnlag for å trekke konklusjoner om prosjektets vellykkethet, og gir en oversikt over kritiske suksessfaktorer som kan være nyttige i vurderinger av senere investeringsprosjekter.

## 1.2 Metode og datagrunnlag

Evalueringens informasjonsgrunnlag består av statistikk, dokumentstudier og intervjuer. I tillegg har vi hatt løpende dialog og samarbeid med

Figur 1-1: Concept-programmets evalueringsmodell



Statsbygg og Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI), og gjennomført en befaring ved fengslene.

### 1.2.1 Dokumentstudier

Oslo Economics har tidligere evaluert både Halden fengsel-prosjektet og fengselskonseptet M2015. Disse rapportene, samt innsikt fra en rekke andre utredninger Oslo Economics har gjennomført innenfor kriminalomsorgen har vært et viktig bakteppe for evalueringen. Videre har vi fra KDI fått tilgang til dokumenterte erfaringer fra både bygg- og driftsfasen fra tidligere fengselsleder i Agder fengsel.

Øvrig relevant dokumentasjon er gjengitt i referanselisten.

### 1.2.2 Intervjuer

Til vurderingen av prosjektgjennomføringen har vi gjennomført intervjuer med følgende representanter fra Statsbygg:

- Madeleine Torkveen Skjølås, prosjekteier Statsbygg
- Kristin Aasbø, Prosjekteringsleder K202, Statsbygg
- Teresa Beste, prosjektøkonom, Statsbygg
- Tonny Olsen, ITB koordinator, Statsbygg
- Eivind Eikeland, Framdriftskoordinator (innleid til Statsbygg)
- Steinar Kile, SHA koordinator (innleid til Statsbygg)

Til vurderingen av de øvrige evalueringskriteriene, samt til deler av vurderingen av prosjektgjennomføringen, har vi gjennomført to gruppeintervjuer med henholdsvis ledelsen i KDI og de som er ansvarlige for bygg og innhold i straffegjennomføringen. Hensikten med intervjuene var å få bedre innsikt i prosjektet, samt å diskutere hypoteser knyttet til vurderingen av de seks evalueringskriteriene prosjektet.

Videre har vi gjennomført intervjuer med aktører som på ulike måter kjenner til prosjektet, eller som har kunnet belyse ulike aspekter ved driften av fengselet. De vi har intervjuet er:

- Rolf Velle, fengselsleder i Agder fengsel
- Tanja Rosså Ødegård, regiondirektør for region sørvest
- Geir Bakke, tidligere konstituert fengselsleder i Agder fengsel
- Petter Dalen, prosjektleder for digitale løsninger i Agder fengsel

<sup>1</sup> Avdeling Evje ble nyåpnet som et kvinnefengsel i april 2019, etter at utbyggingen av 10 nye

- Hanne Jule, avdelingsdirektør, Justis- og beredskapsdepartementet

Intervjuene var lagt opp som semi-strukturerte dybdeintervjuer. Vi brukte en intervjuguide med tema vi ønsket å diskutere, men intervjuene fulgte ikke en fastsatt mal. Det var derfor en fleksibilitet i intervjuene til også å diskutere andre relevante tema enn de som var nedfelt i intervjuguiden.

Til slutt ble det også gjennomført gruppeintervjuer under befaringen av Agder fengsel. I både avdeling Froland og avdeling Mandal var gruppene satt sammen av ansatte med ulike funksjoner i fengslene.

### 1.2.3 Befaring

I slutten av mai 2023 var Oslo Economics på en befaring ved Agder fengsel. Vi fikk en omvisning av avdeling Froland, og gjennomførte som nevnt i forrige avsnitt gruppeintervjuer på begge lokasjoner.

### 1.2.4 Statistikk

Fra KDI har vi mottatt statistikk på regnskapsførte kostnader, gjennomsnittkapasitet, belegg, aktiviseringsgrad og antall timer i fellesskap. Videre har vi mottatt informasjon fra fengslene om omfanget av deres aktivitetstilbud.

## 1.3 Avgrensninger og forbehold

Agder fengsel består i dag av fire avdelinger:

- Avdeling Froland, med 200 høysikkerhetsplasser for menn
- Avdeling Mandal, med 100 høysikkerhetsplasser for menn
- Avdeling Evje, med 10 høysikkerhetsplasser og 20 lavsikkerhetsplasser for kvinner<sup>1</sup>
- Avdeling Solholmen, en overgangsbolig med 15 plasser.

I evalueringen er oppmerksomheten rettet mot avdeling Froland og Mandal, herunder byggingen og driften av disse avdelingene. Når «Agder fengsel» omtales i det videre omfatter dette derfor avdelingene Froland og Mandal. Der avdeling Evje eller Solholmen er omtalt eller inkludert i begrepet «Agder fengsel» vil det være tydelig presisert.

Evalueringsmodellen til Concept inneholder kriterier som nødvendiggjør vurderinger både av byggefasen og driftsfasen til et prosjekt. Agder fengsel har vært i drift siden 2020 og i store deler av denne perioden har koronapandemien forhindret normal drift av fengselet. Når evalueringen gjennom-

høysikkerhetsplasser var ferdigstilt. Før dette hadde Evje fengsel hatt 20 lavsikkerhetsplasser for menn.

føres våren 2023 er derfor erfaringene fra normal drift av fengslet begrenset. Vurderingen av evalueringskriteriene som omfatter taktisk og strategisk vellykkethet må ses i lys av dette.

## 1.4 Rapportstruktur

Kapittel 2 inneholder en nærmere beskrivelse av Agder fengsel. Kapittel 3 definerer evalueringens målstruktur. Kapittel 4 til 9 går gjennom evalueringen av hvert enkelt kriterie i evalueringmodellen, før kapittel 10 oppsummerer og konkluderer de viktigste momentene og læringspunktene fra evalueringen.

## 2. Om Agder fengsel avdeling Mandal og Froland

*Agder fengsel, avdeling Froland og Mandal, er høysikkerhetsfengsler for mannlige innsatte, med henholdsvis 200 og 100 plasser. Fengslene er de første som i sin helhet er bygget i tråd med funksjons- og arealveilederen til Statsbygg og KDI. I dette kapitlet gis en nærmere beskrivelse av bakgrunnen for Agder fengsel-prosjektet, fengslenes utforming, samt innholdet i straffegjennomføringen som tilbys ved de to fengslene.*

### 2.1 Bakgrunn for prosjektet

I 2013 ble det utarbeidet en konseptvalgutredning (KVU) om fengselskapasitet for Buskerud, Vestfold, Telemark og Agderfylkene. Bakgrunnen for utredningen var at fengslene i fylkene var dyre i drift, og hadde størrelser og beliggenhet som var lite egnet for moderne kriminalomsorg. I tillegg var det lange soningskøer, og behovet for fengselsplasser var antatt å øke i årene fremover.

I tillegg til et nullpluss-alternativ ble det i KVU-en først vurdert tre konsepter. Et konsept med mindre justeringer gjennom nedleggelse av de minste enhetene og tilbygg til andre, et konsept med to nybygg og et konsept med ett nybygg. I begge nybyggalternativene skulle flere eldre fengsel legges ned. Etter innspill fra ekstern kvalitetssikrer på KVU-ens første versjon ble det lagt til en vurdering av flere nybyggalternativer, med kapasitet fordelt på flere fengselsenheter med bedre geografisk spredning.

Anbefalingen fra KVU-en var til slutt å erstatte de eldste og mest uhensiktsmessige fengslene i området, og å starte forprosjektering av tre nye

fengsler, hver på omlag 140 til 150 fengselsplasser fordelt med ett i søndre Buskerud på grensen mot Vestfold, ett sentralt i Vestfold, og ett i Agder (Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, 2013). Etter ferdigstillingen av den oppdaterte KVU-en ble den eksterne kvalitetssikringen (KS1) raskt tatt opp igjen. KS1-utredningens mandat ble så endret underveis, slik at det i første rekke skulle gis anbefalinger om fengselskapasitet i Agder-fylkene. Anbefalingen i KS1-rapporten var å bygge to fengsler i Agder der kapasiteten ble delt med 150 plasser på hvert fengsel. Begrunnelsen for to fengsel fremfor tre eller ett var kombinasjonen av stordriftsfordeler, mulighet for spesialisering og funksjonsdeling, og ivaretagelse av politiets behov for varetektsplasser. De to fengslene var anbefalt å ligge lokalisert i området mellom Tvedestrand og Mandal (Vista Analyse og Holte Consulting, 2013). Det ble senere besluttet at de to avdelingene skulle lokaliseres i Mandal og Froland, med 300 plasser fordelt på to like store driftsenheter jf. Innst. 305 S (2014-2015).

Etter videre diskusjoner om behov og konsept ble politiske myndigheter og beslutningstakere enige om at det skulle etableres 100 plasser og en felles administrasjon for fengslene i Mandal, mens det skulle bli etablert 200 plasser i Froland. Bakgrunnen for beslutningen om en slik fordeling heller enn KS1-rapportens anbefaling var ønsket om å ta i bruk funksjons- og arealveilederen for fengselsbygg, som innebærer bruk av boenheter ment for 100 innsatte. (Dovre Group og TØI, 2017).

### 2.2 Prosjekts utforming

Avdeling Mandal ble åpnet 26. juni 2020, og er en enhet med høyt sikkerhetsnivå for menn. Fengselet har en ordinær kapasitet på 100 plasser. Avdeling Froland ble åpnet i september 2020. Fengselet er en enhet med høyt sikkerhetsnivå for menn, og har ordinær kapasitet på 200 plasser. Et oversiktsbilde

**Figur 2-1: Agder fengsel, avdeling Froland**



**Figur 2-2: Agder fengsel, avdeling Mandal**



av de to avdelingene er presentert i **Figur 2-1** og **Figur 2-2**. Agder fengsel, avdeling Froland og Mandal er de første fengslene som i sin helhet er bygget i tråd med funksjons- og arealveilederen for fengselsbygg.

### 2.2.1 Om funksjons- og arealveilederen

I Meld. St. 12 (2014-2015) presenterte Justis- og beredskapsdepartementet en plan for å øke straffegjennomføringskapasiteten i kriminalomsorgen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014). Blant annet ble det anbefalt å utvikle ensartede løsninger for fengselsbygg som kunne gjenbrukes ved planlegging av nye fengsel. Dette skulle bidra til mer tids- og kostnadseffektive planleggingsprosesser og mer kostnadseffektiv drift av byggene. Ifølge stortingsmeldingen skulle et standardkonsept for fengselsbygg blant annet sikre:

- nøkternhet i valg av løsninger
- likeverdig kvalitet og sikkerhet i nybygg på samme sikkerhetsnivå
- bedre kontroll med arealbruk
- forhåndsdefinerte krav og løsninger for det innholdsmessige tilbudet
- mer kostnadseffektiv drift
- mer effektiv og forutsigbar planleggings- og prosjekteringsprosess
- hensiktsmessig ivaretagelse av brukermedvirkning
- muligheter for økt bruk av rammeavtaler på innkjøp av utstyr

KDI fikk i oppdrag å standardisere prosesser og løsninger for planlegging og etablering av ny fengselskapasitet. I samarbeid med Statsbygg, ble det utarbeidet en veileder som definerer standardiserte funksjons-, areal- og sikkerhetskrav til et komplett fengsel.

Ifølge veilederen består et komplett fengsel av fem bygg. De fem byggene, og deres funksjon i Agder fengsel kommenteres i det videre.

### 2.2.2 Bygg 1: Administrasjons- og kontorområdet

Administrasjons- og kontorområdet rommer kontorer, garderobe, treningsfasiliteter og kantine for de ansatte ved Agder fengsel. Bygget fungerer også som portvakt, og har enkle besøksfasiliteter. Dette er rom egnet for advokatbesøk eller for besøk fra etterforskere fra politiet. I tillegg finnes også en besøksleilighet for familier med barn, med et tilknyttet uteområde.

### 2.2.3 Bygg 2: Mottak/særavdeling og helseavdeling

Dette bygget rommer hovedvakta og helseavdelingen. Bygget brukes også for mottagelse av

nye innsatte, samt for personer som returnerer fra permisjon eller avtaler utenfor fengselet.

Særavdelingen (S-avdelingen) ligger i bygget og brukes av varetektinnsatte med restriksjoner fra retten, eller innsatte som har utfordringer med å forholde seg til fellesskapet i boavdelingene. S-avdelingen inneholder også to sikkerhetsceller for særlig utfordrende innsatte.

### 2.2.4 Bygg 3: Aktivitets- og fritidsbygg

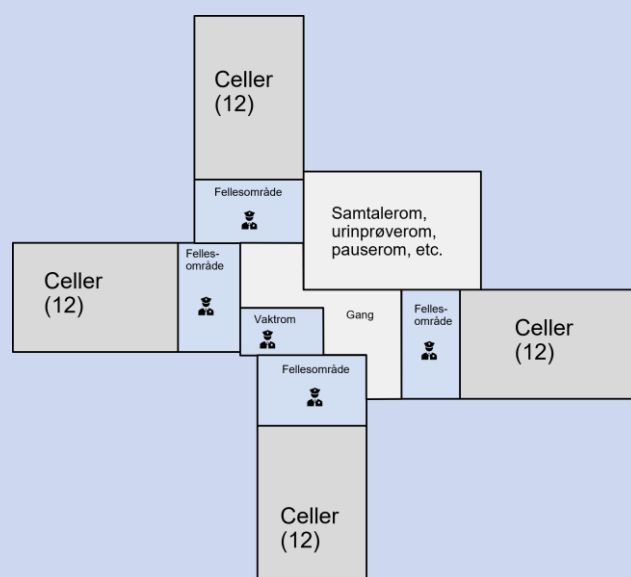
Aktivitets- og fritidsbygget inneholder blant annet livssynsrom for praktisering av alle trosretninger, bibliotek, en foaje, samt gymsal. I tillegg er det en butikk der innsatte kan handle. Se for øvrig omtalen av selvforpleining i avsnitt 2.3.5.

### 2.2.5 Bygg 4: M2015

M2015-byggene består av tre etasjer og er utformet som en stjerne med fire armer (se Figur 2-3). Førsteetasjen rommer primært arealer til undervisning og arbeidsdrift, samt er servicefløy.

Servicefløyen inneholder et servicetorg og lokaler til kriminalomsorgens samarbeidspartnere, NAV, helse- og omsorgstjenester med flere. Arbeidsdriftens områder omfatter verksteder innen trevare og metall, samt en fløy for matfag og form og farge. I avdeling Froland er det i tillegg et eget kunstakademi for innsatte. Undervisningsområdene består av klasserom for undervisning og gruppearbeid. I tillegg kommer ansattområder og kontorer, der de ansatte kan hvile eller utføre annet administrativt arbeid. Etasjen inneholder også visitasjonsrom for innsatte som kommer fra verksted og arbeidsdrift, og skal videre til boenhetene.

Figur 2-3: Boavdeling M2015 (andre og tredje etasje)



Andre og tredjeetasje i M2015 rommer boenhetene, med 48 innsatte i hver etasje. Hver boavdeling har fire adskilte boenheter med tolv celler. I hver boenhet er det fellesarealer for de innsatte med kjøkken-, spise- og oppholdsarealer og vaskerom. Dette gjør blant annet at de innsatte kan vaske eget tøy, ta seg av renholdet av boenheten og lage egen mat.

I hver boavdeling er det også arealer til ansattfunksjoner som kontorer, møterom og pauserom, samt arealer som kan benyttes til et samtalerom, ekstra aktivitetsrom, urinprøverom, med mer.

Sentralt i boavdelingene er det et vaktrom. Dette er plassert slik at det gir innsyn til hver av de fire boenhetene i etasjene. Dette omfatter både fellesarealene i boenheten og korridoren med celler. Vaktrommene er knyttet sammen med en vindeltrapp.

### 2.2.6 Bygg 5: Utelager

Dette bygget benyttes som utelager for ulikt utstyr og lignende som brukes på verksteder og ellers i driften av fengslene.

### 2.2.7 Uteområde

Uteområdene i Mandal og Froland har egne områder der innsatte kan drive med idrett. I tillegg er det et viktig moment at det rundt fengslene er gjerder en kan se gjennom fremfor betongmurer.

I avdeling Froland er det også et drivhus der innsatte kan dyrke og drive en grønnsakshage.

## 2.3 Innhold i straffegjennomføringen

Innsatte i norske fengsler har aktivitetsplikt, hvilket betyr at de på hverdager er pliktige til å delta i en eller flere aktiviteter i fengselet. Ved Agder fengsel avdeling Froland og Mandal har de innsatte muligheten til å velge mellom et bredt spekter av aktiviteter, både innen arbeidsdrift, skole og programvirksomhet. På fritiden er det tilrettelagt for selvforpleining, hvilket betyr at de innsatte selv planlegger, handler inn og tilbereder sin egen mat.

### 2.3.1 Arbeidsdrift

Gjennom arbeidsdriften i fengselet har de innsatte mulighet til å velge mellom ulike «jobber». Alle jobber er imidlertid ikke åpne for alle, men tilbys innsatte som har vist god oppførsel. Arbeidsdriften omfattet i mai 2023 følgende tilbud:

- Frisørfag
- Matfag
- Servitørfag
- Trevareverksted

- Butikkassistent
- Bibliotekassistent
- Vedlikehold inne/ute
- Kunstlinje (kun avdeling Froland)

### 2.3.2 Utdanning

Agder fengsel har utdanningstilbud fra lokale videregående skoler. I avdeling Mandal er det Mandal videregående skole som er ansvarlig for utdanningstilbudet, mens Sam Eyde videregående skole er ansvarlig ved avdeling Froland.

Avdeling Froland har et fulltids studietilbud der innsatte kan fullføre ulike fagbrev og utdanningsløp. Det er særlig yrkesrettet utdanning opp mot fagbrev som blir vektlagt, i samarbeid med arbeidsdriften for praktisk erfaring, se kapittel 2.3.1. I avdeling Mandal er det ikke et fulltids studietilbud. Undervisningspersonell er kun til stede halvparten av tiden de innsatte har avsatt til skole og/eller arbeidsdrift. Resten av tiden må derfor de innsatte bruke til egenstudier.

### 2.3.3 Programmer

Programmer er benevnelsen på tidsavgrensede tiltak i form av undervisning, ferdighetstrening og strukturerte samtaler for innsatte. Formålet med programmene er å legge til rette for at lovbrøttere kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster (Kriminalomsorgsdirektoratet,

**Tabell 2-1: Programvirksomhet Agder fengsel**

- Er Vil Kan
- Kameratredning
- Pappaprogram
- Play it Right
- Sinnemestring
- Vold i nære relasjoner
- Wayback
- Ren trening
- Truck, stillas, fallsikring, lift og stroppekurs

Kilde: Informanter fra Agder fengsel

2015).

Agder fengsel tilbyr flere programmer for innsatte, med ulik lengde og tema. Programmene dekker alt fra sinnemestring og rusproblemer, til foreldreveiledning for innsatte med barn.

### 2.3.4 Kultur og fritid

Fritidstilbudet i Agder fengsel inkluderer bibliotek, treningsrom og gymsal. I luftegården har fengslene en fotballbane, volleyballbane, basketballbane,

bordtennisbord og en tuftepark. I avdeling Froland er det i tillegg et drivhus og en grønnsakshage som kan benyttes av innsatte.

### 2.3.5 Selvforpleining

Agder fengsel er det eneste fengslet i Norge med fullverdig selvforpleining. Dette innebærer at de innsatte selv planlegger, handler inn og tilbereder alle måltidene de skal spise. Formålet med selvforpleining er å gjøre de innsatte bedre forberedt til hverdagen som møter dem utenfor fengsel.

## 2.4 Digitalisering i Agder fengsel

Bruk av moderne teknologi og digitalisering var en del av konseptet Agder fengsel fra oppstarten, og det ble utarbeidet et klart mandat og et mål for digitaliseringen. Formålet var å utarbeide konkrete forslag til fremtidsrettet og nytenkende digitaliseringstiltak, uten å fjerne den mellom-menneskelige kontakten. Nye løsninger skulle leveres fra et sentralt datasenter med mindre det var særskilte grunner til annet.

I tillegg til at sentralisert infrastruktur ble oppgradert var det per mai 2023 tatt i bruk fem nye digitale løsninger.

### 2.4.1 Sikkerhetsskannere

Sikkerhetsskannere anvendes på alle som kommer inn i fengselet. Teknologien som benyttes er den samme som anvendes ved flyplasser, men det er tilpasset bruk i fengsel. Formålet med sikkerhetsskannere er å identifisere uønskede objekter hos personer som skal inn i fengselet, og å redusere behovet for nakenvistasjoner.

### 2.4.2 Pust- og bevegelsessensorer

Pust- og bevegelsessensorer anvender radar-teknologi for å lese respirasjon og bevegelse på cellene til de innsatte. Dersom respirasjonen faller under et visst nivå, vil det gå et varsel til de ansatte. Formålet er å forbygge selvmord og overdose-dødsfall på cellene. Utstyret er som en stor røyk-detektor, montert i taket. Teknologien er allerede besluttet installert i andre fengsler i Norge, og førte til en lovendring ved etablering av straffegjennomføringsloven § 27a.

### 2.4.3 Nøkkeltort

I Agder fengsel har de innsatte nøkkeltort til celledørene, mens det i andre fengsler er en fysisk nøkkel til låsen. Formålet med bruk av nøkkeltort er å minske nåværende nøkkeladministrasjon og slitasje på låssylindere, sikre tilgangsstyring og adgang, mulighet for tidsstyring av låser, samt potensiale for økt funksjonalitet knyttet til å registrere aktivitet og flyt av innsatte, og for å få bedre kontroll over lokasjonen til de innsatte til enhver tid.

### 2.4.4 Selvbetjening for publikum

Pårørende som ønsker å besøke innsatte i Agder fengsel kan selv søke om sikkerhetsklarering før besøk. Tidligere har dette vært mer omfattende prosesser, men med denne løsningen er det standardiserte søknader der saksbehandlerne umiddelbart mottar og behandler søknader, for så å sende disse videre til politiet for klarering.

Løsningen ble utviklet og pilotert for Agder fengsel, men er nå tilgjengelig for alle pårørende i landet. Ambisjonen er å utvikle løsningen videre, for eksempel ved at domfelte som ikke har begynt sin soning kan bruke portalen for å søke om hel eller delgjennomføring ved elektronisk kontroll (fotlenke).

### 2.4.5 Selvbetjening for innsatte

Selvbetjeningsløsningen for innsatte er en løsning der innsatte kan anvende en veggmontert («kiosk») som inneholder applikasjoner hvor innsatte kan sende forespørsler og motta svar, se saldo, lese oppslagstavle, se sin kalender, delta på spørreundersøkelser med mer. Løsningen har bidratt til å redusere behovet og bruken av tidligere etablerte lappesystemer for kommunikasjon. Disse systemene er mangelfulle med tanke på personvern og sikkerhet, fordi innsatte må skrive personlige opplysninger og beskjeder på lapper, og gi til ansatte som tar disse med videre til den riktige personen i systemet.

Tiltaket er en innledende del av en ambisjon om at innsatte etter hvert skal kunne samhandle direkte med for eksempel NAV og skoletjenester. I kombinasjon med selvbetjeningen for publikum, ønsker man også å utvikle en tjeneste der besøksforespørsler og lignende kan avtales direkte med den innsatte.

## 3. Målstruktur, evalueringsspørsmål og indikatorer

*Concepts etteretterevalueringsmodell er den samme for alle tiltak, men den må tilpasses det aktuelle evalueringssubjektet. En målstruktur må defineres, evalueringsspørsmål må detaljeres og det må utformes indikatorer som kan bidra til å informere vurderingen av de seks evalueringskriteriene. Detaljeringen av evalueringssammenheng for Agder fengsel er tema for dette kapitlet.*

### 3.1 Målstruktur

Prosjektets målstruktur består av resultatmål, effektmål og samfunns mål. Resultatmålene angir mål for leveransene i prosjektet. Effektmålene angir de direkte effektene som ønskes oppnådd etter at prosjektet er ferdig og tiltaket har kommet i drift. Samfunns målet er det overordnede målet for hva prosjektet skal tilføre samfunnet.

I evalueringssammenheng er det behov for mål som er konsistente og realiserbare, og som egner seg som referanseverdier. Om ikke prosjektets avtalte mål tilfredsstiller disse kravene må det gjøres tilpasninger som muliggjør en evaluering av målene.

#### 3.1.1 Prosjektets avtalte mål

For å identifisere målstrukturen til Agder fengsel har vi tatt utgangspunkt i det sentrale styringsdokumentet for prosjektet, datert 9. januar 2017. Styringsdokumentet er utarbeidet av Statsbygg på bakgrunn av de en rekke sentrale dokumenter, herunder KVU-en og KS1-rapporten, samt Justis- og beredskapsdepartementets styringsdokument, datert 11. november 2016.

#### Resultatmål

I styringsdokumentet er det definert følgende resultatmål for økonomi, fremdrift, ytelse og kvalitet:

- **Økonomi:** Prosjektet skal fullføres innenfor styringsrammen slik den forelå i 2016, tilsvarende 1 654 millioner kroner.
- **Fremdrift:** Prosjektet skal være overlevert til KDI og klart for tjenestetesting innen 1. halvår av 2020.
- **Ytelse:** Prosjektet skal sørge for ny kapasitet tilsvarende 280-300 plasser, med bruk av M2015, som legger til rette for at domfelte og innsatte får tjenestene fra forvaltnings-

samarbeidspartnere som gjeldende regelverk gir dem krav på.

- **Kvalitet:** Kvalitet skal være i henhold til funksjons- og arealveileder for fengselsbygg, utarbeidet av Statsbygg og KDI, og med tekniske standarder etter TEK10.

I tillegg til de fire resultatmålene har prosjektet hatt miljømål og mål knyttet til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA). SHA-målet tilsvarer Statsbyggs visjon om at alle skal komme uskadet hjem fra jobb. Miljømålet var at fengselsbyggene skulle tilfredsstillende, men ikke overoppfylle, relevante offentlige krav med tanke på energi- og materialbruk. Det ble videre spesifisert at prosjektets energiambisjon tilsvarer (daværende) TEK10.

#### Effektmål

Effektmålene skal være knyttet til effekter for brukerne av prosjektet. I Justis- og beredskapsdepartementets styringsdokument var det formulert to effektmål, med tilhørende delmål/indikatorer:

##### Effektmål 1: En mer effektiv straffesaksjede:

- Økt kapasitet i Agderfylkene iht. prognoser i KS1
- Varetektsplasser stilles til rådighet for politiet innen 48 timer etter pågrep
- Lavere driftskostnader for kriminalomsorgen enn 950 000 kr. pr. plass, inkludert husleie
- Økt bruk av digitale tjenester i kriminalomsorgen for å
  - Øke bruksområdene i arealene/legger til rette for flerbruksarealer
  - Gi bedre fleksibilitet for å møte fremtidige endringer og krav til sikkerhet
  - Styrke innsattes muligheter for å ta ansvar for egen rehabilitering
  - Tilrettelegge for at samarbeidspartnere, i fremtiden, kan tilby sine tjenester til de innsatte på en mer effektiv måte

##### Effektmål 2: Styrke forebyggingen mot ny kriminalitet:

- Økt grad av individuelt tilrettelagt straffegjennomføring
- Tjenestetilbudet fra forvaltningssamarbeidspartnere fungerer effektivt, gir et godt tilbud til de innsatte i tråd med gjeldende regelverk og ivaretar fremtidens løsninger
- Straffegjennomføring og varetekt gjennomføres på en trygg og sikker måte for innsatte og tilsatte



## Samfunns mål

Samfunns målet beskriver hvilken samfunnsutvikling prosjektet skal bygge opp under, og er for Agder fengsel formulert som følger:

«I 2020 har region sør og Agder-fylkene fengsler med kapasitet og funksjonalitet som gir sikker straffegjennomføring og tilrettelegger for kriminalitetsfri tilværelse etter løslatelse, og som sikrer at varetektsplasser stilles til rådighet for politiet innen 48 timer etter pågripelse.»

### 3.1.2 Vår vurdering av målstrukturen

Overordnet er det vår vurdering at målene er konsistente og realiserbare. Resultatmålene bygger opp under effektmålene, mens effektmålene en mer effektiv straffesakskjede og styrke forebyggingen mot ny kriminalitet er nødvendige forutsetninger for å nå samfunns målet. Vi mener likevel det er nødvendig med en justering av effektmålene og også samfunns målet for at de skal være egnet som referanseverdier i en evaluering.

Effekt målet *En mer effektiv straffesakskjede* har listet opp delmål/indikatorer både på kapasitet og driftseffektivitet. Dette er momenter som vi mener bør vurderes hver for seg. Videre har effekt målet *Styrke forebyggingen mot ny kriminalitet* listet opp delmål/indikatorer både på innhold i straffegjennomføringen og sikkerhet. Også dette er momenter som vi mener bør vurderes hver for seg, særlig fordi det ligger en potensiell målkonflikt mellom hensynet til sikkerhet og det å tilrettelegge for en kriminalitetsfri tilværelse.

Effektmålene vi legger til grunn er:

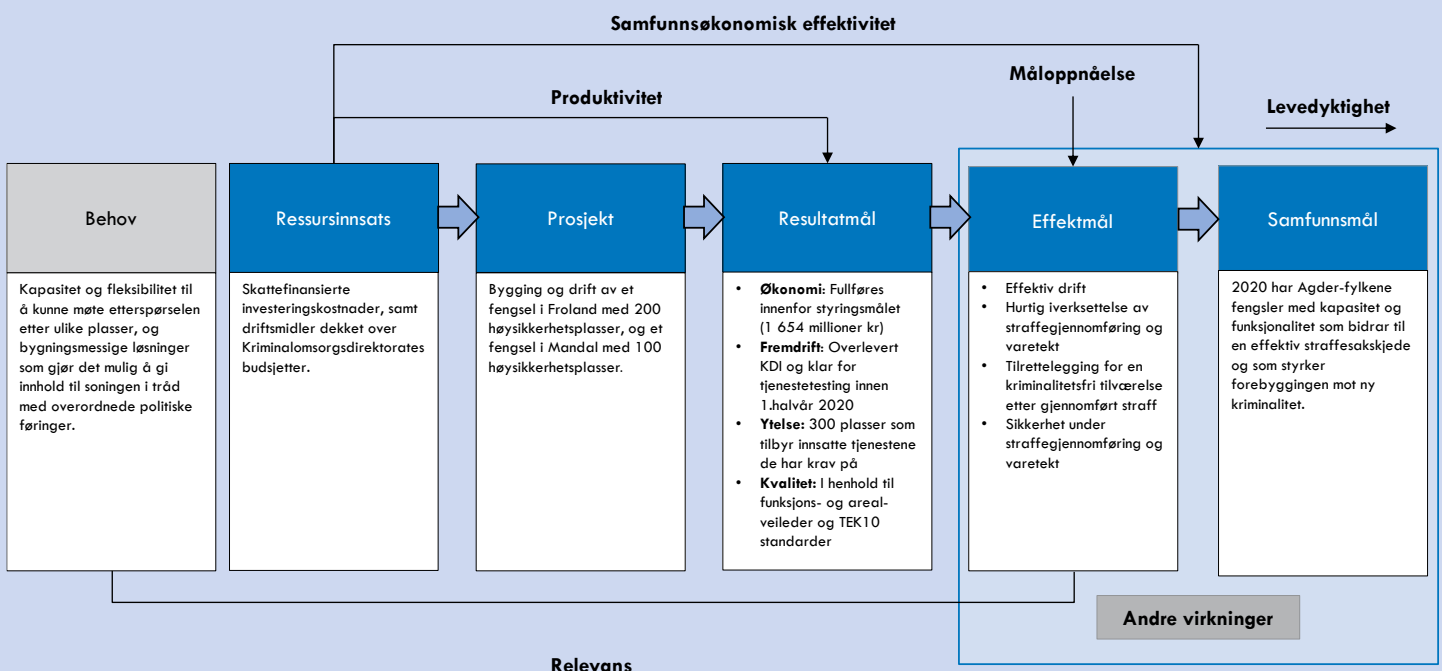
1. Effektiv drift
2. Hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt
3. Tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff
4. Sikkerhet under straffegjennomføring og varetekt

Disse effektmålene introduserer ingen nye momenter sammenlignet med det sentrale styringsdokumentet, men sorterer delmålsettingene/indikatorerne under mer detaljerte målformuleringer.

Under målet om hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt sorterer delmålene om økt kapasitet og at varetektsplasser stilles til rådighet. Under målet om tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse sorterer delmålene om å styrke innsattes muligheter for å ta ansvar for egen rehabilitering og tilrettelegging for forvaltnings-samarbeidspartnere. Delmålet om lavere driftskostnader for kriminalomsorgen vil sortere under effektiv drift, mens en trygg straffegjennomføring og varetekt vil sortere under målet om sikkerhet under straffegjennomføring og varetekt.

Når det gjelder digitalisering har vi valgt å ikke se på økt bruk av digitale tjenester som et effektmål i seg selv, men som et middel som potensielt kan virke inn på både innhold i straffegjennomføringen, sikkerhet og drift.

Figur 3-1: Bearbejdet målstruktur for Agder fengsel



Med vår formulering av effektmålene blir det tydeligere at de ligner samfunnsmålet. Samfunns- målet burde etter vår vurdering i større grad reflektere hva samfunnet oppnår med å ha en tilstrekkelig kapasitet og en kapasitet av god kvalitet. Både en styrket rettsoppfatning, redusert kriminalitet og velferdseffekter for både innsatte, ofre for kriminalitet og pårørende er etter vår vurdering effekter for samfunnet som følger av å ha en tilstrekkelig kapasitet av god kvalitet. Vi mener derfor effektmålene, slik de var formulert i styringsdokumentet kan tjene som utgangspunkt for et samfunns mål. Samfunns målet vi legger til grunn er som følger:

*«I 2020 har Agder-fylkene fengsler med kapasitet og funksjonalitet som bidrar til en effektiv straffesaks kjede og som styrker forebyggingen mot ny kriminalitet».*

## 3.2 Evalueringsspørsmål og indikatorer

Concepts retningslinjer for etterevaluering av statlige investeringsprosjekter gir en overordnet beskrivelse av hva evalueringen av de seks kriteriene skal inneholde, og dermed også implisitt de overordnede evalueringsspørsmålene som må besvares. Til evalueringen er det imidlertid nødvendig med en *operasjonalisering* av evalueringskriteriene med bakgrunn i målstrukturen. Denne operasjonaliseringen består av mer detaljerte evalueringsspørsmål og konkrete forhold som skal undersøkes (indikatorer) for å søke svar på spørsmålene. Operasjonaliseringen er oppsummert under, og gis en nærmere beskrivelse ved introduksjonen til hvert kapittel.

	Evaluerings spørsmål	Indikatorer
<b>Produktivitet</b>	Er utbyggingsprosjektet gjennomført innenfor det økonomiske styringsmålet?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faktiske kostnader versus styrings- og kostnadsrammer</li> </ul>
	Er utbyggingsprosjektet bygget som planlagt, og med avtalt kvalitet?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faktiske funksjonalitet versus planlagt funksjonalitet</li> </ul>
	Er utbyggingsprosjektet gjennomført og ferdigstilt i henhold til fremdriftsplaner?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faktisk byggetid versus planlagt byggetid</li> </ul>
	Et utbyggingsprosjektet fullført i tråd med krav til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faktisk omfang av SHA-hendelser versus mål for SHA</li> </ul>
<b>Måloppnåelse</b>	Driftes Agder fengsel på en effektiv måte?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Driftskostnad per soningsplass/soningsdøgn per år sammenlignet med andre høysikkerhetsfengsel</li> </ul>
	Har Agder fengsel en kapasitet som muliggjør hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kapasitet og kapasitetsutnyttelse</li> </ul>
	Er det sannsynlig at en straffegjennomføring ved Agder fengsel tilrettelegger for en kriminalitetsfri tilværelse etter løslatelse?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aktiveringsgraden til innsatte i Agder fengsel sammenlignet med innsatte i andre høysikkerhetsfengsler</li> <li>Kvaliteten på aktiviseringstilbudet i Agder fengsel</li> <li>Grad av normalitet</li> </ul>
	Har Agder fengsel blitt en arbeidsplass som gir gode arbeidsforhold for de ansatte og er fullt ut forsvarlig i forhold til helse, miljø og sikkerhet for både innsatte og ansatte?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tilgang til fellesskap</li> <li>Sykefravær</li> <li>Turnover</li> </ul>
<b>Andre virkninger</b>	Har prosjektet ført til andre virkninger utover de som følger av prosjektets målstruktur?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Virkninger for berørte interessenter og samfunnet for øvrig</li> </ul>
<b>Relevans</b>	Var det behov for å bedre tilstanden til kriminalomsorgens bygningsmasse i Agder?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tilstandsvurderinger av bygningsmassen</li> </ul>
	Var det behov for økt kapasitet i Agder?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prognose for behov for fengselskapasitet på beslutningstidspunktet sammenlignet med dagens behov for fengselskapasitet</li> </ul>
	Var utformingen av fengslene i tråd med overordnede politiske føringer?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kriminalomsorgens målsetninger, slik de fremkommer i sentrale stortingsmeldinger</li> </ul>
	Var det riktig å fordele kapasiteten på to lokasjoner?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Forholdet mellom kostnader og kvalitet</li> </ul>
<b>Levedyktighet</b>	Er fengslet funksjonelt levedyktig?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fleksibilitet for endringer i: <ul style="list-style-type: none"> <li>Etterspørsel etter fengselsplasser</li> <li>Overordnede politiske føringer</li> <li>Innsatt-populasjonen</li> </ul> </li> </ul>
	Er fengslet økonomisk levedyktig?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Drift- og vedlikeholdskostnader</li> <li>Behov for fremtidige bevilgninger</li> </ul>
<b>Samfunnsøkonomisk effektivitet</b>	Er fengslet samfunnsøkonomisk lønnsomt?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prissatte og ikke-prissatte nytte og kostnadsvirkninger</li> </ul>

## 4. Vurdering av produktivitet

*Kriteriet produktivitet gjelder leveransen av selve investeringsprosjektet, og vurderingen er knyttet til hvorvidt resultatmålene er realisert og hvor effektivt ressursene er omsatt til leveranser. Resultatmålene er knyttet til selve byggeprosessen, og omfatter de tre dimensjonene tid, kostnad og kvalitet. I tillegg er det et mål for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø. I dette kapitlet presenteres våre vurderinger av prosjektets produktivitet.*

### 4.1 Operasjonalisering av produktivitet

Ved vurdering av produktivitet har vi foretatt en avgrensning, basert på Concepts retningslinjer for etterevaluering av statlige investeringsprosjekter. Avgrensningen innebærer at vi vurderer produktiviteten til prosjektet fra Stortingets vedtak om igangsetting til ferdig prosjekt. Stortingets vedtak om igangsetting baserer seg på KS2-rapporten. Vi vurderer derfor ikke produktiviteten i forstudie- og forprosjektfasene som ledet frem til styringsunderlaget og kostnadsoverslaget som ble kvalitetssikret i KS2.

Vurderingen av produktivitet handler om kostnad, tid og kvalitet, i tillegg til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø. I vurderingen av om resultatmålene er nådd er indikatorene de faktiske kostnadene, den faktiske byggetiden, den faktiske kvaliteten og det faktiske antall hendelser sett opp mot de opprinnelige målsettingene. Både tid, kostnad og SHA kan måles kvantitativt, mens vurderingen av kvalitet er supplert med informasjon fra intervjuer.

Indikatorene er uansett bare indikatorer, og i vurderingen av prosjektets vellykkethet ser vi etter om resultatene er drevet av faktorer prosjektet har hatt påvirkningsmulighet på eller ikke. Fra et prosjekt starter og til det ferdigstilles er det en rekke usikkerhetsfaktorer som kan påvirke prosjektets måloppnåelse. En del usikkerhetsfaktorer har prosjektet stor innflytelse på, mens prosjektet i mindre grad kan påvirke andre usikkerheter. For eksempel vil prosjekter som regel ikke kunne påvirke endringer i de økonomiske omgivelsene, men må forholde seg til konsekvensene av dem. Det prosjektet selv kan påvirke er hvordan usikkerheten styres. God prosjektledelse og -styring øker sjansen for at prosjekter når sine mål, og er eksempler på viktige faktorer som prosjektet selv har kontroll på.

I det videre gis en beskrivelse av prosjektgjennomføringen før det gjøres en vurdering av hvert av de fire resultatmålene.

### 4.2 Prosjektgjennomføringen

Statsbygg og KDI mottok i juni 2016 et oppdragsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet der de ble bedt om å samarbeide om å søke etter alternative tomter for fengsler i Mandal og Froland. Styringsdokumenter ble utarbeidet av departementet i samme måned, og Statsbygg og KDI mottok deretter et nytt oppdragsbrev hvor de fikk i oppdrag å utarbeide grunnlag for forprosjektering og foreløpig kostnadsoverslag.

Relevante dokumenter i forbindelse med oppstart av prosjektet inkluderer:

- Oppdragsbrev – «søk etter tomt til fengsel i Mandal og Froland» datert 09.06.2016
- Justis- og beredskapsdepartementets foreløpige styringsdokument datert 16.06.2016 for begge Agder-fengslene.
- Oppdragsbrev – «prosjektering nytt fengsel i Agder» datert 24.06.2016

17. juli 2016 ble det opprettet et prosjektråd. Et prosjektråd er en formell struktur som skal gi overordnet styring og veiledning gjennom hele prosjektets gjennomføring. Rådet består typisk av nøkkelinteressenter og eksperter fra ulike fagområder involvert i prosjektet. For Agder fengsel-prosjektet ble det opprettet et eksternt og et internt prosjektråd. Medlemmene i det eksterne prosjektrådet var representanter fra Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå Kommunal- og distriktsdepartementet), KDI og Statsbygg. Det eksterne prosjektrådet hadde ansvar for overordnet styring og var mottaker av jevnlig statusrapporter. Det interne prosjektrådet bestod av medlemmer fra Statsbygg, dette rådet bidro til intern kvalitetssikring i prosjektet.

Mellom Statsbygg og KDI ble det gjennomført jevnlig koordineringsmøter, med faste medlemmer fra KDI, kriminalomsorgen region sørvest, Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter (KRUS), sentralt tillitsvalgte i kriminalomsorgen og Statsbygg. Andre interessenter ble invitert ved behov. Hyppighet av prosjektrådmøtene varierte fra én gang i måneden til én gang i kvartalet, og var tilpasset behovet.

Prosjektet ble gjennomført som to parallelle prosjekter og prosjektorganisasjonen besto av en felles prosjekt-sjef, to prosjektledere, to prosjekteringsledere,

byggherreombud, samt fagressurser for de ulike fagdisipliner.

Følgende entrepriseoppdeling på begge fengslene ble satt opp:

- K201 – Omfattet M2015-bygget inkludert 1 meter omkrets rundt bygget som teknisk grensesnitt.
- K202 – Omfattet øvrige bygg/ tilleggfunksjoner inkludert utearealer til grensen for K201 (det vil si inkludert utomhus).

**Figur 4-1: Prosjektets tidslinje, Agder fengsel, avdeling Mandal og Froland**

---

April 2013:	KVU (Konseptvalg) avsluttet av KDI
September 2013:	KS1 avsluttet av KDI
Juni 2016:	Statsbygg mottok oppdragsbrev for tomteerverv og avklaringer. Prosjektråd ble opprettet
Sept./ Okt. 2016:	Statsbygg leverte forslag til styrings- og kostnadsramme
Januar til februar 2017:	Gjennomføring av KS2 (ekstern kvalitetssikring)
Mars 2017:	Innspill til revidert nasjonalbudsjett (RNB)
Mai 2017:	Utllysning av 4 totalentreprisekontrakter
Juni 2017:	Stortingets formelle investeringsbeslutning. Oppstartsbevilgning gitt i revidert nasjonalbudsjett (RNB)
August 2017:	Anbudsfrist
November 2017:	Kontrahering
Nov. - mai 2018:	Detaljprosjektering
Mai 2018 - aug./nov. 2019:	Bygging
Fra høst 2019 (ulik start):	Prøvedrift 6 måneder
Juni/ juli 2020:	Første innsatt flytter inn
Sen høst 2020:	"Fullt belegg" i fengselet

---

#### 4.2.1 Kalkyle fra forprosjekt B4 og KS2 forslag til kostnads- og styringsramme

Statsbyggs forslag til kostnads- og styringsramme ble lagt frem i 2016/17 etter forprosjekt ved B4.

Kalkylen for Agder-fengslene ble i hovedsak basert på erfaringstall fra utvidelsen av Ullersmo fengsel og Indre Østfold fengsel, avdeling Eidsberg, der kun Eidsberg hadde tilleggfunksjoner med delvis likhet til Agder-fengslene. På tidspunktet for B4-kalkylen ble markedsusikkerhet vurdert som den største usikkerhetsdriveren (Statsbygg, 2017).

#### 4.2.2 Usikkerhetsvurdering KS2

Dovre Group Consulting (Dovre) utførte KS2 i februar 2017, og rangerte der noen av prosjektets usikker-

hetsdrivere ulikt fra Statsbyggs vurderinger ved B4 (Dovre Group og TØI, 2017).

Dovre vurderte prosjektorganisasjon og ledelse som største kostnadsusikkerhet. En eventuell mangelfull styring av prosjektet, dårlig kapasitet hos Statsbygg, store endringer i prosjektorganisasjonen under gjennomføringen, dårlig samarbeid mellom Statsbygg og KDI, samt mangelfull håndtering av endringer og grensesnitt i prosjektet ville ifølge Dovre kunne føre til store kostnadsøkninger. Denne usikkerhetsdriveren er i stor grad innenfor prosjektets kontroll, og i KS2-rapporten ble det anbefalt en felles prosjektsjef, men separate prosjektledere for Mandal og Froland. Det ble også anbefalt egne prosjektplanleggere og byggherreombud, samt ITB-koordinator<sup>2</sup> som løpende skulle ivareta oppfølging av løsninger og systemer. Videre ble det anbefalt å gjennomføre ukentlige

---

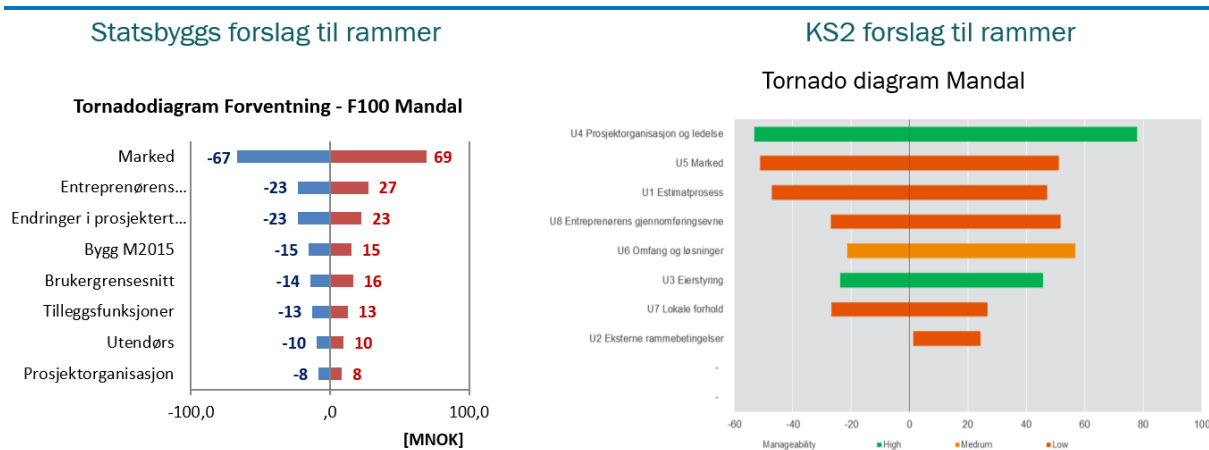
<sup>2</sup> ITB betyr Integrerte Tekniske Bygningsinstallasjoner. ITB er en betegnelse på teknikk som knytter funksjoner mellom systemer sammen for å lage bedre styring, overvåking eller nye fellesfunksjoner i et teknisk anlegg. En ITB-koordinator

utfører tverrfaglig koordinering av tekniske installasjoner i prosjektet og sørger for kvalitetssikring av samspillet mellom de tekniske leveransene og funksjonene i byggene.

temaloggmøter med entreprenørene for å avklare endringer, grensesnitt og klarheter fortløpende.

Statsbygg vurderte markedsusikkerheten som største kostnadsusikkerhet ved B4. En presset markeds-situasjon med potensielt få tilbydere og en situasjon der prosjektet ble vurdert som lite attraktivt kunne,

**Figur 4-2: Vurdering av usikkerhet**



Kilde: Statsbygg, «Vurdering av differansen mellom sluttprognose og styringsramme. Presentasjon for prosjektråd 25.02.2020»

Stortingsvedtaket i revidert nasjonalbudsjett (RNB) 2017 var basert på KS2-tallene (prisnivå 2017, Statsbyggs estimat i 2016-kroner indeksjustert med

ifølge Statsbygg, føre til at prosjektet ble dyrere enn forventet. Dovre vurderte også denne faktoren høyt i KS2, men ikke som den største kostnadsusikkerheten.

Usikkerhet ved entreprenørens gjennomføringsevne var rangert høyt i begge vurderinger (se Figur 4-2).

2,7 prosent i henhold til SSBs byggekostnadsindeks for bustader, 11/12 av gjennomsnitt for tre siste år (Regjeringen Solberg II, 2017).

**Tabell 4-1: Vedtak og forslag om kostnads- og styringsrammer, prisnivå vår 2017 inkl. mva. (millions kroner)**

	KS2 Vedtatt		Statsbyggs forslag	
	Mandal F100	Froland F200	Mandal F100	Froland F200
Basiskostnad	531	853	523	831
Forventet tillegg	68	107	56	86
P(50)	599	960	579	917
Usikkerhetsavsetning	124	197	68	111
P(85)	723	1 157	647	1 028
Tomtekjøp	71	100	71	100
Relativt standardavvik	18 %	18 %	11 %	11 %
Forventet tillegg (% av basiskostnad)	13 %	13 %	11 %	10 %
Usikkerhetsavs. (% av P50)	21 %	21 %	12 %	12 %

Kilde: Statsbygg, «Vurdering av differansen mellom sluttprognose og styringsramme. Presentasjon for prosjektråd 25.02.2020»

#### 4.2.3 Anbudskonkurranse og kontraktstrategi

Anbudskonkurransen ble gjennomført sommeren 2017. Med bakgrunn i vurdering av høy markedsusikkerhet og for å øke konkurransekraften i markedet utførte prosjektet to tiltak.

Det første var at markedet i forkant av anbudskonkurransen ble forespurt om hensiktsmessig kontraktinndeling og gjennomføringsrekkefølge. Ti potensielle tilbydere i totalentreprisekonkurransen om Agder fengsel ble kontaktet, og de kom med følgende anbefalinger:

- Oppdeling i to kontrakter for hvert fengsel
- Ønske om en viss tidsmessig forskyvning mellom de to lokasjonene

Disse tilbakemeldingene ble tatt til følge av Statsbygg og bidro trolig til økt konkurranse. Basiskalkylen ved B4 var basert på erfaringspriser fra Ullersmo og Eidsberg der det var svært få tilbydere, og Statsbygg fryktet lav konkurranse om Agder-fengslene.

Det andre tiltaket Statsbygg gjorde for å sikre økt konkurranse blant entreprenørene var å ikke kreve modulbygging som byggemetode, men heller la entreprenørene velge utførelsesmetode selv. Leveransene til Ullersmo og Eidsberg var begge modulbygg, og markedet for modulleveranser til fengsler kan være utfordrende. Dette tiltaket resulterte trolig til større interesse blant entreprenørene.

På tidspunktet for anbudskonkurransen var det god kapasitet i markedet på Sørvestlandet, og denne ytre faktoren, inkludert tiltakene prosjektet gjennomførte i forkant, førte til at Statsbygg mottok tilbud fra fire seriøse aktører på hver av de fire kontraktene (totalt 16). Etter en grundig evaluering av tilbudene ble Kruse Smith kontrahert på begge K201-kontraktene (M2015) – både i avdeling Mandal og Froland, mens Skanska ble kontrahert på begge K202 kontraktene (Tilleggsfunksjoner) – både i avdeling Mandal og Froland.

Tabell 4-2 viser at valgte entreprisetilbud var betydelig lavere enn kalkulert entreprisestkostnad, mens Tabell 4-3 inneholder en detaljering av differansen mellom B4 og entreprisestkostnad. I tillegg til faktorene nevnt over var tilbudene fordelaktig for prosjektet fordi entreprenørene hadde regnet inn en stordriftsfordel i tilbudene.

**Tabell 4-2: Entreprisetilbud versus kalkulert entreprisestkostnad, prisnivå juli 2019, inkl. mva. (millioner kroner)**

	Mandal	Froland	Sum
Entreprisestkost i kalkyle ved B4	489	804	1 293
Sumtilbud K201 + K202	354	515	869
Differanse mellom tilbud og kalkulert entreprisestkost	135	289	424
Differanse fra kalkyle i %	-28 %	-36 %	-33 %

Kilde: Statsbygg, «Vurdering av differansen mellom sluttprognose og styringsramme. Presentasjon for prosjektråd 25.02.2020»

**Tabell 4-3: Detaljering av differanse mellom B4 kalkyle og entreprisestkost for Froland\*, prisnivå juli 2019, inkl. mva. (millioner kroner)**

	Tilbudspris	Tilbudspris	Opsjoner (inkl. fastpris)	Sum tilbud, inkl. fastpristillegg og opsjoner	Kalkyle B4, indeksregulert juli 2019	Avvik i % fra kalkyle
Post	K201	K202	K201 & K202			
Felleskostnader	26	20	0,6	47	98	-52 %
Bygning	181	84	8,1	273	344	-21 %
VVS-installasjoner	35	29	0,9	65	127	-49 %
EL, tele og andre installasjoner	37	27	1,0	65	129	-50 %
Huskostnad	278	160	-	439	698	-37 %
Utendørs	-	44	0,6	45	106	-58 %
Generelle kostnader (TE)	24	8	0,5	33	-	-
Totalentreprisestkostnad	302	212	12,0	516	804	-36 %

\*Trenden er den samme for avdeling Mandal

Kilde: Statsbygg, «Vurdering av differansen mellom sluttprognose og styringsramme. Presentasjon for prosjektråd 25.02.2020»

#### 4.2.4 Gjennomføring

Det var tidskritisk at prosjektet fikk oppstartsbevilgning i RNB i 2017. Dette førte til at hele tidligfasen måtte legges opp deretter, og prosjektet fikk dermed en svært kort tidligfase.

Byggefasen varte fra mai 2018 til august/november 2019. Selve gjennomføringen skjedde uten store avvik. Fra referatene i prosjektrådsmøtene fremgår det at prosjektrådet ble godt informert om fremdrift, usikkerhet, SHA og økonomi underveis i prosjektet. Fremdriften ble fulgt opp tett, og tiltak ble gjennomført dersom fremdriften avvek fra planen. Ingen store endringer i prosjektet ble foretatt i løpet av byggeperioden.

### 4.3 Prosjektets kostnader

Prosjektets første resultatmål var at prosjektet skulle fullføres innenfor det økonomiske styringsmålet. Som

vist i Tabell 4-4 er den forventede sluttkostnaden for Froland 382 millioner kroner under styringsrammen, mens for Mandal er den forventede sluttkostnaden 219 millioner kroner under styringsrammen. Totalt sett forventes prosjektet å komme i havn med en slutt-kostnad på 1053 millioner kroner, som er 601 millioner kroner under styringsrammen på 1 654 millioner kroner (Statsbygg, 2020).

I tillegg til kostnadene oppgitt i Tabell 4-4 inkluderer totalkostnadene for prosjektet både tomtekostnader og kostnader til kunstnerisk utsmykning. Tomte-kostnadene endte på 95 millioner kroner for Froland og 75 millioner kroner fra Mandal, målt i 2018-kroner (Statsbygg, 2019). Til kunstnerisk utsmykning var der satt av 0,5 prosent av styringsrammen, totalt 7,7 millioner kroner. Disse midlene har i stor blitt brukt til etablering og drift av det treårige kunstakademiet i Froland. Kunstakademiprojektet varer ut høsten 2023.

**Tabell 4-4: Kostnadsrammer versus forventet sluttkostnad, prisnivå april 2020, inkl. mva., eks. tomtekostnader (millioner kroner)**

	Siste indeksjusterte kostnadsramme	Siste indeksjusterte styringsramme	Forventet sluttkostnad per mars 2023	Avvik fra kostnadsramme	Avvik fra styringsramme
Froland	1 229	1 013	631	598 (-49 %)	382 (-38 %)
Mandal	781	641	422	359 (-46 %)	219 (-34 %)
Sum	2 010	1 654	1 053	957 (-48 %)	601 (-36 %)

Kilde: Statsbygg, uttrekk fra Statsbyggs digitale erfaringsmodul

#### 4.3.1 Referanseprosjekter, sammenligning kr/BTA

Kostnadene i Agder-prosjektet er lave i forhold til andre fengselsprosjekter (se Tabell 4-5). Basiskalkylen ved B4 for Agder-fengslene ble, som tidligere nevnt, i hovedsak basert på erfaringstall fra utvidelse av Ullersmo fengsel og Indre Østfold fengsel, avdeling Eidsberg, heretter definert som referanseprosjektene.

Medvirkende årsaker til lavere kostnader i prosjektet versus referanseprosjektene er at Agder-fengslene er nybygg på jomfruelige tomter. Tomtene ble opparbeidet og tilrettelagt i forbindelse med tomtekjøp og grunnarbeider inngikk i tomtekostnad. Dette gir en mindre kompleks gjennomføring og dermed mindre kostnadsdrivende elementer. Videre er det langt til nærmeste nabo, foruten industriområder, og prosjektet måtte ikke ta hensyn til et fengsel i drift, med en eksisterende perimetersikring med mer. Referanseprosjektene var utvidelser av eksisterende fengsler med rehabilitering, komplekse grensesnitt og hensyn. Til slutt har fraværet av krav til modulbygging trolig bidratt til økt konkurranse.

I basiskalkylen ved B4 ble det ikke hensyntatt at gjennomføringen ved Agder-fengslene var mindre

kompleks enn ved referanseprosjektene. At det ved Agder-fengslene ikke var krav til modulbygg, men kun krav til standardisering førte heller ikke til en reduksjon i kalkylen ved B4.

Basiskalkylen ved B4 inneholdt samme forutsetninger for brukerutstyr som Ullersmo og Eidsberg, men teknisk brukerutstyr ble tatt ut av prosjektet og ble ivarettatt av KDI sitt brukerutstyrprosjekt. Dette utgjorde cirka 50 millioner kroner (eks. mva.). B4-kalkylen ble ikke nedjustert tilsvarende.

I kontraktene lå det opsjon på fastpristillegg i forbindelse med indeksregulering som et alternativ til faktisk indeksregulering. Basert på en risikovurdering og antagelse om at opsjonen ville være gunstigere for prosjektet enn en faktisk indeksregulering over tid, valgte Statsbygg å utløse fastprisopsjonen. Dette viste seg å være gunstig for prosjektets kostnader.

Differanse mellom økning av styringsrammen på grunn av indeksregulering og fastpristillegg (opsjonen) var på 80 millioner kroner (Statsbygg, 2020).



**Tabell 4-5: Sammenligning kr/m2 pris for flere fengsler**

	BTA [m <sup>2</sup> ]	kr/m <sup>2</sup>	Status*	Entrepriseform	Bygningstype
Agder fengsel, Froland (200 plasser)	18 709	34 000	Sluttprognose på ferdigstillestidspunkt	Totalentreprise	M2015 + tilleggsfunksjoner
Agder fengsel, Mandal (100 plasser)	10 990	39 000	Sluttprognose på ferdigstillestidspunkt	Totalentreprise	M2015 + tilleggsfunksjoner
Oslo fengsel, aktivitetsbygg	3 650	40 000	Sluttkostnad	Totalentreprise	Aktivitetsbygg fengsel
Ullersmo M2015, tilleggsfunksjoner	9 453	49 000	Sluttprognose	Totalentreprise	M2015 + tilleggsfunksjoner
Eidsberg M2015, tilleggsfunksjoner	8 570	49 000	Sluttprognose	Totalentreprise	M2015 + tilleggsfunksjoner
Ila fengsel, portbygg og avd. M	1 761	60 000	Sluttkostnad	Totalentreprise	Nybygg fengsel
Halden fengsel	27 617	60 000	Sluttkostnad	Delte entrepriser	Nytt fengsel

\*Sluttkostnad og sluttprognose, indeks Q4 2019 fra erfaringsmodulen, om ikke annet er kommentert

Kilde: Skriftlig underlag fra Statsbygg – «Agder fengsel – Differanse prognose og rammer Møte 25.02.2020»

#### 4.3.2 Vår vurdering av prosjektets økonomiske resultat

For å evaluere prosjektets økonomiske resultat må vi vurdere hvor effektivt prosjektet er styrt, og om usikkerhetene knyttet til kostnader er ivarettatt på en god måte. Det er også nødvendig å vurdere om det er foretatt endringer i kostnadene som prosjektet ikke har hatt mulighet til å styre.

Totalt sett forventes prosjektet å komme i havn med en sluttkostnad på 1053 millioner kroner, som er 601 millioner kroner under styringsrammen på 1 654 millioner kroner, og vi vurderer derfor prosjektets resultatmål som oppnådd.

Årsaken til differansen mellom forventet sluttkostnad og styringsrammen er knyttet både til aspekter som er innenfor prosjektets kontroll og styring, og til årsaker utenfor prosjektets kontroll som en heldig markedssituasjon. Kapasiteten blant entreprenørene på Sørvestlandet var større enn Statsbygg hadde sett for seg, og dette ga tøffere priskonkurranse.

En medvirkende årsak til at resultatmålet for kostnader er oppnådd var også at prosjektet satt av en betydelig større usikkerhetsmargin og avsetning for forventet tillegg enn nødvendig. Dette førte til en romslig kostnadsramme. Kalkylen i B4 og tilhørende vurdering av usikkerheter og tillegg ble basert på referanseprosjekter med høyere kompleksitet i forbindelse med gjennomføring, grunnforhold, flere komplekse grensesnitt mot eksisterende bygg og rehabilitering, krav til standardisering i stedet for krav til modulbygg og så videre. Kalkylen inkluderte også brukerutstyr som senere ble tatt ut av prosjektet, og gjennomført som et separat prosjekt. Ved gjennomføring av KS2 førte vurderte usikkerheter til

ytterligere økning av kalkylen som allerede var konservativ.

Måloppnåelse er imidlertid ikke bare drevet av en for høy usikkerhetsmargin, og eksterne faktorer. Det er etter vår vurdering også gjort mye riktig i selve prosjektgjennomføringen. Det er særlig tre faktorer vi vurderer som vesentlige suksessfaktorer for måloppnåelsen.

#### Funksjons- og arealveilederen

Funksjons- og arealveilederen for fengselsbygg ble brukt som underlag for kontraktene, og entreprenørene har kommunisert at underlaget i Agder-prosjektet er mer omfattende og detaljert enn vanlig i totalentreprisekonkurranser. Dette har sannsynligvis redusert prosjekteringskost og gitt lavere risikopåslag. Volumet av endringer/tillegg er relativt lavt sammenlignet med totalentrepriser generelt. Dette gjelder spesielt for K201-kontraktene (M2015), der endringsvolumet er cirka 4-5 prosent av kontraktsum. I K202-kontraktene (Tilleggsfunksjoner) hvor føringene i veilederen var mindre detaljerte enn i M2015, er endringsvolumet cirka hva man forventer i totalentrepriser (8-10 prosent).

#### Kontrakts- og gjennomføringsstrategi

Kontraktstrategien med to totalentrepriser på Agder-fengslene versus eksempelvis byggherrestyrte delentrepriser førte til færre grensesnitt og mindre behov for koordinering mellom mange ulike leverandører.

Tiltakene i forkant av anbudskonkurransen der Statsbygg hentet inn anbefalinger fra markedet om hensiktsmessig kontraktsinndeling og gjennomføringsrekkefølge førte trolig til økt konkurranse. Økt konkurranse var trolig også resultatet av oppdelingen i to kontrakter for hvert fengsel og et ønske om en viss

tidsmessig forskyvning mellom de to lokasjonene, samt kravet til standardisering og ikke til ferdige modulbygg.

Statsbyggs beslutning om å bygge begge fengslene parallelt med en forskyvning på noen måneder resulterte også i synergieffekter ved at man fikk utbytte av ferske erfaringer mellom prosjektene.

At Kruse Smith ga tilbud på begge K201 kontraktene og Skanska på begge K202 kontraktene bidro til effektivitet i tilbudsfasen og medførte også at tilbudene var fordelaktig for prosjektet fordi entreprenørene hadde regnet inn en stordriftsfordel i tilbudene.

#### Prosjektorganisasjon og ledelse

Arbeid med usikkerhetene avdekket i KS2 førte til at en meget kompetent og erfaren prosjektorganisasjon ble etablert. Prosjektet fikk en felles prosjektsjef/eier og separate prosjektledere for de to fengslene. Prosjektet bemannet også opp med to prosjekteringsledere, én for K201-kontraktene og én for K202-kontraktene. Denne ordningen resulterte i en robust og hensiktsmessig prosjektledelse. Et eksternt og et internt prosjektråd ble etablert og prosjekts rapportering til prosjektrådene ble vurdert å være god. Statsbygg hadde kapasitet til å følge opp entreprenørene og underentreprenørene med jevnlig møter på kontor og på byggeplass. Gode og dedikerte byggherreombud, framdriftsplanleggere og ITB-koordinator fulgte opp tekniske avklaringer og deltok i møter på begge lokasjonene. Et bidrag var også byggherrens «temaloggmøter» annenhver uke der entreprenørene, brukere, byggherre og prosjekterende stilte godt forberedt.

Sterk og kompetent eierstyring og god styring på kostnader i prosjektet var en avgjørende suksessfaktor. God styring medførte også at prosjektet ikke brukte mer penger enn planlagt selv om den økonomiske rammen gav rom for dette.

## 4.4 Prosjektets kvalitet

Prosjektets andre resultatmål er at fengselets bygninger og uteareal skal ha god funksjonalitet og arkitektonisk kvalitet. Prosjektet har fått positive tilbakemeldinger fra driftsorganisasjonen til Statsbygg og kriminalomsorgen på kvalitet. Det har vært få reklamasjoner og utbedring av feil og mangler etter avslutning av prosjektet. To mindre saker relatert til kvalitet har vært lydsmitte mellom tre celler og problemer med trykknapper i dusj på grunn av lavere trykk enn forventet og slam i vann. Dette var noe Statsbygg eller entreprenøren ikke kunne forutse og løsningen ble installasjon av en trykkøkingsstasjon.

Prosjektet har brukt systematisk ferdigstilling. Systematisk ferdigstilling er en prosess som skal sikre at prosjektet oppfyller alle funksjonskrav og at tekniske systemer fungerer som beskrevet hver for seg og sammen. Ved hjelp av prosessen skal en sikre at sluttproduktet faktisk er det kunden har bedt om.

#### 4.4.1 Vår vurdering av prosjektets kvalitet

Vår vurdering er at prosjektet har blitt gjennomført slik det ble vedtatt av Stortinget, og at krav til god funksjon og kvalitet på bygninger og uteareal er innfridd. På samme måte som for vurderingen av kostnader finner vi at både funksjons- og arealveilederen, prosjektorganisasjon og ledelse, og kontrakts- og gjennomføringsstrategien har bidratt positivt til måloppnåelse.

#### Funksjons- og arealveilederen

Utvidelsene av Romerike fengsel, avdeling Ullersmo og Indre Østfold fengsel, avdeling Eidsberg var basert på funksjons- og arealveilederen, og erfaringer fra disse gjennomførte prosjektene ble overført til en oppdatert versjon av veilederen til benyttelse i Agder-prosjektet. Standarden veilederen beskriver skal sikre at riktig kvalitet legges til grunn, og at prosjekter oppfyller alle funksjons- og sikkerhetskrav for fengsler. Veilederen er utviklet i tett samarbeid mellom Statsbygg og KDI, og dette sikrer sterk forankring av standarden hos brukeren av fengselsbyggene.

#### Prosjektorganisasjon og ledelse

En suksessfaktor for prosjektets kvalitet var at KDI hadde en prosjektleder som deltok på fulltid gjennom hele prosessen. Prosjektlederen hadde ansvar for brukerutstyr, men fulgte også selve prosjektet tett gjennom tilstedeværelse på byggeplassen, og deltakelse i aktuelle møter med byggeledelse og entreprenør. Selv om bruk av funksjons- og arealveilederen skal sikre at prosjektet oppfyller alle funksjons- og sikkerhetskrav til fengsler, var det likevel behov for avklaringer og justeringer underveis. Den tette oppfølgingen fra KDI sørget for at avklaringer og justeringer kunne gjøres til det beste for den kommende driften av fengslet.

Videre var Statsbyggs tette oppfølging av entreprenører og underentreprenører med jevnlig møter på kontor og på byggeplass en suksessfaktor. Gode og dedikerte byggherreombud fulgte opp tekniske avklaringer på «egen» byggeplass, men deltok i møter på begge lokasjonene. En felles, erfaren ITB-koordinator for begge Agder-fengslene førte til god oppfølging, synergieffekter og mindre feil.

En annen viktig faktor var at driftsenheten i Statsbygg ble involvert tidlig i byggeprosessen for å følge opp på byggeplass. Driftsleder deltok også i byggemøter.

Den samme personen har per 2023 fortsatt hovedansvaret for drift på begge lokasjonene.

At entreprenørene hadde eierskap til prosjektresultatene og var opptatt av å levere god kvalitet er også en suksessfaktor for kvalitet. Agder-fengslene er viktige referanseprosjekter i konkurranse for fremtidige fengsler og Statsbygg-prosjekter.

Oppfølging og prosess med systematisk ferdigstilling er også en suksessfaktor. For å få systematisk ferdigstilling på plass enda tidligere i prosjekteringen kunne Statsbygg med fordel ha fått entreprenørene til å se nytten av systematisk ferdigstilling tidligere.

#### Kontrakt- og gjennomføringsstrategi

Forskyningen i fremdrift på de to lokasjonene resulterte i færre feil ved at arbeidet på Agder fengsel, Mandal banet vei for arbeidet på Agder fengsel, Froland, og prosjektet satt inn tiltak for å unngå samme problemer eller feil på sistnevnte lokasjon.

## 4.5 Prosjektets fremdrift

Prosjektets tredje resultatmål var at Agder-fengslene skulle være fullt operative innen høsten 2020.

Prosjekt ble levert uten forsinkelser, og leveransene ble levert med to måneders mellomrom som planlagt. I prosjektet var det lagt inn en buffer på cirka 3 måneder som det ikke ble behov for. Prøvedriften ble dermed utvidet med 2-3 måneder for også å få prøvedrift med fengsel i drift. 8-9 måneders prøve-drift ble gjennomført fra høsten 2019 med ulik start for de forskjellige avdelinger, og de første innsatte flyttet inn i juni 2020 med fullt belegg sent høsten 2020.

#### 4.5.1 Vår vurdering av prosjektets fremdrift

Prosjektets resultatmål for fremdrift vurderes som oppnådd. Prosjektets fremdrift ble styrt på en god og hensiktsmessig måte og ingen store uforventete aspekter dukket opp underveis som førte til forsinkelser.

Det var relativt kort tid mellom tilbudsutsendelse og prosjektoppstart, og denne fasen kunne med fordel ha vært brukt til bedre forberedelse hos totalentreprenørene. Det tok lang tid før totalentreprenørene kom i gang med prosjektering etter kontrahering, og de brukte lang tid på å forstå kompleksiteten. Statsbygg kunne med fordel ha satt i gang entreprenørene med et oppstartsmøte der aktørene sammen gikk igjennom kompleksiteten.

Statsbyggs beslutning om at totalentreprenørene begynte å bygge på en ferdig opparbeidet tomt for begge fengslene eliminerte usikkerhet knyttet til

grunnforhold med mer, en av de største typiske prosjektusikkerhetene som kan føre til forsinkelser. Dette var en viktig årsak til prosjektets fremdrift. I tillegg vurderer vi også her funksjons- og arealveilederen, samt prosjektorganisasjon og ledelse som suksessfaktorer.

#### Funksjons- og arealveilederen

Ved å bruke standarder i prosjektet er det mange avklaringer som allerede er gjort med brukerne. Dette leder til en enklere og raskere brukerprosess ved bygging av nye fengsler. På grunn av kort tidligfase i prosjektet ble det også kort tid til brukerprosesser, og selv om mange generelle avklaringer var gjort i forbindelse med veilederen ble det for knapp tid til gode nok prosesser for bruker. Det ble derfor nødvendig å ta inn enkelte endringer i prosjektet i ettertid.

#### Prosjektorganisasjon og ledelse

En felles fremdrifts koordinator for begge Agder-fengslene førte til effektiv oppfølging av fremdrift i gjennomføringsfasen. Jevnlige «temaloggmøter» med fokus på fremdrift, avhengigheter og grensesnitt ble avholdt hver 14. dag i både Mandal og Froland. På møtene planla alle aktørene neste periode med mål om best mulig effektiv flyt og minst mulig hindringer for hverandre.

En suksessfaktor for fremdrift var også et godt klima og et godt samarbeid mellom alle aktørene i prosjektet. På grunn av kort tid til planlegging i tidligfase (for å nå oppstartsbevilgningen i RNB i 2017 fikk prosjektet kort tidligfase) ble det i ettertid vurdert at det med fordel kunne ha vært gjennomført et lengre forprosjekt mellom kontrahering og gjennomføring. Manglende forprosjektfase etter kontrahering ble fanget opp ved å gjennomføre «temaloggmøter» der entreprenørene, brukere, byggherre og prosjekterende fulgte opp prosjektet på en effektiv måte.

I oppstarten av prosjektet kunne man også hatt nytte av å diskutere insentiver for god samhandling i forbindelse med fremdriftsavhengigheter og grensesnitthåndtering. Med to totalentrepriser på samme byggeplass er det behov for en tydelig spesifisering av grensesnitt og fremdriftsavhengigheter mellom entreprisene i kontraktene. Dette kunne ha vært spesifisert mye tydeligere for å unngå at en av entreprenørene ble hindret av den andre entreprenøren i sin fremdrift. Takk være et godt samarbeid og høy innsats fra entreprenørene og Statsbyggs ledelse ble utfordringer løst på en god måte.

## 4.6 Prosjektets sikkerhet, helse og arbeidsmiljø

For sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) var det et overordnet mål at prosjektet skulle gjennomføres uten alvorlige personskader. Tabell 4-6 viser at det i byggeperioden har vært registrert 2 skader med fravær utover skadedagen og 11 skader uten fravær, men med medisinsk behandling i prosjektet.

Gjennomgangen av referater fra prosjektrådsmøter og intervjuer med SHA-koordinator har ikke avdekket alvorlige ulykker innenfor de 541 632 timene som er registrert jobbet på prosjektet. Det har vært noen arbeidere i høyden med manglende sikring, men uten at det var ulykker involvert. I tillegg var det registrert en alvorlig nestenulykke ved løft av bygnings-elementer. Den alvorlige nestenulykken tok både Statsbygg og entreprenørene alvorlig og satte inn tiltak omgående.

Tabell 4-6: Nøkkeltall, SHA

SHA-parametere Mandal	Siste periode (okt. 2019)	Løpende 12 måneder	Akkumulert i prosjektet
Rapportert timeforbruk i prosjektet (siste måned)	2 633	193 086	221 064
Antall skader med fravær utover skadedagen	0	1	1
Antall skader uten fravær, men medisinsk behandling	0	6	6
H1-verdi (målsetting prosjekt 0, Statsbygg < 3) *	5,2	4,5	
H2-verdi (målsetting prosjekt < 20) **	36,7	32	
Rapporteringsvillighet (antall RUH + vernerundeavvik pr. 1 000 arbeidstimer)	5,3	9,9	9,9

SHA-parametere Froland	Siste periode (okt. 2019)	Løpende 12 måneder	Akkumulert i prosjektet
Rapportert timeforbruk i prosjektet (siste måned)	11 737	296 766	320 568
Antall skader med fravær utover skadedagen	0	1	1
Antall skader uten fravær, men medisinsk behandling	1	5	5
H1-verdi (målsetting prosjekt 0, Statsbygg < 3) *	3,5	3,2	
H2-verdi (målsetting prosjekt < 20) **	0	17,5	16,2
Rapporteringsvillighet (antall RUH + vernerundeavvik pr. 1 000 arbeidstimer)	8,6	8,4	8,4

\*H1 = (arbeidsplassulykker med fravær \* 1 000 000)/totalt antall timer

\*\*H2 = H1 + (skader/hendelser med anvendelse av tilrettelagt arbeid og/eller faktisk behandling av medisinsk personell \* 1 000 000)/totalt antall timer. Statsbygg har ikke direkte måltall for H2, men sett i lys av målsetting for H1 er dette vurdert som et akseptabelt nivå for prosjektet

Kilde: Skriftlig underlag fra Statsbygg – «Prosjektråd - Presentasjon EPR Agder fengsel 25.02.2020».

### 4.6.1 Vår vurdering av prosjektets sikkerhet, helse og arbeidsmiljø

Resultatmålet fra styredokument for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø var satt til 0 alvorlige skader. I prosjektet ble det registrert 13 skader, men ingen alvorlige, og resultatmålet kan derfor sies å være oppnådd.

Byggherrens målsetning om H1<3 og H2<20 ble ikke nådd, men H1-verdien for både Mandal på 4,5 og Froland på 3,2 lå under gjennomsnittet i bygg og anleggsnæringen i samme periode. Gjennomsnittlig H-verdi (H1) var av Entreprenørforeningen bygg og

anlegg oppgitt å være 5,4 i 2020 og noe høyere i 2019.

En viktig årsak til de gode SHA-tallene var at begge totalentreprenørene ble opplevd som seriøse aktører som tok SHA på alvor. De hadde begge gode rutiner og kultur for å varsle ulykker og nestenulykker. Videre ble stor åpenhet blant alle aktørene i prosjektet opplevd som en betydelig suksessfaktor, og det ble i prosjektet etablert gode prosedyrer for SHA. Tiltak etter ulykker og nestenulykker ble fulgt opp og læringsark ble utarbeidet. Personlig sikkerhetsinstruks (PSI) ble også tett fulgt opp i prosjektet. PSI skal sikre

at arbeidere og andre tilstedeværende personer forstår og følger nødvendige sikkerhetsprosedyrer for å minimere risikoen for skader, ulykker og helseproblemer på byggeplassen.

En suksessfaktor var også god kommunikasjon mellom SHA-koordinator (KU), entreprenør og byggherre-ombud under hele gjennomføringsfasen.

Selv om tallene for SHA er gode, er det også forhold vi mener kunne vært gjort annerledes. Det ble utarbeidet tiltak og læringsark etter nestenulykker, men dette materialet kunne med fordel ha blitt bedre og bredere formidlet i prosjektorganisasjonen. En grundigere SHA-gjennomgang med alle og spesielt nye personer inn i prosjektet ville ha vært en forbedring, eksempelvis via kurs/obligatoriske videoer/e-læring.

Videre var ikke SHA-koordinator involvert i byggherremøter. Inkludering av SHA-koordinator i disse møtene ville ha gitt SHA-koordinator bedre forutsetninger til å se helheten, planlegge og sette SHA på agendaen.

Til slutt er ikke ulykkene og nestenulykkene vurdert i detalj, men vi har fått opplyst at en del kuttskader burde ha vært unngått. Til senere bør det også vurderes tettere oppfølging i forbindelse med prosedyrer for løft/bruk av kran.

## 4.7 Samlet vurdering av produktivitet

Prosjektet ble levert langt innenfor den opprinnelige økonomiske styringsrammen, og gjennomført på en god og effektiv måte. Prosjektet ble i tillegg levert på tid med avtalt kvalitet. Prosjektets overordnede mål om 0 alvorlige personskader ble også oppnådd, og selv om de interne målene for H-verdiene ikke ble nådd i prosjektet var verdiene på begge fengslene bedre enn bransjestandard.

Oppsummert vurderer vi prosjektets samlede produktivitet til karakter 6. Karakter 5 og 6 på produktivitet er forbeholdt prosjekter som leverer innenfor styringsramme, tidsplan og med meget god kvalitet, og som i tillegg kommer godt ut på en referansesjekk.

Til sammenligning ble produktiviteten til Halden fengsel vurdert til 5 i evalueringen fra 2016. Halden fengsel ble imidlertid stoppet en periode fordi det ble oppdaget at det ville bli dyrere enn opprinnelig kostnadsramme. At prosjektet likevel fikk karakter 5 var grunnet i at overskridelsene ikke kunne tilskrives byggeprosjektet, men et ikke tilfredsstillende forprosjekt. Etter prosjektet startet opp igjen ble det levert til avtalt tid, kost og kvalitet.

## 5. Vurdering av måloppnåelse

*Kriteriet måloppnåelse handler om hvorvidt Agder fengsel har oppnådd målene om en effektiv drift, hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt, tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff og sikkerhet under straffegjennomføring og varetekt. I dette vurderes måloppnåelsen gjennom indikatorer og sammenligninger med andre høysikkerhetsfengsel.*

### 5.1 Operasjonalisering av måloppnåelse

Et viktig moment i vurderingen av effektmålene, som også er påpekt av KS1-konsulentene, er at fengselsanleggene som evalueres må betraktes som et nødvendig, men ikke tilstrekkelig virkemiddel for å realisere de fastsatte målene. Hvordan kriminalomsorgen evner å ta fengselsanleggene i bruk har også stor betydning for måloppnåelsen. Videre er måloppnåelsen påvirket av både selve fengselskonseptet, slik det er beskrevet i funksjons- og arealveilederen, og fengselsstrukturen i Agder, med 200 plasser i Froland og 100 plasser i Mandal, i tillegg til fengslene på Evje og Solholmen.

I vurderingen av måloppnåelse varierer det hvorvidt vi forholder oss til fengselskonseptene isolert sett, eller til hvordan bruken av fengslene er påvirket av fengselsstrukturen for øvrig.

I vurderingen av effektmålene om effektiv drift og hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt er vi både opptatt av fengselskonseptene og betydningen av fengselsstrukturen i Agder, særlig hvordan denne påvirker muligheten for effektiv drift.

I vurderingen av effektmålene om sikkerhet og tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse er oppmerksomheten rettet mot fengselskonseptene. I intervjuer med ansatte i kriminalomsorgen har vi presisert at det er deres vurdering av hvorvidt anleggene i prinsippet gjør det mulig for dem å tilrettelegge for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff og om de bidrar til sikkerhet under straffegjennomføring og varetekt, vi er opptatt av. Ikke hvordan driften er påvirket av den nåværende økonomiske situasjonen til Agder fengsel. I det videre gir vi en nærmere beskrivelse av hvordan vi har operasjonalisert de fire effektmålene.

#### 5.1.1 Effektiv drift

I vurderingen av effektiv drift har vi anvendt driftskostnader per soningsplass per år, sammenlignet med andre høysikkerhetsfengsel, som indikator på om Agder fengsel driftes på en effektiv måte. Fengslene vi sammenligner med er:

- Halden fengsel
- Ringerike fengsel
- Eidsberg fengsel

Halden fengsel og Ringerike fengsel er begge store høysikkerhetsfengsel med en kapasitet på nivå med avdeling Froland, men de er bygget etter et annet konsept. Eidsberg fengsel har kapasitet tilsvarende som i Mandal, og er bygget på og utvidet med et M2015-bygg. Selv om ingen av fengslene er direkte sammenlignbare med Agder fengsel, gir likevel sammenligninger en indikasjon på hvordan det er å drive kriminalomsorg i Agder, sammenlignet med andre fengsel. Der det er relevant har vi også for de andre indikatorene sammenlignet tallene for Agder fengsel med tallene for de tre andre høysikkerhetsfengslene.

#### 5.1.2 Hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt

Vi har tolket dette effektmålet til å handle om hvorvidt kriminalomsorgen har fengselsplasser tilgjengelig når behovet oppstår. Spørsmålet vi stiller er om Agder fengsel har gitt den planlagte kapasitetsøkningen på 300 plasser, og indikatoren vi benytter er kapasitetsutnyttelsen i de to avdelingene.

#### 5.1.3 Tilrettelegge for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff

Effektmålet om å legge til rette for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff kan i teorien måles. I praksis er det imidlertid svært vanskelig å isolere effekten tilbudet i ett enkelt fengsel har på tilbakefall til kriminalitet. Agder fengsel har heller ikke vært i drift lenge nok til at det er mulig å måle tilbakefall blant de som har gjennomført straff ved fengselet. Spørsmålet vi stiller er isteden om det er sannsynlig at en straffegjennomføring ved Agder fengsel tilrettelegger for en kriminalitetsfri tilværelse etter løslatelse.

Akkurat hvilke tiltak som bidrar til å forebygge ny kriminalitet er debattert. I Norge har vi et normalitetsprinsipp som sier at frihetsberøvelsen er straffen. Prinsippet innebærer at vi legger opp til en straffegjennomføring som ligner hverdagen utenfor murene, og ikke en krevende straffegjennomføring som i seg selv skal skremme innsatte fra å begå ny kriminalitet. Det er funnet at de ulike hverdagsaktivitetene gir

grunnlag for mestring og dialog, som igjen gir rom for refleksjon over nye erfaringer relatert til tidligere tanke- og adferdsmønstre (Viggen, Juberg, Hyrve, Tønseth, & Gjeitnes, 2021).

Sentralt i vår vurderingen av målet om tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff er hvordan de innsatte aktiviseres. Det er nedfelt i forskrift om straffegjennomføring at alle domfelte som gjennomfører straff eller en straffettslig særreaksjon har aktivitetsplikt. Varetaktsinnsatte har ikke aktivitetsplikt, men skal gis et tilbud om aktivitet så langt det passer med dommen og påtalemyndighetenes bestemmelser.

Innsatte kan være i aktivitet på mange måter. Både arbeid, opplæring, programvirksomhet eller andre tiltak som er likestilte, fyller kravene til aktivitetsplikten. Samtidig som det er mange måter innsatte kan være i aktivitet på, er det også mange faktorer som kan hindre aktivitet. De viktigste faktorene er bygg og bemanning. Aktivisering krever plass, og det krever tilstedeværelse fra ansatte ved skolen eller arbeidsdriften. Videre vil det alltid være noen som ikke vil aktiviseres og andre som ikke kan aktiviseres sammen med andre innsatte.

I evalueringen har vi vurdert både omfanget av aktivisering gjennom aktiviseringsgraden, og kvaliteten på aktiviseringstilbudet gjennom å se på hvilke muligheter de innsatte har til å ta utdanning, fagbrev og å delta på programmer. Kvantitet og kvalitet i aktiviseringstilbudet kan i noen tilfeller være motsetninger, og vi mener derfor det er viktig å se de to aspektene i sammenheng.

Aktivisering i form av arbeidsdrift og skole bidrar til normalitet, men det kan også være andre grep et fengsel kan ta for å sikre normalitet. Vi har derfor valgt å inkludere *normalitet* som en indikator, hvor vi da er opptatt av «alt annet» som gjør soning i et fengsel mer eller mindre normalt. I tillegg har vi inkludert en indikator på samhandlingen med forvaltningssamarbeidspartnere. «Importmodellen», som innebærer at innsatte har rett til tjenester fra de samme offentlige aktørene som de har utenfor fengsel, har sin begrunnelse i normalitetsprinsippet.

#### 5.1.4 Sikkerhet under straffegjennomføring og varetekt

I vurderingen av effektmålet om sikkerhet under straffegjennomføring ser vi på faktorer som antas å være av betydning for å redusere risikoen for at innsatte skader både seg selv og andre. Vi ser spesielt på tilgang til fellesskap/fravær av isolasjon. At vi velger å se bort fra antall rapporterte uønskede hendelser i fengslene skyldes at tallene kan antas å være påvirket av forskjeller i rapporteringspraksis mellom fengslene (Oslo Economics, 2016). Videre har

vi i operasjonaliseringen av effektmålet for sikkerhet også valgt å inkludere forhold for de ansatte. En sentral kvalitetsdimensjon for ansatte er om de føler seg trygge på jobb og opplever at deres sikkerhet ivaretas i tilstrekkelig grad. I tillegg til at det er viktig at de ansattes sikkerhet ivaretas, bør utformingen av fengselsbyggene legge til rette for et godt arbeidsmiljø og god trivsel blant ansatte i kriminalomsorgen, og i de ulike øvrige etatene som er til stede i fengselet.

Et godt arbeidsmiljø øker sannsynligheten for at dyktige betjenter blir værende i tjeneste, og det påvirker trolig de ansattes muligheter til å utøve sine arbeidsoppgaver på en måte som sikrer kriminalomsorgsfaglig kvalitet i oppfølgingen av de innsatte. I tillegg til at det er i kriminalomsorgens egeninteresse å tilrettelegge for at ansatte trives, stiller arbeidsmiljøloven i § 4-1 krav til at arbeidsmiljøet skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse. Sykefravær og turnover brukes som indikatorer, men tolkes med varsomhet og suppleres med innsikt fra ansatte i fengselet. Denne varsomheten i tolkningen av indikatorene gjelder også for øvrige effektmål. Indikatorene gir kun en indikasjon på måloppnåelsen, og for samtlige mål er vår vurdering også basert på innsikten vi har fått gjennom intervjuer og befaringen ved Agder fengsel.

## 5.2 Effektiv drift

I Tabell 5-1 vises regnskapsførte kostnader per plass for alle de fire avdelingene i Agder fengsel, samt for de tre fengslene vi anvender som sammenligningsgrunnlag. Tallene viser store forskjeller mellom fengslene, ikke bare i 2020 og 2021 som for Mandal og Froland var preget av oppstart, og som for alle fengslene var preget av koronapandemien. I 2022, som var det første året med tilnærmet normal drift var det kun Ringerike som hadde lavere driftskostnader per plass enn Froland, mens Mandal og Evje hadde de høyeste driftskostnader per plass av fengslene i sammenligningsgrunnlaget.

**Tabell 5-1: Regnskapsførte kostnader per plass, ekskludert husleie (1 000 kroner)\***

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

\*Administrasjonen i Agder fengsel føres på en egen linje i regnskapene. Av disse er 60 prosent allokert til Froland, 30 prosent til Mandal, 5 prosent til Evje og 5 prosent til Solholmen.

Kilde: KDI

Driftskostnadene viser at målsettingen om effektiv drift bare delvis er nådd. Mens Froland er blant fengslene med lavest driftskostnad per plass, er Mandal blant de med høyest. Noe av forskjellen i kostnader mellom Mandal og Froland skyldes trolig merkostnader knyttet til lokaliseringen av administrasjonen for Agder fengsel i Mandal, utover det vi allerede har kontrollert for (se note til Tabell 5-1). Administrasjonskostnader kan imidlertid ikke forklare hele forskjellen. Det synes derfor å være stordriftsfordeler ved driften av 200 plasser kontra 100. Alle vi har snakket med, både i KDI og i fengslene er også tydelige på at det er vesentlig dyrere å drifte to enheter på henholdsvis 100 og 200 plasser, enn å drifte én enhet med 300 plasser. Vi kommer tilbake til vurderingen av hvordan kapasiteten er fordelt i vurderingen av kriteriet relevans.

I tillegg til merkostnader som følge av to enheter ble det ifølge KDI også lagt opp til bemanningsplaner ved Agder fengsel som ikke var økonomisk bærekraftige. Bemanningsplanen inneholder regler om antall timer i uken, nattarbeid, hviletid, med mer, og er laget ut fra oppgavene som skal dekkes per døgn ved den aktuelle enheten. Som redegjort for i ressursgjennomgangen av kriminalomsorgen fra 2021 er det de som arbeider med tjenesteoppsett i den enkelte enhet som omsetter bemanningsplanen til et tjenesteoppsett for den enkelte ansatte, og gjerne da i dialog med den ansatte. Disse lokale prosessene for å fastsette bemanning gjør at man kan observere dels betydelige forskjeller i bemanning, ulike fengsel imellom (Oslo Economics, 2021, s. 36). Det er utenfor denne evalueringens mandat å søke svar på hvorfor det ble lagt opp til bemanningsplaner i Agder som ikke var bærekraftige, men vi vurderer dette som et tegn på at KDI bør ta større styring over fastsettelsen av bemanningsplaner for nye fengsler.

Utfordringene med bemanningsplanleggingen handler ikke om utforming av fengslene, og gitt driftskostnadene i Froland er det vår vurdering at et fengsel utformet i tråd med funksjons- og arealveilederen, og med en kapasitet på 200 plasser eller mer, legger til rette for en effektiv drift. Dette underbygges av konklusjonene i evalueringen av M2015 fra 2020. Evalueringens konklusjon var at M2015 er et relativt kostnadseffektivt konsept for bo- og aktivitetsarealer. Begrunnelsen var først og fremst at M2015 har et større antall boenheter per vaktrom enn hva som er normalen. Det ble videre vurdert at M2015-konseptet bør ha relativt lave kostnader knyttet tilfølging av de innsatte ettersom hele eller deler av aktivitetstilbudet er i samme bygg som boavdelingene (Oslo Economics, 2020, s. 31).

M2015 er imidlertid bare ett av fem bygg som inngår i funksjons- og arealveilederen. Tilbakemeldingene vi har fått fra de som leder eller arbeider i fengslene er imidlertid at flyten i fengslet er god. Alle vi snakker har likevel mindre endringer de gjerne skulle sett gjennomført, som det å øke høyden på enkelte dører og utvide enkelte rom. I tillegg ble det ytret ønske om en kulvert for å redusere behovet for følgetjenester, slik de eksempelvis har på Ullersmo. Disse ønskene kan være legitime, men handler mer om mindre justeringer og tillegg enn konseptuelle endringer.

Effektiviteten til konseptet underbygges også av det faktumet at kostnadene på Froland er lave, selv om selvforpleiningen er innført, noe som antas å være kostnadsdrivende. Vi har ikke foretatt en regnskapsmessig gjennomgang av kostnadene, men baserer våre vurderinger på innspill fra de ansatte. De hevder kostpengene de innsatte får overgår prisen kriminalomsorgen ville betalt for å få maten laget et annet sted. Videre krever logistikken rundt handling i butikk og oppsyn ved matlaging, spesielt av de mest krevende innsatte, mer ressurser enn om maten kun skal varmes opp på boavdelingene.

Til tross for lave driftskostnader i Froland har det siden åpningen av avdeling Froland og Mandal vært oppmerksomhet rettet mot at driften av Agder fengsel ikke har vært økonomisk bærekraftig. I kriminalomsorgen fordeler KDI budsjetter til regionene basert på en gjennomsnittskostnad per plass. Regionene står så fritt til å fordele mellom fengslene. Ambisjonen til region sørvest er at Agder fengsel skal kunne driftes til denne gjennomsnittskostnaden, noe Agder fengsel ikke har klart til nå. I tillegg til manglende stordriftsfordeler i Mandal, er avdeling Evje en utfordring for Agder fengsel totalt sett. Evje hadde, som vist i Tabell 5-1, de høyeste kostnadene per plass av alle fengslene i utvalget.



## 5.3 Hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt

Et mål om hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt handler om at fengslet skal ha en kapasitet tilgjengelig for å imøtekomme variasjoner i behov for varetektsplasser, samtidig som oppbyggingen av en soningskø i Agder unngås. Definisjonen av soningskø tar utgangspunkt i at alle typer straffereaksjoner skal være påbegynt innen to måneder etter at kriminalomsorgen har mottatt den rettskraftige dommen, med mindre det er gitt utsettelse fra politiet.

KDI fører statistikk over den gjennomsnittlige kapasiteten fengslene stiller til disposisjon gjennom året, samt fengslenes kapasitetsutnyttelse. Kapasitetsutnyttelse er et mål på antall celler i bruk delt på totalt antall celler. Ved soningskø og etterspørsel etter fengselsplasser er kapasitetsutnyttelsen en indikator på fengslets effektivitet. Når en innsatt løslates kreves noe tid for å klargjøre cellen til neste innsatt. Jo raskere fengslet får cellen klargjort, jo høyere kapasitetsutnyttelse, alt annet likt, så lenge det er soningskø.

Tabell 5-2 Tabell 5-2 viser både kapasitet og kapasitetsutnyttelse for Agder fengsel og for høysikkerhetsfengslene vi bruker som sammenligningsgrunnlag. Tallene viser at Agder fengsel har levert planlagt kapasitet i årene det har vært i full drift.

Når det gjelder kapasitetsutnyttelse ble det i tidligere tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet stilt krav til fengslene om en bestemt kapasitetsutnyttelse. Dette kravet bortfalt på 2010-tallet. Isteden stilles det nå krav om en effektiv kapasitets-

utnyttelse. Det er ikke definert hva som er en effektiv kapasitetsutnyttelse, men kriminalomsorgen selv hevder en kapasitetsutnyttelse på 90 prosent er å foretrekke. En kapasitetsutnyttelse over 90 prosent over lengre tid skaper vanskeligheter for faglig god drift og det løpende vedlikeholdet. Det gjør det også vanskelig å håndtere variasjoner i politiets behov for varetektsplasser og behovet for å flytte på innsatte av sikkerhetsgrunner (Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, 2006).

Kapasitetsutnyttelsen i Agder har ligget stabilt rett under 90 prosent i Mandal, mens den har variert betydelig i Froland. Ser vi på fengslene i sammenligningsgrunnlaget har både Halden og Eidsberg hatt en kapasitetsutnyttelse på over 90 prosent, mens den har variert fra i underkant av 90 prosent i 2020 og 2021 til under 80 prosent i 2022 i Ringerike. Variasjonen i kapasitetsutnyttelse både i Froland og Ringerike skyldes avdelinger i dvale. Dette var et tiltak som ble gjort av kriminalomsorgen for å spare kostnader, og som var mulig på grunn av lav etterspørsel etter soningsplasser. Den lave kapasitetsutnyttelsen til Froland i 2020 og 2022, og til Ringerike i 2022, er derfor ikke indikatorer på ineffektivitet.

Kapasitetsutnyttelsen er påvirket av effektiviteten til fengselet, men også av eksterne forhold. For eksempel har koronapandemien hindret ordinært drift av fengslene fra mars 2020 til mars 2022. De uklare omstendighetene rundt koronapandemiens innvirkning gjør det vanskelig å anvende kapasitetsutnyttelsen til å si noe sikkert om hvorvidt Agder fengsel har evnet å legge til rette for hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt.

Kapasitetsutnyttelsen i Agder fengsel virker å være på linje med andre høysikkerhetsfengsel. Den er

Tabell 5-2: Kapasitetsutnyttelse og kapasitet

	Kapasitetsutnyttelse			Kapasitet (antall plasser)		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Avdeling Mandal	89 %	87 %	87 %	23	100	100
Avdeling Froland	73 %	87 %	76 %	32	199	200
Ringerike	89 %	87 %	78 %	158	159	159
Halden	94 %	91 %	93 %	228	228	228
Eidsberg	94 %	93 %	90 %	102	102	102

ganske sikkert ikke blant de høyeste, men på nivå med Ringerike. Vår vurdering er derfor at Agder fengsel har lyktes med å legge til rette for hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt. Vi baserer denne vurderingen primært på tallene for gjennomsnittskapasitet som fengslet har stilt til rådighet. Denne har vært som forventet, mens bruken av plassene har vært påvirket av koronapandemien.

## 5.4 Tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff

### 5.4.1 Aktiviseringsgrad

Statistikk over om de innsatte aktiviseres, og hva de aktiviseres, med føres løpende av KDI. **Error! Reference source not found.** Tabell 5-3 er den gjennomsnittlige aktiviseringsgraden over året gjengitt for Agder fengsel og for fengslene vi bruker som sammenligningsgrunnlag. I 2021, som var det første hele året med drift i Agder fengsel, hadde de to fengslene i Agder den laveste aktiviseringsgraden. I 2022 hadde imidlertid avdeling Mandal den høyeste aktiviseringsgraden, mens avdeling Froland hadde en høyere aktiviseringsgrad enn både Ringerike og Eidsberg. Samlet sett indikerer tallene at Agder fengsel har en aktiviseringsgrad på linje med de øvrige høysikkerhetsfengslene.

På samme måte som med kapasitetsutnyttelsen, gjør koronapandemien det vanskelig å trekke bestemte konklusjoner rundt hvorvidt Agder fengsel er et fengsel som gjøre det lettere å aktivisere de innsatte enn andre høysikkerhetsfengsel i Norge. Tilbakemeldingene fra de som arbeider ved Agder fengsel er at de i dag har en aktiviseringsgrad tett opp mot det byggene muliggjør, men at det ikke er plass til å aktivisere alle. Skal alle kunne aktiviseres er det ifølge

Tabell 5-3: Aktiviseringsgrad

	2020	2021	2022
Avdeling Mandal	55 %	53 %	79 %
Avdeling Froland	47 %	62 %	76 %
Ringerike	61 %	66 %	66 %
Halden*	94 %	96 %	78 %
Eidsberg	64 %	63 %	69 %

Kilde: Statistikk KDI. \*Den høye aktiviseringsgraden under pandemiårene skyldes registreringen av aktivitet opp mot smittevernrestriksjoner.

informantene vi har snakket med behov for å supplere funksjons- og arealveilederen med et nytt bygg, eller å øke størrelsen på aktivitetsbygget (bygg 3).

### 5.4.2 Kvalitet på aktiviseringstilbudet

Innledningsvis ble det beskrevet hvordan mål-oppnåelsen er et resultat av både fengselsanleggene og måten kriminalomsorgen tar fengselsanleggene i bruk. Dette er særlig tydelig når det gjelder

Tabell 5-4: Oversikt tilbud arbeidsdrift

Fengsel	Antall tilbud	Tilbud arbeidsdrift
Avdeling Froland	10	Tømrer, murer og flislegger, snekkerfag, rørlegger (fra 2023), renholdsoperatør, matfag, frisør, industrimekaniker, motormekaniker, vedlikehold inne/ute, kunstlinje
Avdeling Mandal	9	Tømrer, murer og flislegger, snekkerfag, rørlegger (fra 2023), renholdsoperatør, matfag, frisør, industrimekaniker, motormekaniker, vedlikehold inne/ute
Ringerike	6	Trevare, mekanisk, kjøkken, vaskeri/renhold, utegruppe, butikk
Halden	16	Matfag, utegruppe, bilpleie, trevare, snekring, byggfag og teknikk, renhold, kunst og håndverk, keramikk, montering, bibliotek, radio, butikk, trykkeri, ganggutter, vaskeri
Eidsberg	5	Sykkelverksted, re-design, trevareverksted, butikk, vedlikehold inne/ute

Kilde: Kriminalomsorgen (kdi.no)

kvaliteten på aktiviseringstilbudet, som er en av delindikatorene vi anvender for å vurdere målet om tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff. Kvaliteten på aktiviseringstilbudet er vurdert ut ifra tre dimensjoner:

- Innsattes mulighet for å få arbeidserfaring og ta fagbrev
- Innsattes mulighet for å ta høyere utdanning
- Innsattes mulighet for personlig utvikling gjennom deltakelse i programmer

At det eksisterer muligheter for arbeid, utdanning og programmer er en forutsetning for kvalitet, men også

bredden i tilbudet er av betydning. Et bredere tilbud kan øke sannsynligheten for at de innsatte finner et tilbud som matcher deres interesser og talent, og dermed også motivasjonen de har til faktisk å fullføre et utdannings-/kvalifiseringsløp. I kapittel 2.3 har vi redegjort for tilbudet i Agder fengsel. Som gjennomgangen der viser er det et variert tilbud av arbeidstrening, utdanning og programvirksomhet som tilbys. Som en illustrasjon på bredden i tilbudet sammenlignet med andre fengsel viser vi i Tabell 5-4 hvilke tilbud som finnes i arbeidsdriften i Agder og i fengslene vi bruker som sammenligningsgrunnlag. Tabellen viser at tilbudene er færre enn i Halden, men samtidig flere enn på Ringerike og Eidsberg.

Som beskrevet under omtalen av *Aktiviseringsgrad* er det ikke plass til å sysselsette alle med måten fengslene i Froland og Mandal er utformet. Mangelen på plass virker imidlertid ikke å ha svekket tilbudet til de som er motivert til å bygge erfaring og kompetanse. Ufordringen er å kunne tilby et lavterskeltilbud til de minst fungerende innsatte.

#### 5.4.3 Normalitet

Sammenlignet med andre høysikkerhetsfengsel er det gjort flere grep i Agder fengsel for at straffegjennomføringen skal ligne hverdagen utenfor murene. Det ene grepet er bruk av gjerder fremfor betongmur rundt fengslene. Dette gjør at innsatte føler seg mindre innestengt når de befinner seg innenfor murene. Bruk av gjerder fremfor mur er ikke et alternativ for alle fengsel, især ikke fengsel i tettbygde strøk. I Agder er dette mulig fordi begge fengslene er plassert på toppen av et høydedrag, relativt alene. Ansatte vi snakket med på befaringen var også opptatt av effekten gjerdene ga, ikke bare når man oppholdt seg utendørs, men også inne på cellene. Det ble hevdet at utsikten bidrar til å gi de innsatte ro, sammenlignet med om de hadde utsyn til en murvegg. Utover gjerdene er det særlig to forhold som peker seg ut hva gjelder normalitet: selvsforpleining og digitalisering.

#### Selvsforpleining

Intensjonen med selvsforpleiningen er å gjøre hverdagen innenfor murene likere hverdagen utenfor murene. Med selvsforpleining må innsatte lære seg å lage mat, samarbeide, sette opp et eget matbudsjett og sikre at pengene strekker til. Det skal gjøre at de innsatte tilegner seg kunnskap om kosthold og enkel matematikk.

Før innføringen av tiltaket ble det diskutert eventuelle negative sider ved tiltaket. Dette omfattet for eksempel mobbing, og press for at innsatte lavere på rangstigen skal bruke sine egne penger på å lage mat til «sjefene». Erfaringene med selvsforpleining til nå viser at dette ikke har skjedd, men at tiltaket har vært en suksess. Det fortelles at innsatte opplever stor grad

av mestring ved å lage felles måltider, og tilegner seg kompetanse på matlagning som vil være nyttig utenfor murene. Ansatte opplever videre at selvsforpleining bidrar til ro fordi de innsatte får lage maten de ønsker, fremfor å få servert mat de kanskje ikke liker.

#### Digitalisering

Av digitaliseringstiltakene er det særlig ett som bidrar til normalitet for de innsatte: selvsbetjening for samhandling med tjenestetilbydere.

Selvsbetjening for innsatte bidrar til normalitet fordi det i større grad ligner måten en kommer i kontakt med det offentlige utenfor murene. Løsningen er fortsatt i en tidligfase og har et begrenset grensesnitt, men den lærer likevel de innsatte å håndtere de teknologiske løsningene som NAV og andre tjenestepartnere benytter. Ettersom løsningen blir mer integrert med systemene til andre tjenestetilbydere er det forventet at læringsutbyttet vil stige.

Videre er det et generelt poeng at de innsatte gis mulighet til å henge med på den teknologiske utviklingen i samfunnet. Utenfor murene gjør de aller fleste i dag bruk av teknologiske løsninger til langt mer enn kontakt med det offentlige.

#### 5.4.4 Samhandling med forvaltnings-samarbeidspartnere

Kriminalomsorgen har en rekke forvaltningssamarbeidspartnere som bidrar til å sikre at innsatte har et tilbud i tråd med gjeldende lover og regler, og som hjelper til å legge til rette for at innsatte kan få en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff. Forvaltningssamarbeidspartnerne inkluderer aktører fra rettsvesenet, helsevesenet, NAV og ulike utdanningsinstitusjoner.

De ansatte ved Agder fengsel forteller om et godt samarbeid med forvaltningssamarbeidspartnerne. Nyten av at de mest brukte tjenestene er lokalisert inne i fengselet vektlegges særlig. Dette bidrar både til bedre samhandling og samarbeid, og reduserer ressurser brukt på følgetjenester.

I 2022 gjennomførte statsforvalteren i Agder et tilsyn med fengselshelsetjenesten ved Agder fengsel, avdeling Mandal. Der ble det påpekt et avvik knyttet til det at fengselshelsetjenesten ikke fatter vedtak på tjenester som gis regelmessig og har en varighet ut over 14 dager. Dette skal nå være rettet opp. Videre ble det påpekt enkelte mangler i tjenestetilbudet, forårsaket av den økonomiske situasjonen, for eksempel at fremstilling til eksterne helseundersøkelser, har blitt utsatt. Kriminalomsorgen har opplyst at denne typen fremstillinger vil bli høyt prioritert fremover (Statsforvalteren i Agder, 2022). Avvikene statsforvalteren påpeker kan imidlertid ikke tilskrives utformingen av fengselsanleggene. Og

utover de nevnte avvikene tyder funnene fra rapporten på at fengselshelsetjenesten har etablerte rutiner for samarbeid og samhandling som er i tråd med god praksis (Statsforvalteren i Agder, 2022).

## 5.5 Sikkerhet under straffegjennomføring og varetekt

I vurderingen av effektmålet om sikkerhet under straffegjennomføring og varetekt har vi sett på forhold for innsatte i form av fellesskap/fravær av isolasjon, og forhold for ansatte i form av sykefravær, turnover og tilbakemeldinger på arbeidsmiljøet.

### 5.5.1 Sikkerhet for de innsatte

Sikkerhet for de innsatte handler både om beskyttelse fra andre innsatte, hvis nødvendig, men også beskyttelse fra seg selv. Selvskading og selvmord er en utfordring i norske fengsel (Kriminalomsorgsdirektoratet, 2018). Dette er komplekse problemer, og utformingen av et bygg alene kan ikke hindre at uønskede hendelser skjer. Et egnet bygg kan imidlertid gjøre det er lettere å drive forebyggende arbeid.

Tilgang til fellesskap og fravær av isolasjon antas å ha en positiv effekt på innsattes psykiske helse (Sivilombudet, 2023), og byggenes utforming er av betydning for muligheten til å tilby fellesskap. Sivilombudets forebyggingsenhet offentliggjorde i 2019 en særskilt melding til Stortinget om isolasjon og manglende menneskelig kontakt i norske fengsler (Sivilombudet, 2019). I meldingen pekes det på at bygningsmessige forhold og mangel på personell bidrar til bruk av isolasjon i norske fengsel.

Agder fengsel er det første fengslet i Norge hvor samtlige avdelinger har tilgang til arealer for fellesskap, også særavdelingene. Innsatte i norske fengsel har krav på minimum to timer meningsfullt samvær med andre per dag, mens det er en målsetting at innsatte som ikke er underlagt restriksjoner skal ha minimum åtte timer fellesskap per dag. Som fellesskap regnes arbeidsdrift og skole med mer, men også tiden innsatte tilbringer på boavdelingene uten låste dører.

Tabell 5-5 Tabell 5-5 og Tabell 5-6 Tabell 5-6 viser hvilke avdelinger i Agder, og i de øvrige fengslene vi sammenligner med, hvor innsatte *ikke* hadde åtte timer fellesskap eller mer i gjennomsnitt på hverdag og helg i 2021 og i 2022. I Agder fengsel var det kun avdeling D på Froland hvor antall timer fellesskap var under 8 timer på hverdag, mens det kun var i avdeling S på Froland hvor antall timer fellesskap i helg var under 8 timer. Antall timer var imidlertid nær 8 timer i begge disse avdelingene, og samtlige av de øvrige fengslene har større utfordringer enn Agder

med å gi de innsatte det ønskede antall timer fellesskap. I tillegg til gode muligheter for fellesskap er Agder det første fengsel med pust- og bevegelsessensorer installert på rommene.

At Agder fengsel, avdeling Mandal og Froland, etter vår vurdering har en utforming som legger til rette for sikkerhet for de innsatte er ikke ensbetydende med at uønskede hendelser ikke kan skje. Det har eksempelvis vært omfattende mediaoppmærksomhet rundt et selvmord i Mandal fengsel (VG, 2022). Dette understreker poenget som er trukket frem innledningsvis, at fengselanleggene er et nødvendig, men ikke tilstrekkelig virkemiddel for å realisere de fastsatte målene.

**Tabell 5-5: Antall timer fellesskap i avdelinger med under 8 timer fellesskap, hverdag**

Fengsel	Avdeling	2021	2022
Froland	Avdeling D	7,8	7,8
Ringerike	Avdeling A	2,5	2,5
Halden	A1	5,0	3,2
Halden	A3	7,9	6,8
Halden	A3		7,8
Eidsberg	Avdeling A	4,0	4,0
Eidsberg	Avdeling B4	4,5	4,5

Kilde: KDI

**Tabell 5-6: Antall timer fellesskap i avdelinger med under 8 timer fellesskap, helg**

Fengsel	Avdeling	2021	2022
Froland	Avdeling S	6,5	7,3
Ringerike	Avdeling A	2,5	2,5
Halden	A1	3,5	3,7
Halden	A2	7,5	
Halden	A3	3,5	4,8
Halden	A4	7,1	
Eidsberg	Avdeling A	2,5	2,5
Eidsberg	Avdeling B	7,6	7,6
Eidsberg	Avdeling C	7,6	7,6
Eidsberg	Avdeling B4	3,5	3,5

Kilde: KDI

### 5.5.2 Sikkerhet og arbeidsmiljø for de ansatte

Innsatte og ansatte tilbringer mest tid sammen i M2015-byggene, og utformingen av M2015-byggene er derfor det som har størst betydning for sikkerheten til ansatte. I evalueringen Oslo Economics gjorde av M2015-byggene fra 2020 var vurderingen av muligheter for å ivareta sikkerheten til ansatte og innsatte følgende:

*Vår vurdering er at bo- og aktivitetsarealene i M2015 tilrettelegger for god ivaretagelse av sikkerhet. Mindre boenheter og vaktrom med direkte tilkomst til boenhet ville muligens gitt enda bedre ivaretagelse av sikkerhet, men dette er det ulike meninger om blant de ansatte. Det vil alltid være tiltak som kunne styrket sikkerheten ytterligere, men etter vår vurdering er det ikke mer krevende å sørge for sikkerhet i M2015 enn i de øvrige casefengslene (Oslo Economics, 2020, s. 39).*

Denne vurderingen bekreftes gjennom samtaler med ansatte i Agder fengsel. Byggenes innvirkning på sikkerheten oppleves som god, og vi har ikke fått tilbakemeldinger denne gang på at dette med avstand mellom vaktrom og boenhet er et problem. De mest kritiske innvendinger til sikkerheten er knyttet til det driftsmessige. Enkelte informanter trekker frem den krevende økonomiske situasjonen, og at ansatte som følge av dette har opplevd at det er for få på jobb. En opplevelse av at det er for få på jobb kan bidra til en opplevelse av manglende sikkerhet. Videre ble det i samtalen vi hadde med ansatte ytret et ønske om å kunne tilhøre en bestemt boavdeling, fremfor å skifte mellom avdelinger. Dette fordi det å kjenne de innsatte er viktig for sikkerheten. Dette med hvordan en rullerer ansatte er imidlertid også et spørsmål knyttet til driften av fengslet.

Det driftsmessige har også hatt betydning for arbeidsmiljøet i Agder fengsel. Både innføring av kostnadsreduksjoner siden åpningen av fengslet, og begrensninger som koronapandemien la på mulighetene for felles kulturbygging har, ifølge erfaringsrapportene fra den tidligere fengselslederen, bidratt negativt til arbeidsmiljøet. Den økonomiske situasjonen har videre gitt en relativt høy turnover. Agder fengsel har sysselsatt mange nyansatte, men mange av disse har valgt å slutte fordi de ikke har følt seg sikre på en fast plass i Agder fengsel på sikt. Høy turnover har en negativ innvirkning både på arbeidsmiljø og sikkerhet.

Vårt inntrykk fra befaringen gir imidlertid et mer nyansert bilde av arbeidsmiljøet. Samtlige vi snakket med var tydelige på at den ressursmessige situasjonen til Agder fengsel var krevende, men majoriteten var også tydelige på at utformingen av Agder fengsel gjorde det til et godt sted å jobbe. Som de innsatte, setter de ansatte pris på fraværet av høye murer, og det at de innsatte synes å trives i fengslet smitter over

på de ansatte. Også tallene på sykefravær gir en indikasjon på at trivselen til de ansatte er god. Som vist i Tabell 5-8 har særlig avdeling Froland et lavt fravær. Vår vurdering er derfor at fengselsanleggene i seg selv gjør det mulig å legge til rette for sikkerhet under straffegjennomføring og varetekt for både ansatte og innsatte.

**Tabell 5-8: Samlet sykefravær (kort- og langtids), helårs glidende gjennomsnitt, mai 2023**

Fengsel	Sykefravær
Avdeling Froland	6,7 %
Ringerike	8,2 %
Avdeling Mandal	9,3 %
Eidsberg	11,5 %
Halden	12,7 %

Kilde: KDI

## 5.6 Samlet vurdering av måloppnåelse

Vurderingen av måloppnåelsen til Agder fengsel avhenger hvilket perspektiv vi vurderer måloppnåelsen ut ifra. Vurderer vi isolert et fengsel bygget etter funksjons- og arealveilederen, med avdeling Froland som eksempel, er forutsetningene til stede for en effektiv drift, og for en drift som både tilrettelegger for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff og er sikker for både innsatte og ansatte.

Vi vurderer måloppnåelsen til et fengsel utformet i tråd med funksjons- og arealveilederen, eksemplifisert med avdeling Froland, til karakter 5. I Concepts retningslinjer for evaluator står det om karakter 5 på måloppnåelse at det skal gis ved svært god oppfyllelse av målene, og hvor prosjektet fremstår som et treffsikkert virkemiddel for å realisere de planlagte effektene. I Agder fengsel er det blant annet initiert flere nyskapende løsninger for å tilrettelegge for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff.

Vurderer vi isteden den samlede fengselsstrukturen i Agder etter fullføringen av avdeling Mandal og Froland, er måloppnåelsen svakere. Måloppnåelsen til hele prosjektet, hensyntatt de økonomiske utfordringene som en fordeling av kapasitet på to fengsel har medført, samt utfordringene med etableringen av det kostbare fengslet i Evje, vurderer vi måloppnåelsen til karakter 3. Dette er en karakter som anvendes for prosjekter med effekt og måloppnåelse som anses som akseptable, men ikke noe mer. Den samlede karakteren skjuler imidlertid variasjoner effektmålene imellom. Prosjektet vurderes fortsatt godt på målet om hurtig iverksettelse av straffe-

gjennomføring og varetekt, men dårlig på driftseffektivitet. Manglende muligheter til å drive effektivt har også innvirkning på målene om å tilrettelegge for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff, og sikkerhet for ansatte og innsatte.

Til sammenligning ble måloppnåelsen til Halden fengsel vurdert til 4. På samme måte som for Agder fengsel var det kvaliteten på tilbudet som trakk opp, mens de høye driftskostnadene trakk ned.

## 6. Vurdering av andre virkninger

*Kriteriet andre virkninger handler om hvilke virkninger, utover det som reflekteres i resultat- og effektmålene, som kan anses å ha oppstått som følge av prosjektet. Det kan være både positive og negative virkninger. Dette kapitlet inneholder vurderinger av virkninger for de grupper av interessenter som enten direkte eller indirekte antas å være påvirket av prosjektet.*

### 6.1 Operasjonalisering av andre virkninger

Til vurderingen av andre virkninger har vi ikke utarbeidet forhåndsdefinerte indikatorer. Vi har isteden definert grupper av interessenter, og vært oppmerksomme under dokumentstudier og intervjuer på om virkninger som ikke reflekteres direkte i resultat- og effektmålene har blitt trukket frem for disse gruppe. Gruppene av interessenter er:

- Kriminalomsorgen
- Innsatte
- Pårørende
- Ansatte
- Politiet
- Befolkning og næringsliv i Agder-regionen

For de ansatte og de innsatte har vi ikke identifisert virkninger av betydning, utover det som følger av måloppnåelsen.

### 6.2 Virkninger for kriminalomsorgen

Det var en uttalt målsetting at Agder-prosjektet skulle gi økt kunnskap om digitalisering i kriminalomsorgen. Prosjektet har imidlertid også bidratt med læring på områder hvor dette ikke var en uttalt målsetting, og da spesielt på bruken av funksjons- og arealveilederen som utgangspunkt ved byggingen av nye fengsel. Agder fengsel er det første fengslet som i sin helhet er bygget i tråd med funksjons- og arealveilederen, og kunnskapen som er ervervet gjennom prosessen har gitt kriminalomsorgen verdifull informasjon om hvordan fengsler bygges effektivt. Det har også gitt erfaring med vanskeligheten med å planlegge for en effektiv drift.

### 6.3 Virkninger for de pårørende

Foruten forholdene for de innsatte vil de pårørende påvirkes av hvor lett det er å komme seg til fengslet, samt kvaliteten på besøksarealene.

Når det gjelder spørsmålet om hvor lett det er å komme seg til fengslet er dette todelt. Byggingen av Agder fengsel gjorde det mulig å legge ned fengslene i Arendal og Kristiansand, og det gjorde det mulig å «hente hjem» fanger som av plasshensyn gjennomførte straffen ved fengsel i Rogaland. For pårørende som ellers ville besøkt de innsatte i enten Arendal eller Kristiansand har det blitt vanskeligere å komme seg til fengslet. For pårørende som ellers ville besøkt de innsatte i Rogaland et det motsatt. For dem har det blitt enklere å komme på besøk. Hvilken effekt som er størst er usikkert, men det antas at den positive effekten av å hente fanger tilbake fra Rogaland, og potensielt fra andre steder i landet, er størst.

Ifølge de vi har intervjuet ved fengslene er besøksfasilitetene vesentlig bedre i Agder fengsel enn i Åna, eller slik de var i de nedlagte fengslene i Arendal og Kristiansand. Det er tilrettelagt for egne fasiliteter der barnefamilier kan overnatte og dermed forlenge sine besøk hos innsatte. Tilknyttet disse fasilitetene er det også en lekeplass, som kan skape mer normalitet i besøkene. Videre kan det, ifølge KDI, antas at digitaliseringstiltakene også har en effekt for de pårørende. Dette gjelder særlig selvbetjeningsportalen, som har gjort det enklere for pårørende å søke om besøk.

I sum har Agder fengsel-prosjektet, etter vår vurdering, hatt positive virkninger for de pårørende.

### 6.4 Virkninger for politiet

Hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt er et av prosjektets effektmål. I vurderingen av måloppnåelsen har vi vurdert dette ut ifra tilgjengelig kapasitet, men for politiet er det også et spørsmål om reiseavstand. Vi har ikke intervjuet politiet, men basert på erfaring fra tidligere utredninger av fengsels-prosjekter legger vil til grunn at det for politiet vil være positivt med så kort vei mellom arresten og fengslet som mulig. Hvordan Agder fengsel-prosjektet har påvirket politiets reisevei ligner dermed måten de pårørende har blitt påvirket. De som ellers kunne kjørt til Arendal eller Kristiansand har fått lengre reisevei, mens de som måtte kjøre til Rogaland har fått kortere reisevei. Vi har ikke gjort en konkret vurdering av transportene, men vurderer effektene som positive. Dette begrunnes med at antall plasser i Agder fengsel er mer enn det dobbelte av antall plasser i Arendal og Kristiansand fengsel til sammen. Uten Agder fengsel ville det derfor blitt mange lange reiser for politiet.

## 6.5 Virkninger for befolkning og næringsliv i Agder-regionen

Agder fengsel er en stor arbeidsplass og har bidratt til å skape over 200 nye arbeidsplasser i Agder-fylkene. De vi har intervjuet i KDI, Statsbygg og i fengslene har opplevd Agder-regionen som positive til prosjektet. Etter hva vi er kjent med har det ikke kommet negative reaksjoner fra naboer eller andre lokalt på byggingen av fengslene. Til sammenlignet med Oslo, hvor naboer stoppet byggingen av nytt Oslo fengsel på Bredtveit, har avdelingene i Froland og Mandal få naboer.

Samlet sett vurderer vi at Agder fengsel har hatt positive virkninger for befolkning og næringsliv i Agder-regionen.

## 6.6 Samlet vurdering av andre virkninger

Prosjektet Agder fengsel har få virkninger ut over det som gjelder måloppnåelsen, og ingen av virkningene

anses å ha en vesentlig stor negativ eller positiv innvirkning. I sum gir vi derfor karakteren 3 på andre virkninger. I Concepts retningslinjer for evaluator står det at karakter 3-4 anvendes der prosjektet har få virkninger ut over det som gjelder måloppnåelsen, og få eller ingen vesentlige negative virkninger. Årsaken til at vi gir karakteren 3 og ikke 4 er at virkningene vurderes som nokså begrenset.

Til sammenligning ble andre virkninger i etter-evalueringen av Halden fengsel vurdert til 5. Årsaken til den høye karakteren var dels at Halden fengsel ble et utstillingsvindu der kriminalomsorgen fikk vist frem en praksis som i stor grad etterlever prinsippene norsk straffegjennomføring skal bygge på. Dette er prinsipper som også Agder fengsel bygger videre på. Det var også dels fordi det brede aktivitetstilbudet til Halden fengsel ble trukket fram. Dette er virkninger som i evalueringen av Agder fengsel er behandlet under *måloppnåelse*.



## 7. Vurdering av relevans

*Kriteriet relevans handler om hvorvidt det var behov for det prosjektet leverer, om prosjektet er i samsvar med brukernes og samfunnets behov og prioriteringer i dag og om det finnes andre konsepter som kunne vært mer relevante for å oppnå målene. I dette kapitlet drøftes disse momentene for prosjektet Agder fengsel.*

### 7.1 Operasjonalisering av relevans

Det prosjektutløsende behovet for Agder fengsel, som formulert i KVVU-en, var en kombinasjon av tre faktorer: bygningsmassens tilstand og begrensningene den gir med hensyn til å kunne møte kravene som følger av St. meld nr. 37 (2007-2008), kapasitet og fleksibilitet til å kunne møte etterspørselen etter ulike plasser, og behov knyttet til bygningsmessige løsninger for å kunne gi innhold til soningen i tråd med overordnede politiske føringer. I vurderingen av relevans har vi formulert spørsmål knyttet til hver av de tre faktorene som utgjorde det prosjektutløsende behovet. Spørsmålene vi stiller er:

- Var det behov for å bedre tilstanden til kriminalomsorgens bygningsmasse i Agder?
- Var det behov for økt kapasitet i Agder?
- Var utformingen av fengslene i tråd med overordnede politiske føringer?

I tillegg stiller vi spørsmål ved om konseptet med å fordele kapasiteten på to fengsel var det rette.

### 7.2 Behov for å bedre tilstanden til kriminalomsorgens bygningsmasse i Agder?

Byggingen av Agder fengsel, avdeling Mandal og Froland, førte til nedleggelsen av Arendal og Kristiansand fengsel. Kristiansand fengsel lå i sentrum av Kristiansand, med begrensede muligheter for aktivisering. Arendal fengsel ble åpnet i 1862, og hadde en utforming basert på «Philadelphia-systemet». Utgangspunktet for dette systemet var at de innsatte skulle være avskåret fra samkvem med andre innsatte (Evensen, Skjeggestad, Haugli, & Aukrust, 2021). En slik utforming er ikke i tråd med overordnede politiske føringer for hvordan kriminalomsorg skal drives. Byggingen av erstatningskapasitet for fengslene i Arendal og Kristiansand er

derfor, etter vår vurdering, i tråd med brukernes og samfunnets behov og prioriteringer også i dag.

### 7.3 Behov for økt kapasitet i Agder?

Behovet for økt kapasitet i Agder var basert på prognoser for etterspørselen etter fengselsplasser. Det ble i KVVU-en utarbeidet prognoser på 3 til 5 års sikt på landsbasis, og 5 til 20 års sikt på regionnivå. KVVU-en inkluderte områdene Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder, og konkluderte med at det ikke var noen umiddelbare kapasitetsbehov på kort sikt, men at det var en underdekning i området Agder og Buskerud som burde løses. Dette gjaldt særlig behov for varetekts- og høysikkerhetsplasser i Agder. På lengre sikt ble det anslått at det ville være behov for økt kapasitet i landet, så vel som i utredningsområdet.

I KS1-rapporten ble det foretatt en detaljert gjennomgang og justering av KVVU-ens prognose. Forutsatt en kapasitetsutnyttelse på 90 prosent ble det konkludert med et behov for cirka 260-315 nye plasser og erstatningsplasser i region sørvest i 2022. Av disse var 122 plasser knyttet til erstatningskapasitet for nedleggelsen av fengslene i Arendal, Kristiansand og Kleivgrend fengsel. 75-80 plasser var knyttet spesifikt til et behov for flere plasser i Agder for å hente «hjem» fanger fra Rogaland. 11 plasser var knyttet til behovet for å redusere soningskøen og 50-100 plasser var nye plasser for å dekke økt etterspørsel.

KS1-rapportens prognoser ble utarbeidet på et tidspunkt hvor det over flere år hadde vært en økning i etterspørselen etter straffegjennomføringskapasitet. Ifølge tall fra KDI økte gjennomsnittlig antall innsatte per år fra 2 430 i 2000 til 3 850 i 2016, en økning på nesten 60 prosent. Denne trenden snudde imidlertid i 2017, og i perioden fra 2017 til februar 2020 opplevde kriminalomsorgen en nedgang i gjennomsnittlig antall innsatte på over 700 (KDI, 2021).

Konsekvensen av endringen i etterspørsel etter 2017 er at kriminalomsorgen nå, ifølge de siste kapasitetsprognosene, samlet sett har flere plasser tilgjengelig enn det som er påkrevd for å drifte fengslene med en kapasitetsutnyttelse på 90 prosent. Det er imidlertid regionale variasjoner, og variasjoner mellom sikkerhetsnivåer. Som vist i Tabell 7-1 er det region sørvest som nå har det største «overskudd» av plasser.

**Tabell 7-1: Kapasitet og antatt kapasitetsbehov ved 90 prosent kapasitetsutnyttelse**

Region	Høy-sikkerhet	Lav-sikkerhet	Samlet kapasitet	Kapasitetsbehov (2025)	Kapasitetsbehov (2030)	Over/underdekning (2025)	Over/underdekning 2030
Øst	1198	424	1622	1539	1612	83	10
Sør	412	171	583	478	486	105	97
Sørvest	536	160	696	520	529	176	167
Vest	286	181	467	447	455	20	12
Nord	300	153	453	480	490	-27	-37
<b>Sum</b>	<b>2732</b>	<b>1089</b>	<b>3821</b>	<b>3464</b>	<b>3573</b>	<b>357</b>	<b>248</b>

Kilde: KRUS

Endringene i kapasitetsbehovet fra 2017 og frem til i dag illustrerer utfordringene kriminalomsorgen har med å dimensjonere rett kapasitet. Det er særlig tre områder som skaper utfordringer for kriminalomsorgen.

Det første er politiets aktivitet og prioriteringer. En varetektinnsettelse er i over halvparten av tilfellene å anse som en fremtidig påbegynt domssoning, og i perioden fra 2014 til utbruddet av koronapandemien i 2020 har antall innsatte i varetekt falt med 35 prosent, noe som tilsvarer 375 varetektinnsatte. Nedgangen har vært særlig markant siden starten av 2017 (KDI, 2021). Politiet har, ifølge KDI, ikke en tradisjon for å utarbeide prognoser for framtidig volum i produksjon av straffesaker, og dette er en utfordring for kriminalomsorgens arbeid med prognoser for straffegjennomføringskapasitet.

Det andre er lov- og rettsutviklingen. Når det defineres «nye» lovbrudd eller områder for kriminalitet, endres også potensielt etterspørselen etter straffegjennomføringskapasitet. Det samme gjelder endringer i strafferammene for eksisterende lovbrudd. Et eksempel på dette er skjerpingen av straff for drap, annen vold og seksuallovbrudd, omtalt Prop. 97 L (2009-2010). Det utmåles nå strengere straff for disse lovbruddene, men i vurderingen av de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslaget ble det vurdert at det samlede omfang fullbyrding av ubetinget fengselsstraff ikke ville øke i årene fremover (Justis- og politidepartementet, 2010). Tall fra KDI viser at antall iverksatte dommer per år var om lag det samme i 2009 som i 2020. Men fordi de dømte nå soner lengre straffer, økte antallet som satt i fengsel på grunn av seksuallovbrudd fra 334 i 2009 til 694 i 2020.

Det tredje er hvor attraktivt Norge er for utenlandske kriminelle. Etter innlemmelsen av 8 østeuropeiske land i Schengen-området i 2007 skjedde det en dobling i antall utenlandske innsatte på tre år, og antall utenlandske innsatte i norsk fengsel fortsatte å øke

fram til og med 2016. I 2016 var det om lag 1 300 innsatte i norske fengsel fra utlandet. Siden 2016 og fram til mars 2020 har tallet på utenlandske innsatte blitt redusert til cirka 900, en nedgang på 30 prosent (KDI, 2021).

Basert på kapasitetssituasjonen i dag og prognosene for behovet fremover er det vår vurdering at det var et behov for fengselsplasser i Agder, men ikke i det omfanget som ble bygget. Det å ha mulighet til å gi alle innsatte et tilbud som tilrettelegger for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff, og som innebærer sikkerhet for ansatte og innsatte, virker i dag å være et større behov enn straffegjennomføringskapasitet. I tillegg er det andre regioner som har en mindre kapasitetsbuffer enn region sørvest, og som trolig ville hatt større nytte av økt kapasitet. Nedgangen i behovet for kapasitet var imidlertid vanskelig å forutse både da KS1-rapporten ble utarbeidet i 2013 og i 2017, på tidspunktet da beslutningen om byggingen av Agder fengsel ble fattet.

## 7.4 Utforming i tråd med overordnede politiske føringer?

Spørsmålet om hvorvidt utformingen av Agder fengsel både var og er i tråd med overordnede politiske føringer kan i stor grad besvares ved å se til vurderingen av effektmålene. Effektmålene for Agder, slik de er operasjonalisert i evalueringen er:

- Effektiv drift
- Hurtig iverksettelse av straffegjennomføring og varetekt
- Tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff
- Sikkerhet under straffegjennomføring og varetekt

De overordnede målene for kriminalomsorgen, fastsatt i Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev for 2023, er følgende:

- Domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff
- Lavt omfang av isolasjon i fengsel
- Kapasiteten i kriminalomsorgen er effektivt utnyttet
- Sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen

Dagens målsettinger er i stor grad bare en detaljering av det som var målsettingene for kriminalomsorgen på beslutningstidspunktet. I 2017, hvor oppstartsbevilgningen ble gitt, var de overordnede målene for kriminalomsorgen å styrke forebyggingen av kriminalitet og å bidra til en mer effektiv straffesakskjede. Dette viser at det i stor grad er samsvar mellom effektmålene og de overordnede målsettingene for kriminalomsorgen i dag, og på beslutningstidspunktet. Oppnåelsen av effektmålene er derfor en tydelig indikasjon på om fengslene var og er utformet i tråd med overordnede politiske føringer.

For vurderingen av relevans er det selve utformingen av fengslene oppmerksomheten er rettet mot, og denne vurderes som svært god, noe befaringen og samtalen med de ansatte ved fengslet bekreftet. Vår vurdering er derfor at utformingen av fengslene både var i tråd med overordnede politiske føringer på beslutningstidspunktet, og gjeldende politiske føringer i dag. Om noe har behovene blitt enda tydeligere siden beslutningen om Agder fengsel ble tatt, med en serie rapporter og artikler som kritiserer forholdene for innsatte ved norske fengsel (Likestilling- og diskrimineringsombudet, 2023).

## 7.5 Riktig å fordele kapasiteten på to fengsel?

Et sentralt spørsmål i vurderingen av relevans er om det finnes andre konsepter som kunne vært mer relevante for å oppnå målene. Vår vurdering av dette spørsmålet tar utgangspunkt i alternativanalysen fra KS1-rapporten, og sammenligner lønnsomheten av konsepter med kapasiteten fordelt på henholdsvis én og to lokasjoner.

### 7.5.1 Prissatte virkninger

Alternativanalysen i KS1-rapporten har fire prissatte virkninger: investeringer, etterslepsvedlikehold, FDV og fengselsdriftskostnader. I tillegg ilegges nettoøkningen i offentlig pengebruk en skattefinansieringskostnad på 20 prosent.

Det er primært fengselsdriftskostnadene som skiller mellom konseptene, og vi har valgt å rette oppmerksomheten mot forskjellen i disse kostnadene.

I KS1-rapporten er et fengsel med to lokasjoner beregnet å ha høyere driftskostnader, og forskjellen mellom konseptene er beregnet til 53 millioner 2012-

kroner, målt i netto nåverdi over 40 år. Erfaringene fra driften av Agder fengsel så lagt er at forskjellen i driftskostnader mellom ett og to fengsel virker å være vesentlig større enn hva KS1-rapporten la til grunn.

Som vist i Tabell 5-1 hadde avdeling Mandal i 2022 en driftskostnad per plass på cirka 1,2 millioner kroner, mens tilsvarende beløp i avdeling Froland var på cirka 935 000 kroner. Om vi legger til grunn at en kunne ha driftet et fengsel med 300 plasser til samme kostnad per plass som i Froland innebærer beslutningen om to lokasjoner en årlig merkostnad på 277 000 kroner per plass, eller 27 millioner kroner årlig for 100 plasser. Nåverdien av denne merkostnaden over 40 år er 638 millioner 2022-kroner.

De betydelige forskjellene mellom beregnede kostnader i KS1-rapporten og faktiske kostnader skyldes dels en underestimert i KS1-rapporten, av kostnadene ved drift av to lokasjoner. Og dels at den valgte løsningen er forskjellig fra KS1-rapportens anbefaling. KS1-rapporten anbefalte en løsning med 150 plasser på hver lokasjon, og med kun 100 plasser ved avdeling Mandal utløses trolig større smådriftsulempere enn det som reflekteres i beregningene fra KS1. Det kan naturligvis hevdes at kostnadene for driften av Mandal vil reduseres ettersom man høster erfaringer med hvordan fengslet kan driftes uten smittvernsrestriksjoner. KDI er imidlertid tydelige på at smådriftsulempene ikke vil forsvinne, og at en struktur med to lokasjoner permanent vil være vesentlig mer kostbart enn en samling av kapasitet på ett sted. Funnene vi har gjort i evalueringen underbygger denne vurderingen.

### 7.5.2 Ikke-prissatte virkninger

Tabell 7-2 viser hvordan KS1-rapporten vurderer de ikke-prissatte virkningene av en kapasitetsøkning på 300 plasser fordelt på henholdsvis ett eller to fengsel. Gjennomgående vurderes det å være bedre å dele kapasiteten på to fengsel. Virkningene er knyttet enten til plasseringen av fengslene eller til tilbudet som er mulig å gi i fengslene.

**Tabell 7-2: Ikke-prissatte virkninger (KS1)**

Virkning	Ett fengsel	To fengsel
Soningsmiljø og tilbud og arealer for soningsprogresjon og kriminalitetsfri tilværelse	+++	++++
Nærhet til politi/varetekt	+++	++++
Nærhet til arbeidsmarked, utdanningsinstitusjoner, 2 linje helsetjenester og nødeter	+++	++++
Behov for å holde innsatte adskilt	++	+++
Nærhet til pårørende og eget nærmiljø	-	0
Opplegg for spesialisering ift. sikkerhet, kjønn, varetekt, nasjonalitet	++	+++
Fleksibilitet for videre utbygging (opsjon)	0	+++

Kilde: Vista Analyse og Holte Consulting (2013)

For virkninger knyttet til hvilke tilbud det er mulig å gi i fengslene er det vår vurdering, basert på erfaringene fra Agder så langt, innspill fra ansatte ved fengslene og erfaringer fra andre fengsel, at forskjellene mellom de to konseptene er mindre enn det som ble lagt til grunn i KVU-en.

Når det gjelder soningsmiljø og tilbud og arealer for soningsprogresjon og kriminalitetsfri tilværelse er det etter vår vurdering ikke slik at to fengsel er bedre enn ett. I et større fengsel blir det større rom for spesialisering, og det vil ifølge informantene fra Froland ikke være problematisk å få logistikken i fengslet til å gå opp med 100 flere innsatte, så fremt det bygges en større butikk og større arealer til aktivisering.

Når det gjelder behov for å holde innsatte adskilt krever ikke dette to separate fengsel. I og med at aktiviseringen i M2015-byggene i stor grad skjer i byggenes førsteetasje er det mulig å holde innsatte både adskilt og aktivisert, så fremt de plasseres i ulike M2015-bygg.

Når det gjelder opplegg for spesialisering avhenger dette av type spesialisering det er snakk om. Dersom det er snakk om å rendyrke et fengsel som et rent kvinnefengsel er dette enklere med to lokasjoner. Ønsker en å rendyrke et fengsel som et varetektsfengsel er også dette enklere med to lokasjoner, men dette virker ikke å være et relevant tiltak i dag. Om det er snakk om å ha dedikerte deler av fengslet avsatt til varetektsinnsatte er mulighetene minst like

gode med ett fengsel som med to. Det samme gjelder dedikerte deler for nasjonaliteter, hvis dette er ønskelig. Til slutt, når det gjelder spesialisering knyttet til sikkerhet, er det en uttrykt mangel i begge fengsel at de ikke i umiddelbar nærhet har en overgangsbolig tilgjengelig. Dette gjør det vanskeligere å legge til rette for progresjon i straffegjennomføringen.

For virkninger knyttet til plasseringen av fengslene, inkludert nærhet til politi/varetekt, pårørende, utdanningsinstitusjoner vil en løsning med ett fengsel i Mandal og ett fengsel i Froland være bedre enn ett stort fengsel enten i Mandal eller i Froland. Det er imidlertid ikke åpenbart at en løsning med ett fengsel et sted mellom Arendal og Kristiansand ville gitt mindre nærhet til de aktuelle aktørene enn det konseptet som ble valgt.

### 7.5.3 Samlet vurdering av konseptene

I KS1-rapporten anbefales konseptet med to fengsel, tross høyere driftskostnader. Begrunnelsen er at dette gir muligheter for noe bedre soningsforhold, blant annet mulighet til å flytte fanger mellom de to fengslene. Det hevdes videre at det også gir mulighet til å spesialisere ett av fengslene til å ivareta kvinner eller eventuelt andre grupper. Det er videre viktig å påpeke at KS1-rapporten vurderte et alternativ med to fengsel på 150 plasser. Det ble i rapporten også presisert at om antall plasser i de to fengslene skulle være forskjellig, burde fengslet med flest plasser ligge nærmest Kristiansand.

Vår vurdering er at ikke det beste konseptet for fengselskapasitet i Agder ble valgt. Det er mer kostbart enn antatt å dele kapasiteten på to lokasjoner, og kvaliteten blir ikke tilsvarende bedre. Den eneste fordelene med to lokasjoner kontra én, er slik vi ser det at det er mulig å rendyrke det ene fengslet som et kvinnefengsel. Denne muligheten er imidlertid ikke utnyttet per i dag. Det er isteden valgt å bevare avdeling Evje, med negative konsekvenser for driftseffektiviteten til hele Agder fengsel. Det ble også valgt å se bort fra anbefalingen om å legge det største fengslet nærmest Kristiansand. Dette har trolig ført til høyere transportkostnader enn hva tilfellet ville vært med det største fengslet plassert nærmest den største byen.

## 7.6 Vurdering av relevans

Vår samlede vurdering av prosjektets relevans er satt til karakteren 3. I Concepts retningslinjer for evaluatoren står at karakteren 3 og 4 skal gis til prosjekter der det er akseptabelt samsvar med behov og prioriteringer.

Agder fengsel-prosjektet er på mange måter i tråd med brukernes og samfunnets behov og prioriteringer. Fengslene gir flere plasser i Agder, gammel og uegnet

fengselskapasitet er faset ut, og fengslenes utforming legger til rette for en straffegjennomføring som er i tråd med overordnede politiske føringer. Utfordringen med prosjektet er at det ble bygget for mange plasser, og at plassene ble spredt på to lokasjoner. Konsekvensen av beslutningen om byggingen av 200 plasser i Froland og 100 plasser i Mandal er at samfunnet betaler en høyere kostnad enn det som var nødvendig for å dekke de prosjektutløsende behovene. Merkostnadene som driften av Agder fengsel medfører gjør at mindre ressurser er tilgjengelig for å sikre kvaliteten på straffegjennomføringen i de eksisterende fengslene. Tilstrekkelig kvalitet i straffegjennomføringen virker i dag å være et mer presserende behov for samfunnet og for kriminalomsorgen enn straffegjennomføringskapasitet.

Det er likevel viktig å påpeke at relevansen til Agder fengsel-prosjektet kan endre seg over tid. I Norge er det en rekke fengsel med en bygningsmasse som vanskeliggjør en straffegjennomføring i tråd med overordnede politiske føringer. Reduseres behovet for straffegjennomføringskapasitet ytterligere, slik at en

nedleggelse av et eller flere fengsel er mulig med kapasiteten som nå eksisterer i Agder, vil det øke prosjektets relevans. Det vil også øke prosjektets relevans om Evje vurderes som mulig å legge ned, og å bygge en overgangsbolig nær enten Froland eller Mandal som muliggjorde en nedleggelse av Solholmen. På denne måten ville en fått en mer effektiv struktur på straffegjennomføringskapasiteten i Agder.

Til sammenligning ble relevansen til Halden fengsel vurdert til 4. Foruten et behov for kapasitet var begrunnelsen for relevans basert på at Halden fengsel gjør det mulig med en straffegjennomføring som legger til rette for rehabilitering og som ivaretar det humanistiske menneskesynet som norsk straffegjennomføring bygger på. Dette er et moment som vektlegges positivt også for Agder fengsel. At Halden fengsel ikke fikk en bedre karakter var begrunnet med høye investerings- og driftskostnader. Formålet med funksjons- og arealveilederen som Agder fengsel er bygget etter er nettopp å levere kvalitet til en lavere kostnad enn Halden fengsel.

## 8. Vurdering av levedyktighet

*Kriteriet levedyktighet handler om det lang-siktige, strategiske perspektivet. Levedyktighet signaliserer at de positive effektene av tiltaket vedvarer over hele levetiden. I dette kapitlet drøftes hvordan Agder fengsel-prosjektet vil påvirkes av endringer i etterspørsel, politiske føringer og innsatt-populasjonen, samt om det er økonomisk levedyktig.*

### 8.1 Operasjonalisering av levedyktighet

Med henvisning til vurderingen av måloppnåelse er de positive effektene av tiltaket at fengselkapasiteten i Agder har økt. Gammel og uegnet fengselkapasitet er faset ut, og erstattet av fengsler med en utforming som legger til rette for en straffegjennomføring som er i tråd med overordnede politiske føringer. Når vi skal vurdere om de positive effektene av tiltaket kan vedvare over hele levetiden har dette potensielt både en økonomisk, miljømessig og sosial/fordelingsmessig dimensjon. Videre vil det avhenge blant annet av fremtidige behov og prioriteringer, ressurstilgang, finansieringsevne og -vilje, og fleksibilitet til å tilpasse seg nye rammebetingelser. I vurderingen av levedyktigheten til Agder fengsel har vi valgt å rette oppmerksomheten mot to former for levedyktighet: funksjonell levedyktighet og økonomisk levedyktighet.

Både funksjonell og økonomisk levedyktighet handler om tiltakets evne til å tilpasse seg endrede rammebetingelser. I vurderingen av funksjonell levedyktighet undersøker vi hvordan tiltaket påvirkes av endringer i etterspørsel etter fengselsplasser, endringer i innsatt-populasjonen og endringer i overordnede politiske føringer for hvordan vi skal drive kriminalomsorg i Norge. I vurderingen av økonomisk levedyktighet undersøker vi hvordan tiltaket vil påvirkes av endringer i de finansielle bevilgningene til driften av fengslet.

### 8.2 Funksjonell levedyktighet

#### 8.2.1 Endringer i etterspørsel etter fengselsplasser

De nyeste prognosene for behovet for fengselkapasitet ble presentert i kapittel 7.3, og vår konklusjon på spørsmålet om hvorvidt det var behov for økt kapasitet i Agder var at det var et behov for plasser, men ikke i det omfanget som ble bygget.

I et fremtidig perspektiv er det et viktig poeng at avdeling Mandal og Froland er to av i alt 58

geografiske lokasjoner med fengselsplasser i Norge som i sum gir en kapasitet på 2 732 høysikkerhetsplasser og 1 089 lavsikkerhetsplasser. i Norge. Om det viser seg at behovet for kapasitet i fremtiden stabiliserer seg på dagens nivå, eller synker, er det andre mindre egnede høysikkerhetsplasser som kan legges ned. Ifølge KDI var det i 2015 behov for at 1 000 fengselsplasser erstattes som følge av at bygningsmassen er i dårlig stand (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014).

#### 8.2.2 Endringer i overordnede politiske føringer

Hva som er overordnede politiske føringer for gjennomføring av kriminalomsorg i Norge har endret seg over tid. Flere av fengslene i Norge er fra 1800-tallet, og bygget etter Philadelphia-prinsippet. Som beskrevet i kapittel 7.2, var utgangspunktet for dette systemet at de innsatte skulle være avskåret fra samkvem med andre innsatte. Dette prinsippet er i dag erstattet av normalitetsprinsippet, som sier at det er frihetsberøvelsen som er straffen. Normalitetsprinsippet har vært rådene for norsk kriminalomsorg i en årrekke: Selv om det kan argumenteres for at pendelen kan svinge den andre retningen, med mer fokus på straff utover frihetsberøvelsen, vurderer vi dette som lite sannsynlig. Det er derfor vår vurdering at overordnede politiske føringer ikke vil påvirke behovet for de 300 høysikkerhetsplassene som er bygget i Agder.

#### 8.2.3 Endringer i innsattpopulasjonen

Hvem som sitter i fengsel endrer seg over tid i takt med demografiske endringer, endringer i attraktiviteten til Norge som destinasjon for utenlandske kriminelle, samt endringer i politiske rammebetingelser. Med innføringen av soning med elektronisk kontroll som et alternativ til straffegjennomføring i fengsel, har eksempelvis andelen tyngre kriminelle som soner i fengsel økt, og med økningen i strafferammen for sedelighetsforbrytelser har andelen og antall innsatte dømt for dette økt (KDI, 2021).

Ulike endringer i innsatt-populasjonen har ulike implikasjoner for driften av fengslene. Endringer i demografi gjør vi kan forvente et økt antall eldre innsatte. For eksempel økte andelen over 50 år som soner en dom i fengsel fra 6 prosent i 2000 til 19 prosent i 2019 (Kriminalomsorgsdirektoratet, 2020). Denne andelen har ifølge KDI økt videre til 25 prosent i 2022. Flere eldre under straffegjennomføring kan medføre et større behov for samarbeid med pleie- og omsorgstjenester. Et økt antall utenlandske innsatte uten lovlig opphold i Norge vil alt annet likt kunne stille andre krav til aktiviseringsstilbudet. Innsatte uten

lovlig opphold skal sendes ut av landet etter gjennomført straff, og vil derfor ikke ha behov for norskopplæring eller opplæring i yrker som er særlig tilpasset det norske arbeidslivet. Et økt antall tunge kriminelle vil stille strengere krav til bygg og en drift som gjør det mulig å ivareta sikkerheten til både ansatte og innsatte. Videre vil en økning i tunge kriminelle i kombinasjon med et økt antall sedelighetsdømte innebære et større behov for å holde enkelte grupper av innsatte adskilt fra hverandre. Endringene som her er beskrevet kan være krevende for et fengsel å møte, men forutsetningene for å få det til bør være gode i Agder fengsel, avdeling Mandal og Froland. Vi begrunner dette med hvordan byggene er utformet. I M2015 er det mange ulike rom for aktivisering, og dette gir gode muligheter for å dele inn i mindre grupper under aktivisering. I fengsel hvor aktivisering i større grad skjer i store åpne arealer vil det kunne være større sikkerhetsmessige utfordringer under aktivisering enn i Mandal og Froland.

### 8.3 Økonomisk levedyktighet

Vi har i vurderingen av kriteriet *relevans* i kapittel 7 problematisert de økonomiske konsekvensene av strukturen på fengselkapasiteten i Agder. Vår vurdering er at Agder fengsel, slik det i dag er driftet med fire separate avdelinger, ikke er økonomisk levedyktig.

Til tross for de økonomiske utfordringene mener vi det vil sitte innsatte både i avdeling Froland og Mandal om 40 år. Denne antagelsen er basert på at det finnes en rekke fengsel i Norge som er mindre egnet for fengselsdrift. Vi mener derfor at de to avdelingene er økonomisk levedyktige.

Det er naturligvis en utfordring at Mandal synes å være vesentlig dyrere å drifte enn Froland. Det at det er to fengsel, har redusert muligheten til å frigjøre ressurser som kunne vært brukt andre steder i kriminalomsorgen. Vi mener likevel det på sikt vil være mulig å drifte de to avdelingene på en måte som er økonomisk bærekraftig. Agder fengsel har i en økonomisk krevende situasjon klart å levere gode resultater. Vi legger til grunn at det over tid er mulig å finne en driftsmodell som gjør det mulig å levere en

effektiv straffegjennomføring. Det vil si en straffegjennomføring som balanserer hensynet til økonomi mot hensynet til sikkerhet og til de innsattes tilbud. Vi begrunner dette med funnene i evalueringen av M2015, som fant at M2015 er et relativt kostnads-effektivt konsept for bo- og aktivitetsarealer i fengsel, samt innspillene vi har fått fra ansatte i KDI og i de respektive avdelingene.

### 8.4 Samlet vurdering av levedyktighet

Oppsummert vurderer vi prosjektets levedyktighet til karakteren 4. I Concepts retningslinjer for evaluator står det at karakteren 4 gis der det er usikkert om det offentlige og sentrale interessenter har evne og vilje til å videreføre de prosessene som prosjektet har gitt opphav til over hele levetiden.

Usikkerheten er knyttet til om kriminalomsorgen gis muligheter til å optimalisere fengselsstrukturen, både i Agder og i resten av landet. Vi finner det lite sannsynlig at etableringen av avdeling Froland og Mandal gir en levedyktig fengselsstruktur i Agder sett under ett. Til det er kostnadene ved å drifte fire separate avdelinger for stor. Samtidig finner vi det svært sannsynlig at det i overskuelig fremtid vil drives kriminalomsorg for 300 høysikkerhetsinnsatte i avdeling Froland og Mandal.

Vi vurderer at et fengsel bygget etter funksjons- og arealveilederen gir et fengselskonsept som både det offentlige og sentrale interessenter vil ha evne og vilje til å videreføre gjennom hele dets levetid.

Til sammenligning ble levedyktigheten til Halden fengsel vurdert til 5. Dette ble begrunnet med at det også i fremtiden vil være stort behov for fengselkapasiteten Halden fengsel gir, og at innholdet i straffegjennomføringen som kan tilbys er i tråd med overordnede politiske føringer. Det ble gitt et lite trekk i karakteren fordi det var usikkert om Halden fortsatt ville gis en særstilling i budsjettfordelingen. Det ble imidlertid vektlagt at selv uten ekstra-bevilgninger vil byggene beholde sine kvaliteter, selv om det er en fare for at fasilitetene ikke utnyttes fullt ut.

## 9. Vurdering av samfunnsøkonomisk effektivitet

*Kriteriet samfunnsøkonomisk effektivitet handler om den samlede nytten prosjektet Agder fengsel har tilført samfunnet er større enn de samlede kostnadene, både i byggingen av og i driften av fengslet. Dette kapitlet benytter evalueringens tidligere vurderinger sammen med øvrige relevante momenter for å undersøke hvorvidt Agder fengsel har vært et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt.*

### 9.1 Operasjonalisering av samfunnsøkonomisk effektivitet

I en samfunnsøkonomisk analyse skal i utgangspunktet alle virkninger av et tiltak, både positive og negative, sammenlignes med situasjonen i nullalternativet. Nullalternativet representerer en forsvarlig videreføring av situasjonen uten tiltaket.

Innenfor rammene av evalueringen har vi ikke mulighet til å gjennomføre en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse. Vi har isteden foretatt en overordnet vurdering av om det var samfunnsøkonomisk lønnsomt å bygge ut kapasiteten i Agder med det konseptet som ble valgt, fremfor å videreføre en kapasitet med 44 høysikkerhetsplasser i Kristiansand og 32 høysikkerhetsplasser i Arendal.

Når det gjelder virkninger av Agder fengselprosjektet er de positive virkningene knyttet til økt kapasitet og til bedre kapasitet, mens de negative virkningene er knyttet til ressursene som må brukes for å bygge og drifte fengslene.

### 9.2 Kostnader ved å bygge og drifte kapasiteten

Som et grovt estimat på de samfunnsøkonomiske kostnadene ved byggingen av driften av Agder fengsel, avdeling Mandal og Froland har vi summert investeringskostnadene med nåverdien av driftskostnadene over 40 år, målt i 2022-kroner. Vi har i tillegg, i henhold til Finansdepartementets retningslinjer for samfunnsøkonomiske analyser, lagt til en skattefinansieringskostnad på 20 prosent siden både investeringene og driften er finansiert med offentlige midler.

For investeringskostnadene har vi tatt utgangspunkt i tallene på forventet sluttkostnad eks. tomtekjøp (Tabell 4-4), mens for driftskostnadene har vi lagt til grunn en videreføring av nivået fra regnskapene i 2022,

ekskludert husleie. Husleien er en nedbetaling av investeringskostnadene, og dermed en overføring mellom KDI og Statsbygg, ikke en samfunnsøkonomisk kostnad. Den samfunnsøkonomiske kostnaden av byggingen er reflektert i investeringskostnaden.

Når det gjelder bruk av året 2022 som et utgangspunkt for driftskostnadene kan det på den ene siden argumenteres for at driftskostnadene vil reduseres ettersom erfaringer bygges om hvordan fengslene kan driftes. På den andre siden har vi ikke realprisjustert lønningene, noe det kan argumenteres for at burde gjøres. En realprisjustering av lønningene ville forsterket kostnadene av en høy bemanning over tid, og dermed motvirket gevinster i form av mer effektiv drift. Som et grovt estimat mener vi derfor at tallene vi har beregnet gir en god indikasjon på kostnadene.

**Tabell 9-1: Nåverdi av investerings- og driftskostnader, 2024-2063, millioner 2022-kroner**

	Mandal	Froland
Investering	422	631
Drift	2 400	3 702
Skattekostnad	564	867
<b>Sum</b>	<b>3 386</b>	<b>5 199</b>

Kilde: Oslo Economics

### 9.3 Gevinster ved økt kapasitet

Økt kapasitet gir nytte i en situasjon med soningskø. Gevinsten ved å ha en kapasitet som unngår oppbyggingen av lange soningskøer er knyttet til den allmenne rettsoppfatning, samt velferdseffekten det har for både ofre, pårørende og de domfelte at dommen iverksettes raskt. I tillegg kan en rask iverksettelse av straffen redusere risikoen for kriminalitet begått i perioden mellom dom og iverksettelse av dommen. Vi har i tidligere prosjekter, både i KS1 av straffegjennomføringskapasitet på Østlandet og i KS1 av Oslo fengsel, vurdert gevinstene av reduserte soningskøer og finner at disse er betydelige.

I dag er ikke soningskø et problem for kriminalomsorgen, og prognosene for kapasitetsbehov fremover viser at det for region sørvest trolig ville vært tilstrekkelig med 200 plasser for å dekke den forventede økningen i etterspørsel (se Tabell 7-1). Vi vurderer derfor nytten av å bygge et fengsel med 200 plasser i Agder som stor, men mernytten av å bygge 100 plasser ekstra som begrenset.



Lokaliseringen av plassene har ingen innvirkning på denne vurderingen.

## 9.4 Gevinster ved bedre kapasitet

Bedre kapasitet oppnås når uegnede fengselsplasser legges ned til fordel for plasser i et fengsel som i større grad legger til rette for en kriminalitetsfri tilværelse etter endt soning. Dette har gevinster i form av velferdseffekter for de innsatte, men også i form av redusert tilbakefall, så fremt innsatte som gjennomfører sin straff ved det nye fengslet også har lavere sannsynlighet for å begå ny kriminalitet etter endt soning.

Å beregne effekten ulike former for straffegjennomføring har på tilbakefall er krevende. Det ble gjort et forsøkt i forbindelse med etterevalueringen av Halden fengsel i 2016, men datagrunnlaget var for begrenset til at det kunne trekkes sikre konklusjoner. Videre er det, selv med kunnskap om effekter på tilbakefall, krevende å regne på de samfunnsøkonomiske effektene av redusert tilbakefall. Et slikt regnestykke krever en rekke forutsetninger, blant annet om hvilken kriminalitet som forebygges, hvilket fengselsforløp som unngås og hvilken verdi den tidligere kriminelle tilfører samfunnet i frihet.

I KS1 av straffegjennomføringskapasitet på Østlandet ble det som et alternativ til detaljerte beregninger av gevinsten på tilbakefall gjort noen grove anslag på hva samfunnet taper på å ha potensielt produktiv arbeidskraft innelåst i fengsel. Med forutsetninger om hvilken verdiskaping den løslatte bidrar med i frihet, hvilken kostnad som påløper i fengsel, samt hvor lang yrkeskarriere den løslatte har, beregnet vi den samfunnsøkonomiske effekten av en reduksjon i tilbakefallsprosent blant innsatte i et fengsel med 500 plasser. Vi fant da en samfunnsøkonomisk gevinst over 40 år på cirka 500 millioner 2016-kroner per prosentpoengs endring i tilbakefallssannsynlighet. Dette gir en gevinst på cirka 1 million per plass i 2016-kroner, eller cirka 1,2 millioner per plass i 2022-kroner.

Om vi antar at det å gjennomføre straff ved Agder fengsel medfører en reduksjon i tilbakefalls-sannsynlighet på 3 prosentpoeng gir dette en verdi for avdeling Froland på 240 millioner kroner over 40 år, og en verdi på 120 millioner kroner for avdeling

Mandal. Sett i forhold til de samlede kostnadene er disse beløpene små, men tallene er da også bare en del av et regnestykke for de samfunnsøkonomiske kostnader ved tilbakefall. Utelatt fra regnestykket er eksempelvis kostnader for ofre, en kostnad som for visse typer kriminalitet er betydelig.

Byggingen av Agder fengsel, avdeling Mandal og Froland, førte til nedleggelsen av til sammen 76 høysikkerhetsplasser i Kristiansand og Agder. Gevinsten av bedre kapasitet er derfor primært knyttet erstatningen av disse plassene. Denne gevinsten kunne man derfor oppnådd med et fengsel på 200 plasser.

## 9.5 Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk effektivitet

Gitt den fengselsstrukturen vi i dag har i Norge, og den forventede etterspørselen etter straffegjennomføringskapasitet er det vår vurdering at det var samfunnsøkonomisk lønnsomt å bygge et fengsel med 200 høysikkerhetsplasser i Agder, men ikke å bygge et fengsel med 100 høysikkerhetsplasser i tillegg. Kombinasjonen av et lønnsomt og et ulønnsomt delprosjekt gjør at vi har valgt å sette karakter 4 på kriteriet samfunnsøkonomisk effektivitet. Karakter 3 og 4 skal ifølge Concepts retningslinjer anvendes i tilfeller der lønnsomheten er lav eller nærmere null.

Konklusjonen er beheftet med betydelig usikkerhet. Etterspørselen etter straffegjennomføringskapasitet kan over tid endre seg betydelig, og hvis etterspørselen øker, vil også lønnsomheten til Agder fengsel-prosjektet øke. Videre kan en øke prosjektets lønnsomhet ved å utnytte muligheten den nye kapasiteten gir til å legge ned andre, mindre egnede fengsel.

Til sammenligning ble den samfunnsøkonomiske effektiviteten til Halden fengsel også vurdert til 4. Vurderingen var at det var lønnsomt å bygge et nytt fengsel fremfor ikke å gjøre det, men at det var usikkert om det var mer lønnsomt å bygge Halden enn et fengsel tilrettelagt for lavere investerings- og driftskostnader. Usikkerheten er knyttet til hva som gir lavere tilbakefall til kriminalitet. Analysene som ble gjennomført av tilbakefall kunne verken bekrefte eller avkrefte at det å sone ved Halden fengsel reduserte sannsynligheten for tilbakefall.

## 10. Årsaksforklaringer og læringspunkter

*Hovedformålet med evalueringen er å samle lærdom som kan komme til nytte i senere prosjekter. I dette kapitlet presenteres våre vurderinger av hvorfor kostnadene til Agder fengsel-prosjektet ble relativt lave, hvorfor kvaliteten på anleggene ble god, samt hvorfor driften av fengslene i Agder har blitt så kostbar.*

### 10.1 Hovedfunn

Hovedfunnene i evalueringen er at Agder fengsel prosjektet ble gjennomført på en svært god måte. Sluttkostnaden ligger langt under styringsrammen, og prosjektet ble levert til avtalt tid og med avtalt kvalitet. Kvaliteten på utformingen av fengselsanleggene muliggjør en straffegjennomføring i de to fengslene som legger til rette for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff og som gir sikkerhet for ansatte og innsatte under straffegjennomføring og varetekt. Utfordringen til Agder fengsel er at det ble bygget for mye kapasitet og at kapasiteten ble fordelt på to fengsel, uten å innlemme avdeling Evje og potensielt også Solholmen overgangsbolig.

I det videre oppsummerer vi våre vurderinger av de bakenforliggende årsaker til funnene, og gir våre anbefalinger til senere prosjekter om hvordan man kan sikre gode byggeprosesser og god kvalitet på fengselsanleggene, samt hvordan man kan unngå å havne i situasjoner med fengsler som ikke er økonomisk levedyktige.

### 10.2 Hvorfor ble kostnadene lave?

Agder fengsel ble gjennomført til en kostnad som lå langt under styringsrammen. Årsakene til dette er sammensatt. Dels er det et resultat av en for konservativ kostnadsestimering, dels er det et resultat av eksterne faktorer utenfor prosjektets kontroll og dels er det et resultat av forhold ved selve prosjektgjennomføringen.

#### 10.2.1 Konservativ kostnadsestimering

Sett i ettertid fremstår kostnadsestimeringen av Agder fengsel å ha vært i overkant konservativ. Kalkylen for Agder fengsel var i hovedsak basert på erfaringstall fra utvidelse av Romerike fengsel, avdeling Ullersmo og Indre Østfold fengsel, avdeling Eidsberg. Dette var prosjekter der en utvidet og bygget om eksisterende fengsler, mens avdeling Mandal og Froland ble bygget på jomfruelig mark. Med bygging på jomfruelig mark må en ikke ta hensyn til eksisterende bebyggelse, fengsel i drift, naboforhold med mer, og

besparelsene dette gir burde i større grad vært reflektert i kostnadsestimatene. En lærdom til miljøene som skal kvalitetssikre styringsunderlag samt kostnadsoverslag (KS2) er derfor viktigheten av å stille kritiske spørsmål ved egnetheten til eventuelle erfaringstall som kostnadsestimatene bygger på.

#### 10.2.2 Eksterne faktorer

En viktig ekstern faktor som har virket positivt på kostnadene til prosjektet er den heldige markeds-situasjonen som var på Sørvestlandet da konkurransen ble gjennomført. Både Statsbygg og den eksterne kvalitetssikringen (KS2) vurderte markedsusikkerheten som stor, og da markedet viste seg å være gunstig for prosjektet har dette hatt en stor positiv effekt på kostnadene.

#### 10.2.3 Interne forhold

Det ble i gjennomføringen av prosjektet foretatt en rekke grep som viste seg å være gode, og som bidro til de lave kostnadene til prosjektet. Disse grepene kan sorteres under tre hovedkategorier:

- Bruk av funksjons- og arealveilederen
- Kontrakt- og gjennomføringsstrategi
- Prosjektorganisasjon og ledelse

#### Funksjons- og arealveilederen

Bruk av funksjons- og arealveilederen viste seg å ha flere positive effekter for prosjektgjennomføringen. Veilederen bidro til å forkorte og forenkle prosjekteringsprosessen og gjorde at underlaget til totalentreprenør ble mer detaljert og spesifisert. Som en følge av dette ble trolig både volum av endringer og tillegg redusert.

#### Kontrakt- og gjennomføringsstrategi

Hva som er en hensiktsmessig kontrakt- og gjennomføringsstrategi, kan variere fra prosjekt til prosjekt. Det var derfor viktig og riktig at Statsbygg sonderet markedet før beslutningen av kontraktinndeling og gjennomføringsrekkefølge. Det som ble valgt var to totalentrepriser per fengsel, og bygging av begge fengslene parallelt med forskyvning på noen måneder. Bruken av totalentrepriser førte til færre grensesnitt og mindre koordineringsbehov enn bruk av byggherrestyrte delentrepriser, og forskyvningen på noen måneder for det ene fengslet ga utbytte i form av ferske erfaringer mellom prosjektene.

Ulempen ved bruk av totalentrepriser er at det kan lede til høye risikopåslag. Et viktig grep som ble tatt for å redusere risiko for entreprenørene var å dele opp prosjektet slik at opparbeiding av tomter ikke inngikk i kontrakten for totalentreprisene. Til slutt var

beslutningen om at det ikke skulle være krav til ferdige modulbygg trolig en viktig faktor for økt konkurranse og lavere priser.

### Prosjektorganisasjon og ledelse

En robust og moden prosjektorganisasjon, riktig kompetanse og god samhandling vurderes å ha hatt stor betydning for prosjektets resultat og måloppnåelse. Vi finner at det for Agder-prosjektet har vært en suksess at følgende roller ble etablert og bekledd av dyktige medarbeidere:

- En felles prosjektsjef/eier for begge lokasjonene,
- Separate prosjektledere for de to lokasjonene
- To prosjekteringsledere, en for K201-kontraktene og en for K202-kontraktene.
- En felles fremdriftskordinator for begge fengslene
- En felles ITB-kordinator
- Byggherreombud som både fulgte opp tekniske avklaringer på «egen» byggeplass og deltok i møter på begge lokasjonene
- Involvering av driftsleder tidlig i prosessen

I tillegg fungerte det godt å etablere et eksternt og et internt prosjektråd. Vi finner at både prosjektets rapportering til prosjektrådene har vært god og at eierstyringen har vært kompetent og god. Videre har prosjektorganisasjonen sørget for en god oppfølging av entreprenørene og underentreprenørene, med jevnlig møter på kontor og byggeplass. Til slutt har jevnlig temaloggmøter med fokus på fremdrift, avhengigheter og grensesnitt, samt bruken av *systematisk ferdigstilling* vært suksessfaktorer.

#### 10.2.4 Oppsummert om hvordan å sikre gode byggeprosesser

Enkelte av grepene man kunne ta for å holde kostnadene nede i Agder fengsel-prosjektet er ikke mulig å realisere for alle fengselsbygg, især ikke når det er snakk om påbygging/ombygging av eksisterende enheter, slik tilfellet er i de kommende prosjekter i Oslo, på Ullersmo og på IIseng. For eksempel kan man ikke der dra nytte av gevinstene ved å bygge på jomfruelig mark.

Videre er det ikke nødvendigvis slik at kontrakts- og gjennomføringsstrategien i Agder, samt sammen-setningen av prosjektorganisasjon og ledelse er direkte overførbart til andre fengsel. For eksempel var mye av suksessen til Agder fengsel knyttet til hvordan en evnet å se de to lokasjonene i sammenheng. Det som er viktig med tanke på kontrakts- og gjennomføringsstrategi er å gjøre sonderinger i markedet. Totalentrepriser viste seg å være gunstig i Agder, men dette vil ikke nødvendigvis være tilfelle i alle prosjekter.

Det som er viktig med tanke på prosjektorganisasjon og ledelse er å etablere en robust og moden prosjektorganisasjon. Vi har tidligere redegjort for hva som var suksessfaktorer i Agder-prosjektet, men en lignende organisering trenger ikke være det optimale for senere prosjekter. Det er også faktorer vi mener kunne endres, om et lignende prosjekt som Agder fengsel skulle bygges på nytt. Vi mener systematisk ferdigstilling burde kommet på plass enda tidligere i prosjekteringen, at det burde vært gjennomført et oppstartsmøte der Statsbygg og entreprenørene kunne gått gjennom kompleksiteten i prosjektet tidligere, og at det ble holdt innledende diskusjoner om insentiver for god samhandling i forbindelse med fremdriftsavhengigheter og grensesnitthåndtering mellom kontraktene.

Det som til slutt virker å være felles suksessfaktor for fremtidige fengselsprosjekter, og som er en viktig lærdom for både Statsbygg, KDI og Justis- og beredskapsdepartementet er at funksjons- og arealveilederen bør ligge til grunn for senere fengselsbygg. En bør imidlertid sørge for å oppdatere veilederen, i tråd med erfaringene fra Agder fengsel. At veilederen er basert på erfaringer fra referanse-fengsler og generelt beste praksis fra store prosjekter gjør den til et pålitelig verktøy.

### 10.3 Hvorfor ble kvaliteten god?

Agder fengsel, avdeling Mandal og Froland, har etter vår vurdering blitt to fengselsanlegg som gir muligheter for å tilby en straffegjennomføring som legger til rette for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff, og som er sikkerhetsmessig forsvarlig for både ansatte og innsatte.

#### 10.3.1 Tydelige og avklarte premisser gjennom veilederen

En viktig årsak til den gode utformingen av fengselsanleggene er bruken av funksjons- og arealveilederen. Innsikten fra evalueringen av M2015 og informasjonen vi har samlet i denne evalueringen tyder på at en med funksjons- og arealveilederen har funnet et fengselskonsept som balanserer hensyn til kvalitet i straffegjennomføringen med hensyn til kostnader. Funksjons- og arealveilederen er ikke bare et verktøy for å sikre «billige» bygg, men også fengsler av god kvalitet for brukerne.

Ved bruk av veilederen er mange avklaringer allerede gjort med brukerne, noe som leder til enklere og raskere brukerprosesser. En god veileder fjerner likevel ikke behovet for å følge opp at den faktisk blir fulgt, og at eventuelle endringer eller tilpasninger gjøres på måter som er gunstig for driften av fengslet. At KDI hadde en dedikert prosjektleder som kunne følge opp prosjektet har ifølge både Statsbygg og KDI vært viktig for prosjektets kvalitet.

### 10.3.2 Oppsummert om hvordan å sikre kvalitet

Bruk av funksjons- og arealveilederen er et viktig verktøy for å sikre kvalitet, men selv om veilederen er god, er den likevel ikke perfekt. Prosjektene må følges opp, og det er viktig for kvaliteten til senere prosjekter at veilederen oppdateres og justeres basert på erfaringer fra fengslene. KDI og Statsbygg bør avklare hvordan de skal forholde seg til det faktumet at veilederen per i dag legger opp til bygging av fengselsanlegg som ikke har kapasitet til å aktivisere alle de innsatte. Videre bør KDI, basert på erfaringer fra Mandal, vurdere om det av driftsøkonomiske hensyn skal frarådes bruk av veilederen på fengsel med kun 100 plasser.

## 10.4 Hvorfor ble driften kostbar?

Vurderingen av driften av Agder fengsel er komplisert. Vi finner på den ene siden at et fengsel bygget i tråd med funksjons- og arealveilederen legger til rette for effektiv drift. På den andre siden har det helt siden åpningen av avdeling Mandal og Froland vært et tema at driftsmodellen til Agder fengsel ikke er økonomisk levedyktig. Vi finner at både de eksterne kvalitetssikringsmiljøene, Justis- og beredskapsdepartementet og KDI har lærdommer å trekke for å unngå lignende situasjoner i senere prosjekter.

### 10.4.1 Merkostnader ved delte lokasjoner

For det første undervurderte KS1-rapporten merkostnaden ved å drifte to fengsler kontra ett, samtidig som den undervurderte kvaliteten på straffegjennomføringen som er mulig å få til i et fengsel med 300 plasser. For beslutningstakerne fremstod derfor et alternativ med plassene delt på to lokasjoner som det beste. Vår vurdering er at det ville vært bedre, både driftsmessig og kvalitetsmessig å samle plassene i ett fengsel, med 300 plasser. En viktig lærdom til eksterne kvalitetssikringsmiljøer er at de må sørge for at det også i en tidligfase er mulig å gjøre gode vurderinger av forskjeller i driftskonsepter, samt analysere grundig hvordan dette vil påvirke kostnadene til alternativene.

### 10.4.2 Lite helhetlig vurdering

For det andre ble det valgt å bevare og bygge ut avdeling Evje og bevare avdeling Solholmen som en del av Agder fengsel. Særlig avdeling Evje er kostnadskrevende å drifte, og dette tynger økonomien til hele Agder fengsel. Avdeling Evje er et kvinnefengsel med 10 plasser på høysikkerhet og 20 plasser på lavsikkerhet. Når det først ble besluttet å bygge en avdeling med 100 plasser i Mandal er det vår vurdering at det ville vært bedre, både driftsmessig og kvalitetsmessig å rendyrke denne avdelingen som en kvinneavdeling, og legge ned avdeling Evje. Samtidig kunne det også blitt vurdert

om dette reduserte behovet for Skien fengsel, som nå gjøres om til et rent kvinnefengsel.

En viktig lærdom for Justis- og beredskapsdepartementet er at de må søke informasjon om hvordan etableringen av nye enheter påvirker fengselsstrukturen for øvrig. Kriminalomsorgen har ikke selv mandat til å legge ned enheter. Justis- og beredskapsdepartementet må derfor sørge for at den strukturen kriminalomsorgen har å arbeide med legger til rette for effektiv drift.

### 10.4.3 Krevende turnusplan

For det tredje ble det lagt opp til en turnus i fengslene som var for kostbar, selv uten å regne inn mer-kostnadene som følge av to lokasjoner og videre drift av avdeling Evje. Vi har ikke gått nærmere inn på årsakene til hvorfor det ble slik, men har i tidligere prosjekter pekt på utfordringer med måten turnuser legges opp i fengslene. Et viktig læringspunkt for KDI er at de må ta et større ansvar for planleggingen av fengslenes driftsmodeller, slik at ambisjonene er i tråd med de økonomiske realitetene

### 10.4.4 Uforutsette endringer i behov

Til slutt er det et viktig poeng at behovet for kapasitet har vist seg å være lavere enn det som ble lagt til grunn, både i KS1-rapporten og på beslutningstidspunktet. At prognosene bommet skyldes dels en feilaktig vurdering av behovet for erstatningskapasitet. Det ble regnet inn et behov for erstatningskapasitet for nedleggelsen av Kleivgrend fengsel, som er et lavsikkerhetsfengsel. Den viktigste årsaken er imidlertid den generelle utviklingen i behovet for fengselsplasser. Utviklingen de siste årene, med nedjusterte prognoser for fengselskapasitet, var vanskelig å forutse i 2013, da KS1-rapporten ble utarbeidet. Utviklingen var også vanskelig å forutse i 2017, på tidspunktet da investeringsbeslutningen ble fattet. Som omtalt i kapittel 7.3 var det i 2017 trenden snudde fra vekst til markant fall i etterspørselen etter straffegjennomføringskapasitet. Hadde man kunnet forutse denne utviklingen er det lite trolig at det ville blitt bygget 300 plasser i Agder. Dette understreker viktigheten av at aktørene i straffesakskjeden samarbeider for å utvikle gode prognoser.

### 10.4.5 Oppsummert om lærdommer knyttet til drift

For å unngå lignende situasjoner ved senere fengselsbygg mener vi det er viktig å ikke undervurdere kostnadene ved drift, og det faktumet at bemanning er den viktigste kostnadsdriveren. Over fengslenes levetid er det driftskostnadene og ikke investeringskostnadene som er den største kostnadskomponenten, og bemanning utgjør cirka 70 prosent av driftskostnadene til fengslene. Det er derfor sentralt å unngå doble funksjoner så langt det er mulig, og å tenke større enheter.

## 11. Referanser

- Concept NTNU. (2021). *Ettrevaluering av statlige investeringsprosjekter, Retningslinjer for evaluator, Versjon 5, juni 2021.*
- Dovre Group og TØI. (2017). *Nytt fengsel i Agder - Kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ (KS2).*
- Evensen, A., Skjeggstad, T., Haugli, W., & Aukrust, M. (2021). *Store norske leksikon*. Hentet Mai 25, 2023 fra [https://snl.no/fengselsstraffens\\_historie](https://snl.no/fengselsstraffens_historie)
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014). *Meld. St. 12 (2014-2015) Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen.*
- Justis- og politidepartementet. (2008). *Straff som virker - mindre kriminalitet - tryggere samfunn.*
- Justis- og politidepartementet. (2010). *Prop. 97 L (2009-2010) Endringer i straffeloven 1902 mv. (skjerpning av straffen for drap, annen grov vold og seksuallovbrudd).*
- KDI. (2021). *Evnenotat om "Dimensjonere tilpasset kapasitet"*. Internt memo, datert 26.10.2021.
- Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. (2006). *Kriminalomsorgens enhetsstrukturstrategi 2006 - 2010.*
- Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. (2013). *KVU Fengselkapasitet Buskerud, Vestfold, Telemark og Agderfylkene.*
- Kriminalomsorgsdirektoratet. (2015). *Retningslinjer for programvirksomheten i kriminalomsorgen.*
- Kriminalomsorgsdirektoratet. (2018). *Forebygging og håndtering av selvskading, selvmordsforsøk og selvmord i fengsel. Retningslinjer til straffegjennomføringsloven, 5. november 2018.*
- Kriminalomsorgsdirektoratet. (2020). *Eldre innsatte i norske fengsler - Situasjon, analyse, utfordringer og løsninger.*
- Kriminalomsorgsdirektoratet. (2023). *Programvirksomhet*. Hentet Juni 5, 2023 fra <https://www.kriminalomsorgen.no/programvirksomhet.532514.no.html>
- Likestilling- og diskrimineringsombudet. (2023). *Innsatt og utsatt - rapport om soningsforholdene itil utsatte grupper i fengsel.*
- Oslo Economics. (2016). *Ettrevaluering av byggingen av Halden fengsel. OE-rapport 2016-4.*
- Oslo Economics. (2020). *Evaluering av M2015. OE-rapport 2020-44.*
- Oslo Economics. (2021). *Ressursgjennomgang av kriminalomsorgen. OE-rapport 2021-70.*
- Regjeringen Solberg II. (2017). *Revidert nasjonalbudsjett 2017.*
- Sivilombudet. (2019). *Særskilt melding til Stortinget om isolasjon og mangel på menneskelig kontakt i norske fengsel.* Oslo: Sivilombudet.
- Sivilombudet. (2023). *Selvord og selvmordsforsøk i fengsel.*
- Statsbygg. (2017). *Styringsdokument B4 inkl. B3 09.01.2017.*
- Statsbygg. (2017). *Styringsdokument Froland fengsel B4 01.08.2017.*
- Statsbygg. (2017). *Styringsdokument Mandal fengsel B4 30.08.2017.*
- Statsbygg. (2019). *Årsrapport 2018.* Statsbygg.
- Statsbygg. (2020). *Endringslogger Froland K201, K202.*
- Statsbygg. (2020). *Endringslogger Mandal K201, K202.*
- Statsbygg. (2020). *Overtakelsesprotokoller Mandal K201, K202.*
- Statsbygg. (2020). *Presentasjon EPR Agder fengsel 25.02.2020.*
- Statsbygg. (2020). *Vurdering av differansen mellom sluttprognose og styringsramme. Presentasjon for prosjektråd 25.02.2020.* Oslo: Statsbygg.
- Statsforvalteren i Agder. (2022). *Rapport fra tilsyn med fengselshelsetjenesten ved Agder fengsel, Mandal avdeling, Lindesnes kommune 2022.*
- VG. (2022). *vg.no*. Hentet Mai 25, 2023 fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/wA6vpP/innsatte-reagerer-etter-selvord-det-er-en-skam>
- Viggen, K., Juberg, A., Hyrve, G., Tønseth, C., & Gjeitnes, K. (2021). *Samarbeide rundt rehabilitering under soning.* NTNU.

Vista Analyse og Holte Consulting. (2013).  
*Kvalitetssikring (KS1) av KVV*  
*Fengselskapasitet Buskerud, Telemark og*  
*Agder-fylkene.*



oslo**economics**

*[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)*

E-post og telefon:  
[post@osloeconomics.no](mailto:post@osloeconomics.no)  
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:  
Klingenberggata 7  
0161 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vika  
0118 Oslo