Etterevaluering av byggingen av Halden fengsel

Utarbeidet for forskningsprogrammet Concept ved NTNU

oslo economics

Tyrilistiftelsen – mulighetenes sted

SWECO

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

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

Om evaluering

Oslo Economics evaluerer programmer, handlingsplaner, tiltak, investeringer og virkemidler. Vi har bred kompetanse og erfaring fra evaluering basert på ulike evalueringskriterier og gjennom bruk av ulike evalueringsmodeller. For å utføre evalueringer benytter vi et bredt spekter av metoder for informasjonsinnhenting og analyse, både kvantitative og kvalitative.

Oslo Economics har et bredt spekter av samarbeidspartnere og har i denne evalueringen samarbeidet med Sweco og Tyrilistiftelsen. De to selskapene dekker særlig de to kompetanseområdene bygg og kriminalomsorg.

Etterevaluering av byggingen av Halden fengsel/OE-rapport 2016-4
© Oslo Economics, 15. februar 2016
Kontaktperson:
Asbjørn Englund / Partner
aen@osloeconomics.no, Tel. 913 18 802

Forsidebilde: kriminalomsorgen.no

Innhold

Sammendrag, samlet vurdering og konklusjoner 5

1. Evalueringsoppdraget: Problemstilling og metode 10

1.1 Problemstilling 10

1.2 Evalueringens rammeverk 10

1.3 Metode 11

1.4 Rapportdisposisjon 12

2. Om Halden fengsel 13

2.1 Utforming 13

2.2 Tilbud 14

3. Avgrensning, målstruktur, evalueringsspørsmål og indikatorer 15

3.1 Avgrensning av evalueringsobjektet 15

3.2 Etablering av målstruktur 15

3.3 Evalueringsspørsmål og indikatorer 17

4. Vurdering av produktivitet 20

4.1 Avgrensning 20

4.2 Prosjektets gjennomføring 20

4.3 Prosjektets kostnader 23

4.4 Prosjektets kvalitet 25

4.5 Prosjektets fremdrift 25

4.6 Prosjektets sikkerhet, helse og arbeidsmiljø 26

4.7 Samlet vurdering av produktivitet 26

5. Vurdering av måloppnåelse 27

5.1 Mål for økt kapasitet 27

5.2 Mål for innhold 28

5.3 Analyser av tilbakefall 28

5.4 Samlet vurdering av virkninger på tilbakefall 33

5.5 Vurdering av kvaliteten til soningstilbudet 34

5.6 Samlet vurdering av kvaliteten på innholdet 40

5.7 Mål for driften av fengselet 40

5.8 Samlet vurdering av måloppnåelse 43

6. Vurdering av virkninger 44

6.1 Virkninger for kriminalomsorgen 44

6.2 Virkninger for de innsatte 44

6.3 Virkninger for de pårørende 44

6.4 Virkninger for de ansatte 45

6.5 Virkninger for politiet 45

6.6 Virkninger for Halden kommune, naboer, innbyggere og næringsliv i lokalområdet 45
6.7 Samlet vurdering av virkninger 45
7. Vurdering av relevans 46
7.1 Halden fengsels relevans for behovet for soningskapasitet 46
7.2 Halden fengsels relevans for de normative behovene 48
7.3 Halden fengsels relevans for sentrale interessentgruppers behov 52
7.4 Samlet vurdering av relevans 53
8. Vurdering av levedyktighet 54
8.1 Halden fengsels levedyktighet 54
8.2 Samlet vurdering av levedyktighet 56
9. Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet 57
9.1 Samfunnsøkonomiske virkninger av et fengsel 57
9.2 Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet 59
10. Vurdering av evalueringsmodellen 60
Kilder 61
Vedlegg 1: Etablering av målstruktur 63
Vedlegg 2: Fakta om fengslene 66
Vedlegg 3: Analyser av tilbakefall 69
Vedlegg 4: Brukerundersøkelser 80

Sammendrag, samlet vurdering og konklusjoner

Oppdraget og metode

Denne etterevalueringen av Halden fengsel er gjennomført om lag fem år etter ferdigstillelse av byggeprosjektet. Målet med evalueringen har vært å undersøke om den statlige investeringen i nytt fengselsbygg har utløst de ønskede effektene. Evalueringen er gjennomført av Oslo Economics, Sweco og Trond Danielsen ved Tyrilistiftelsen FoU på oppdrag fra forskningsprogrammet Concept ved NTNU.

I gjennomføringen av evalueringen har vi fulgt Concepts retningslinjer for etterevaluering av statlige investeringsprosjekter, som definerer seks evalueringskriterier: produktivitet, måloppnåelse, virkninger, relevans, levedyktighet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Vurdering av hvert evalueringskriterium er sammenfattet i en score fra 1 til 6, der 6 er best.

Vår evaluering av de ulike kriteriene

Nedenfor følger en skjematisk oppsummering av våre vurderinger av hvert enkelt evalueringskriterium, før vi til slutt gir en samlet vurdering av prosjektet.

Evaluering av produktivitet

Kriterium	Evaluering og score
Utbyggingsprosjektets **produktivitet** er et mål på prosjektets operasjonelle vellykkethet. Dette er vurdert ut ifra i hvilken grad resultatmålene er nådd. Følgende resultatmål er vurdert: • Kostnader • Kvalitet • Fremdrift • Helse, miljø og sikkerhet	Score: 5 Prosjektet ble igangsatt uten at KS 2 mente det var tilstrekkelig grunnlag for å anbefale styringsramme og kostnadsramme for prosjektet. Prosjektet ble også dyrere enn beregnet P85 i KS 2, og prosjektet ble i 2007 stoppet da det ble oppdaget at det ville bli dyrere enn opprinnelig kostnadsramme. Vår vurdering av produktivitet bygger på at dette ikke kan klandres byggeprosjektet, men snarere er et resultat av et ikke tilfredsstillende forprosjekt. Etter at prosjektet startet opp igjen har det levert i henhold til tid, kostnader (innenfor styringsrammen) og kvalitet. Antall ulykker har vært over bransjestandard, men ingen av ulykkene har vært alvorlige.

Evaluering av måloppnåelse

Kriterium	Evaluering og score
Prosjektets **måloppnåelse** er et mål på prosjektets taktiske vellykkethet. Måloppnåelse er vurdert ut ifra i hvilken grad effektmålene er nådd. Prosjektet har hatt effektmål knyttet til henholdsvis kapasitet, innhold og drift: <u>Kapasitet</u> • Etableringen av Halden fengsel skal øke fengselskapasiteten gjennom 251 nye fengselsplasser <u>Innhold</u> • Det skal under straffegjennomføringen tilrettelegges for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff <u>Drift</u> • Driften av Halden fengsel skal bli så kostnadseffektiv som mulig. • Halden fengsel skal gi gode arbeidsforhold for de tilsatte og være fullt ut forsvarlig i forhold til helse, miljø og sikkerhet for både innsatte og tilsatte.	Score: 4 Halden fengsel har tilført kriminalomsorgen den kapasitet som var bestilt, og har en svært god utnyttelse av kapasiteten. Videre vurderer vi at tilbudet som gis i Halden fengsel er godt tilrettelagt for at de innsatte skal kunne velge en kriminalitetsfri tilværelse etter løslatelse. Fra de innsatte kommer inn i fengselet til de slippes ut igjen har Halden fengsel et bredt spekter av tilbud som er ment å hjelpe de innsatte til å mestre hverdagen etter løslatelsen. Tilbudet med tanke på rehabilitering anses som bedre i Halden fengsel enn i sammenlignbare fengsel med høyt sikkerhetsnivå. Analyser av tilbakefall for hele perioden Halden fengsel har vært i drift viser at løslatte fra Halden har en høyere sannsynlighet for tilbakefall enn gjennomsnittet av andre fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Tar en hensyn til at det kan ta tid å få en organisasjon til å fungere, og kun ser på løslatte etter 2013, har løslatte fra Halden fengsel en lavere sannsynlighet for tilbakefall. Tallgrunnlaget er for lite til å slå fast om effekten på tilbakefall etter 2013 er statistisk signifikant. Vi kan derfor ikke konkludere om soning ved Halden fengsel faktisk påvirker sannsynligheten for tilbakefall. Når det gjelder effektmålet knyttet til drift har Halden fengsel verken et spesielt lavt sykefravær eller et spesielt lavt antall hendelser blant de innsatte. Videre er driftskostnadene høye sammenlignet med andre fengsler.

Evaluering av virkninger

Kriterium	Evaluering og score
Prosjektets **virkninger** er sammen med relevans og levedyktighet et mål på prosjektets strategiske vellykkethet. Virkninger omfatter effekter utbyggingen av fengselet har hatt for ulike interessenter utover de som omfattes av måloppnåelse. Virkningene kan være både tilsiktede og utilsiktede.	Score: 5 Halden fengsel har blitt et utstillingsvindu der kriminalomsorgen får vist frem en praksis som i stor grad etterlever prinsippene norsk straffegjennomføring skal bygge på. Videre har fengselet et bredere aktivitetstilbud enn andre høysikkerhetsfengsler. Dette antas å redusere skadevirkningene av å sitte i fengsel, og medføre positive virkninger for de innsatte selv uten en reduksjon i tilbakefall. Halden fengsel oppleves også som en god arbeidsplass for de ansatte, og det har bidratt til å skape arbeidsplasser i søndre Østfold.

Evaluering av relevans

Kriterium	Evaluering og score
Vurderingene av **relevans** omfatter en analyse av om det var behov for det prosjektet leverte og om prosjektet er i samsvar med viktige prioriteringer i samfunnet. Dette handler både om behovene som lå til grunn for prosjektet var reelle, og om man valgte en riktig løsning for å dekke behovet.	Score: *4* Det er i dag fortsatt et behov i kriminalomsorgen for den økningen i fengselsplasser Halden fengsel har tilført. Videre har man med Halden fengsel gått langt i å skape et fengselskonsept som legger til rette for rehabilitering og ivaretar det humanistiske menneske-synet som norsk straffegjennomføring bygger på. Vurderingen av fengselets relevans ville blitt styrket om en kunne påvise at fengslets unike muligheter for rehabilitering faktisk gav resultater. Dette har vi ikke kunnet bekrefte gjennom analysene vi har gjennomført. Samtidig har Halden fengsel relativt høye investerings- og driftskostnader. Planlegging av nye fengsler viser at man i dag vektlegger kostnadseffektivitet i større grad enn man gjorde da man besluttet å bygge Halden fengsel. Dette indikerer at Halden fengsel ikke fullt ut samsvarer med dagens prioriteringer.

Evaluering av levedyktighet

Kriterium	Evaluering og score
Levedyktighet måler det langsiktige, strategiske perspektivet, og innebærer en vurdering av om virkningene av prosjektet vil vedvare over tid.	Score: *5* Vi vurderer at det også på sikt vil være et stort behov for den fengselskapasiteten Halden fengsel gir. Et fengsel i Halden-området er dermed levedyktig over tid. Levedyktigheten til prosjektet avhenger også av om det valgte fengselskonseptet, med et særlig fokus på rehabilitering, er levedyktig på sikt. Vi har verken kunnet påvise eller avvise at Halden fengsel har en effekt på tilbakefall, til det er datagrunnlaget for lite. Vi har imidlertid konkludert med at Halden fengsel har positive virkninger både for innsatte og ansatte. Et viktig spørsmål i vurderingen av levedyktighet er derfor om disse positive virkningene vil vedvare over tid. Flere av de positive virkningene ved Halden fengsel skyldes bygningsmassens særegne kvaliteter, og mulighetene det gir til aktivisering. Disse kvalitetene vil ikke forsvinne. Mister Halden sin ekstrabevilgning vil byggene beholde sine særegne kvaliteter, men det er en fare for at fasilitetene ikke utnyttes fullt ut.

Evaluering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Kriterium	Evaluering og score
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet måler verdien av prosjektet for samfunnet sett under ett. Det forelå etter det vi kjenner til ingen samfunnsøkonomisk analyse av ulike alternativer på beslutningstidspunktet, og vi har dermed ingen samfunnsøkonomisk analyse å sammenligne resultatene med etter at prosjektet er ferdig. Vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet er derfor basert på prinsipielle vurderinger av de samfunnsøkonomiske virkningene av Halden fengsel sammenlignet med det som kunne ha vært et fengsel med lavere drifts- og investeringskostnader.	Score: 4 Basert på at det var og er behov for soningskapasitet i Norge, er bygging av nytt fengsel sannsynligvis samfunnsøkonomisk lønnsomt sammenlignet med det å ikke bygge nytt fengsel. Vi har vurdert den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til Halden fengsel sammenlignet med det som kunne ha vært et fengsel med lavere drifts- og investeringskostnader. Vår vurdering er at Halden fengsel fremstår som mindre lønnsomt, basert på prissatte virkninger. Redusert tilbakefall kan gi store gevinster, men vi kan ikke slå fast at gjennomføring av straff ved Halden fengsel gir en lavere sannsynlighet for tilbakefall enn straffegjennomføring ved andre høysikkerhetsfengsler. Det som kan trekke opp den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er ikke prissatte-virkninger av høyere kvalitet på soningstilbudet og fasilitetene ved Halden fengsel. Dette har trolig en verdi for innsatte og ansatte utover effekten det gir på tilbakefall. Denne verdien må med i en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse som en ikke-prissatt virkning.

Samlet vurdering av prosjektet og konklusjon

Halden fengsel var et vellykket byggeprosjekt. Det ble fullført innenfor styringsrammen (under P50), til riktig tid, og med en kvalitet som avtalt. Videre var det et stort behov for den straffegjennomføringskapasiteten Halden fengsel tilførte kriminalomsorgen.

Halden fengsel er et prosjekt som har fått mye oppmerksomhet både i Norge og internasjonalt på grunn av fengselets utforming og tilbud. Det er i fengselet lagt særlig vekt på gode soningsforhold for innsatte og rehabilitering. Satsingen gjør Halden fengsel til et relativt kostnadskrevende fengsel. Det var relativt dyrt å bygge, og det er relativt dyrt å drifte. Et viktig spørsmål i denne evalueringen har derfor vært å undersøke om samfunnet oppnår noe mer med Halden fengsel som kan rettferdiggjøre ekstrakostnadene per fengselsplass i en situasjon der det er behov for økt kapasitet.

Vi har gjennomført analyser av tilbakefall til ny kriminalitet blant innsatte som er løslatt fra høysikkerhets-fengslene: Halden, Ullersmo, Ringerike, Skien, Bergen og Trondheim. Våre analyser viser at det i perioden siden oppstart og frem til i dag ikke har gitt en lavere sannsynlighet for tilbakefall å gjennomføre straffen ved Halden fengsel. Analysene har imidlertid avdekket at soning ved Halden fengsel kan ha gitt en lavere sannsynlighet for tilbakefall i perioden etter 2013. Tallgrunnlaget er lavt og resultatene kan skyldes tilfeldigheter. For å kunne bestemme om Halden fengsel gir redusert tilbakefall trengs flere år med data, og selv da må resultatene tolkes med varsomhet. En gjennomgang av faktorer som antas å ha stor betydning for sannsynligheten for tilbakefall viser at det er en mengde faktorer man ikke får kontrollert for med de data og de metoder vi har tilgjengelig i dag. Kriminalomsorgen oppfordres derfor til å samle data, og tilpasse sine aktiviteter slik man med større presisjon kan analysere hva det er som virker rehabiliterende.

Rehabilitering er imidlertid ikke kriminalomsorgens eneste mål med straffegjennomføringen. Norsk kriminalomsorg bygger på et humanistisk menneskesyn. Frihetsberøvelsen er straffen, og det er et selvstendig mål å gjøre livet under frihetsberøvelsen verdt å leve. I evalueringen finner vi at Halden fengsel er et fengselskonsept som i stor grad ivaretar det humanistiske menneskesynet, og som legger til rette for økt livskvalitet under straffe-gjennomføringen. Innsatte i Halden fengsel har et bredere tilbud for arbeid og utdanning enn andre høysikkerhetsfengsel. Prosjektets viktigste effektmål var å utforme et soningstilbud som tilrettela for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff, og Halden fengsel har et bredt tilbud for å hjelpe de innsatte til å mestre hverdagen etter løslatelsen.

En samlet vurdering av Halden fengsels vellykkethet avhenger av noe mer enn selve byggeprosessen og kapasiteten fengslet har gitt kriminalomsorgen. I tillegg til at soningen skal legge til rette for at de innsatte velger en kriminalitetsfri tilværelse etter endt soning, vil prosjektets vellykkethet avhenge av om de innsatte faktisk tar tilbudet i bruk, og endrer sin atferd. Vi har ikke kunnet påvise at soning ved Halden fengsel faktisk har ført til redusert tilbakefall i perioden siden oppstart. Per i dag fremstår derfor ikke prosjektet som samfunnsøkonomisk lønnsomt sammenlignet med et rimeligere alternativ, basert på de prissatte virkningene. Dersom den positive virkningen soning ved Halden fengsel synes å ha hatt på tilbakefallsprosenten siden 2013 vedvarer, vil imidlertid lønnsomhetsvurderingen bli en annen.

1. Evalueringsoppdraget: Problemstilling og metode

Halden fengsel ble åpnet i 2010, og er et prosjekt som har fått mye oppmerksomhet. Årsaken er fengselets utforming og tilbud, der det er lagt vekt på gode forhold for de innsatte under straffe-gjennomføringen og rehabilitering. I Halden fengsel er aktivitetstilbudet bredere og bostandarden høyere enn i sammenlignbare fengsel.

1.1 Problemstilling

Etter om lag fem års drift av Halden fengsel besluttet forskningsprogrammet Concept ved NTNU å gjennomføre en etterevaluering av utbyggings-prosjektet. Oslo Economics har i samarbeid med Sweco og Trond Danielsen ved Tyrilistiftelsen gjennomført evalueringsoppdraget.

Formålet med evalueringen er å undersøke i hvilken grad prosjektet har nådd sine målsetninger og om prosjektet også vil være relevant og levedyktig på sikt. Ved å undersøke de faktiske resultater av prosjektet noen år etter ferdigstillelse vil man få kunnskap som kan benyttes for å gjøre målrettede offentlige investeringer i fremtiden.

Evalueringen inngår i forskningsprogrammet Concept sin serie med evalueringer av statlige investerings-prosjekter. For mer informasjon se Concept sine nettsider[1]

1.2 Evalueringens rammeverk

Rammeverket som ligger til grunn for evalueringen er utviklet av Concept, og består av to hovedelementer:

- En målorientert evalueringsmodell med fem evalueringskriterier, som blant annet benyttes og av OECD og EU.
- En vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

I Figur 1-1 har vi illustrert innholdet i og sammen-hengen mellom den målorienterte evalueringsmodellen og vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Figur 1-1: Kriteriene for evaluering av prosjektet

Analysekriterier		Beskrivelse
Målorienterte evalueringskriterier	Produktivitet	Måler operasjonell vellykkethet: Hvor effektivt omsatte prosjektet ressursmidler til leveranser?
	Måloppnåelse	Ble de avtalte effektmålene nådd og i hvilken grad har prosjektet bidratt til dette?
	Virkninger	Hva slags virkninger har prosjektet hatt? Inkluderer alle virkninger for målgruppen og andre grupper som er positive og negative, tilsiktede og utilsiktede og kort- og langsiktige.
	Relevans	Er det behov for det prosjektet leverer? Er prosjektet i samsvar med viktige prioriteringer i samfunnet?
	Levedyktighet	Måler det langsiktige, strategiske perspektivet: Vil de positive effektene av prosjektet vedvare over tid?
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet		Er prosjektet samfunnsøkonomisk lønnsomt når man sammenligner nytte- og kostnadsvirkningene av prosjektet?

[1] https://www.ntnu.no/web/concept/etterevaluering-av-prosjekter

Den målorienterte evalueringsmodellen tar sikte på å måle prosjektets vellykkethet basert på fem kriterier; produktivitet, måloppnåelse, virkninger, relevans og levedyktighet. Innholdet i kriteriene er beskrevet i figuren.

Den målorienterte evalueringsmodellen suppleres med en vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, hvor kostnader og gevinster ved prosjektet sees i sammenheng.

Den målorienterte evalueringsmodellen og modellen for samfunnsøkonomiske analyser er til dels overlappende og til dels komplementære. En samfunnsøkonomiske analyse er i likhet med den målorienterte evalueringsmodellen en vurdering av prosjektets virkninger på kort og lang sikt. I en samfunnsøkonomisk analyse sammenstilles informasjon på en helt bestemt måte hvor formålet er å svare på om den samlede betalingsvilligheten for prosjektet overstiger kostnadene.

1.3 Metode

Evalueringen følger metoden for etterevaluering beskrevet i Concept rapport Nr. 30 (2013), samt retningslinjene for etterevaluering av statlige investeringsprosjekter i regi av Concept.[2]

Som det fremgår av retningslinjene skal hvert evalueringskriterium og prosjektet samlet gis en score på en skala fra 1 til 6. 1 er laveste score (helt mislykket), og 6 er høyeste score (Svært vellykket). Score 4 brukes der resultatet er akseptabelt, men ikke moe mer. Scoren sammenfatter den totale vurderingen av hvert evalueringskriterium, og begrunnes med resultater og funn i analysene.

Måten vi har strukturert evalueringsarbeidet er illustrert i Figur 1-2. Figuren viser hvilke aktiviteter som er gjennomført på de ulike stegene i analysen, og hvilke datakilder som er benyttet.

Figur 1-2: Steg i analysen

	1. Avgrense og fastsette mål	2. Definere og analysere evalueringskriteriene		3. Foreta samlet vurdering
		Utarbeide evalueringsspørsmål og indikatorer	Hente inn data på indikatorene og analysere	
Aktiviteter	• Avgrense prosjekt • Definere og vurdere prosjektets mål: – Resultatmål – Effektmål – Samfunnsmål	• Kriterier brytes ned til evalueringsspørsmål • Utarbeide et sett konkrete forhold som skal undersøkes (indikatorer)	• Hente inn data for å belyse indikatorene • Analysere data for å besvare evalueringsspørsmålene	• Vurdering av hvorvidt evalueringskriteriene er tilfredsstilt på en skala fra 1 til 6 og vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet • Samlet vurdering av prosjektet som helhet
Datakilder	• Dokumentstudier – Beslutningsunderlaget – Øvrige prosjekt- og plandokumenter • Samtale med oppdragsgiver	• Dokumentstudier – Beslutningsunderlaget – Øvrige prosjekt- og plandokumenter • Intervjuer • Samtale med oppdragsgiver	• Dokumentstudier • Kvantitativ data/statistikk • Intervjuer • Mulig befaring og spørreundersøkelse	• Resultatene og innsikten fra analysen av de ulike evalueringskriteriene

Informasjonsinnhenting

Evalueringen er basert på et bredt spekter av informasjon innhentet gjennom ulike metoder: Dokumentstudier, intervjuer, data- og statistikk og befaring. Under informasjonsinnhentingen har vi fått bistand fra både Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) og Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS), ved Ragnar Kristoffersen. Datasettet vi har benyttet i analysene er utarbeidet av Kristoffersen, og bistanden vi har fått har vært avgjørende for de analyser vi har gjennomført.

[2] Etterevaluering av statlige investeringsprosjekter i regi av Concept-programmet. Retningslinjer for evaluator, versjon 2, 08.03.2015

Dokumentstudier

Vi har benyttet et bredt spekter at dokumenter som grunnlag for vurderingene, fra stortingsproposisjoner og overordnede styrings- og budsjettdokumenter til forskningsartikler knyttet til tema tilbakefall, og hva som virker kriminalitetsforebyggende. Videre har også Halden fengsel vært behjelpelige med å sende oss informasjon som dokumenterer deres arbeid ved fengselet.

Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med ulike aktører som på en eller annen måte kjenner til utbyggings-prosjektet Halden fengsel, eller som kan belyse ulike aspekter ved driften av fengselet. De vi har intervjuet er:

- Halden fengsel ved fengselsdirektør Are Høidal, assisterende direktør Jan Strømsnes og økonomi-sjef Lise Lilleby
- Fem fengselsbetjenter ved Halden fengsel (gjennomført som et gruppeintervju)
- Kriminalomsorgsdirektoratet ved direktør Marianne Vollan og assisterende direktør Jan-Erik Sandlie
- Kriminalomsorgens utdanningssenter ved Ragnar Kristoffersen
- Kriminalomsorgen Region Øst ved assisterende direktør Rune Trahaug
- Tidligere regiondirektør i Kriminalomsorgen Region Øst, Ellinor Houm
- Justisdepartementet ved ekspedisjonssjef Unni Gunnes, underdirektør Torgeir Heimli og avdelingsdirektør Anders Eide
- Statsbyggs prosjektleder for Halden fengsel, Arnold Pedersen
- Foreningen For Fanges Pårørende ved daglig leder Hanne Hamsund
- Politiet i Østfold ved politioverbetjent i Arrest- og transportseksjonen, Geir Aagaard Willadsen

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.

Utover de semi-strukturerte dybdeintervjuene har vi hatt en dialog med KDI og KRUS om tolkningen av data de har oversendt. Vi har også vært i kontakt med Kristin Opaas Hauglie ved Kongsvinger fengsel i forbindelse med vurderingen av programvirksomheten.

En utfordring enkelte av informantene har påpekt er at det begynner bli lenge siden prosjektet ble initiert. De husker derfor ikke alle detaljer omkring selve utbyggingsprosessen.

Data og statistikk

I vurderingen av flere av de ulike evalueringskriteriene sammenlignes Halden fengsel med fem andre høysikkerhetsfengsel i Norge: Ullersmo, Ringerike, Skien, Bergen og Trondheim. Via vår kontakt i kriminalomsorgen har vi samlet inn informasjon fra du ulike fengslene om programtilbud, antall hendelser blant fanger med mer. Informasjon fra de ulike fengslene er supplere med informasjon vi har fått utlever fra Kriminalomsorgens sentrale registre. Dette inkluderer blant annet informasjon om driftskostnadene ved de ulike fengslene.

Videre har vi, i samarbeid med Ragnar Kristoffersen ved KRUS, fått utarbeidet et datasett over løslatte fanger fra de ulike fengslene i perioden 2010-2014. Datasettet inneholder også informasjon om tilbakefall blant de løslatte. Dataene er benyttet til å analysere virkninger på tilbakefall, og er kommentert ytterligere i vurderingen av prosjektets virkninger i kapittel 6.

Befaring

I september 2015 var vi på en befaring ved Halden fengsel. I tillegg til intervjuer med ledelsen og ansatte fikk vi en omvisning på fengselsområdet.

1.4 Rapportdisposisjon

Strukturen i rapporten følger stegene i analysen, som vist i Figur 1-2:

- Kapittel 2 gir en kort beskrivelse av Halden fengsel.
- Kapittel 3 omhandler steg 1 i analysemodellen med avgrensning av evalueringsobjektet samt etablering av målstruktur, evalueringsspørsmål og indikatorer som basis for vurderingene.
- Kapittel 4 til 9 omhandler evalueringen av de fem kriteriene; produktivitet, måloppnåelse, virkninger, relevans og levedyktighet samt vurdering av sam-funnsøkonomisk lønnsomhet. Hvert kapittel avsluttes med samlet konklusjon og score for det aktuelle kriteriet.
- I kapittel 10 oppsummeres våre erfaringer fra bruk av modellen til evaluering av et fengsels-prosjekt.

2. Om Halden fengsel

Halden fengsel ble åpnet i 2010, og er Norges nyeste og mest morderne fengsel. Fengselet har 227 lukkede plasser og 24 plasser i en overgangsbolig utenfor muren. Til sammen har kriminalomsorgen og alle samarbeidende forvaltningspartnere ca. 350 årsverk som jobber i fengselet.

Halden fengsel er ment å representere noe nytt med tanke på hvordan et fengsel kan utformes og driftes. Sammenlignet med andre fengsel skal Halden i større grad åpne for å tilby en gjennomføring av varetekt og straff som tilrettelegger for en kriminalitetsfri tilværelse etter løslatelse.

2.1 Utforming

En skisse av Halden fengsel er vist Figur 2-1. Numrene på bygningen brukes som referanser gjennom resten av dette kapitlet.

Innenfor muren har Halden fengsel tre boavdelinger (2, 10 og 13), et aktivitetssenter (1), et kulturhus (14), et besøkshus (12) og et bygg som huser administrasjonen, fellestjenestene og forskjellige sikkerhetsfunksjoner (15). Utenfor muren ligger Halden overgangsbolig (7).

Figur 2-1: Halden fengsel

Kilde: (Statsbygg, 2010)

Avdeling A (2)

Avdeling A har 59 celler fordelt på fire boenheter. Den ene boenheten er mottaksavdelingen, der alle nyinnsatte begynner sitt fengselsopphold. Denne enheten har 20 plasser. Videre er det to boenheter på åtte plasser hver, som er for innsatte med særskilte utfordringer og behov. Den siste boenheten på 23 plasser tar seg av innsatte med tilpasningsvansker.

Avdelingen har sin egen luftegård, og det er ikke lagt opp til at innsatte på avdeling A kan benytte seg av tilbudene i yrkesbygget. Innsatte på avdeling A aktiviseres isteden gjennom tilbud på avdelingen.

Varetektsfanger som plasseres i Halden blir satt inn i avdeling A.

Avdeling B (13) og C (10)

Både avdeling B og C består av boenheter. Avdeling A har 8 boenheter fordelt på to etasjer, med plass til 42 innsatte i hver etasje. Avdeling C har 6 boenheter med tilsvarende de i Avdeling B. Ved disse boenhetene er det fokus på arbeid, skole og målrettet fritidsvirksomhet.

Avdeling C har i tillegg to boenheter med et mer spisset fokus. I den ene jobbes det mer aktivt med veien videre fra lukket fengsel, mens i den andre jobbes det med rusmestring. De to enhetene kalles henholdsvis Landgangen og Navigator.

Yrkesbygget (1)

I yrkesbygget kan de innsatte delta på skole eller i ulike former for arbeidsdrift. Yrkesbygget inneholder i tillegg et bibliotek og et servicetorg, hvor NAV er tilstede med en egen tilsatt.

Under planleggingen av Halden fengsel ble det fokusert på å legge til rette for et nært faglig og kollegialt samarbeid i arbeidsdriften. I yrkesbygget har derfor de fleste samarbeidspartnere, skole, bibliotek, NAV, programfag og lignende, sine lokaler og kontorer.

Kulturbygget (14)

Kulturbygget huser en gymsal i tillegg til et rom som kan benyttes til samlinger, og som kirke eller moske, avhengig av behov.

Besøkshuset (12)

Besøkshuset er en liten «enebolig» som ligger litt for seg selv, inne på fengselsområdet. Innsatte kan her motta besøk fra familien i alt fra 2 timer til ett døgn med overnatting. Det stilles strenge krav til den innsatte før man kan søke om, og benytte seg av tilbudet. Avhengig av om det er barn inne i bildet må enten kurset «Pappa i fengsel» eller «Familie-veiledning» være gjennomført.

Overgangsboligen (7)

Overgangsboligen ligger i tilknytning til fengselet og har 24 plasser fordelt på 13 rom: 11 dobbeltrom og 2 rom tilrettelagt for rullestolbrukere.

Ved overgangsboligen kan domfelte gjennomføre hele straffen eller man kan overføres fra lukket fengsel til overgangsboligen for å gjennomføre siste delen av straffen. Dette forutsetter at gjenstående soningstid er mindre enn 18 måneder. For å kunne sone i overgangsboligen må beboere ha en arbeidsavtale eller studieavtale.

2.2 Tilbud

Innsatte i norske fengsel har aktiviseringsplikt. Det vil si at de i løpet av dagen er pliktige til å delta i en eller flere aktiviteter. Ved Halden fengsel har de innsatte muligheten til å velge mellom et bredt spekter av aktiviteter, både innen arbeidsdrift, skole og programvirksomhet. I tillegg har Halden fengsel et omfattende fritidstilbud.

2.2.1 Arbeidsdrift

Innsatte i Halden fengsel kan velge å ta ulike jobber i fengselet. Alle jobber er imidlertid ikke åpne for alle, men tilbys kan til fanger som har vist eksemplarisk oppførsel. I aktivitetssentret gis følgende sysselsettingstilbud:

- Trevareverksted
- Montering
- Teknikk og industriell produksjon
- Bilpleie
- Byggfag
- Renhold
- Trykkeri
- Musikkstudio
- Butikkdrift
- Formgivning/kunst og håndverk

I tillegg kan innsatte ha ulike roller som assistenter ved kulturbygget, for eksempel i biblioteket.

Andre steder i fengselet kan innsatte jobbe med renhold, kjøkkenarbeid, arbeid i tøylager/vaskeri, grøntanlegg og vedlikeholds- og reparasjonsarbeider.

2.2.2 Utdanning

Halden fengsel har et nært samarbeid med Halden videregående skole (HVGS). HVGS har ca. 20 ansatte i Halden fengsel. Skolen i fengselet har 40 elever i tillegg til om lag 80 deltakere på forskjellig kursvirksomhet. HVGS tilbyr undervisning helt fra grunnskole videregående skole. HVGS har også tett samarbeid med arbeidsdriften, med mål om å kunne gi innsatte fagbrev i løpet av soningen. Innsatte med høyskole- og universitetsstudier får bistand fra veilederne ved HVGS.

2.2.3 Programmer

Programmer er, som det fremgår av rundskriv om retningslinjer for programvirksomheten i kriminal-omsorgen, en benevnelse på tiltak i form av under-visning, ferdighetstrening og strukturerte samtaler, hvor formålet er å legge til rette for at lovbrytere kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster (Kriminalomsorgsdirektoratet, 2015).

Halden fengsel har en egen programavdeling, med 2 tjenestemenn på heltid i tillegg til flere som driver program for kortere tidsrom. Programmene som innsatte i Halden kan delta på per i dag inkluderer:

- Rusmestring på Navigator (Rusmestringsenhet)
- Ta Grep! Et kurs om økonomi.
- Foreldreveiledning
- Pappa i fengsel
- Stressmestring
- To ulike sinnemestringsprogrammer (en modell fra KRUS og en lengre modell fra Brøset)
- Brottsbrytet
- Russamtalen (en forebyggende og en som reaksjon)

2.2.4 Kultur og fritid

Halden fengsel har en egen fritidsavdeling. Avdelingen består av tre fritidsledere som skal tilby meningsfylte og positive aktiviteter for de innsatte i deres fritid.

3. Avgrensning, målstruktur, evalueringsspørsmål og indikatorer

3.1 Avgrensning av evalueringsobjektet

Ved gjennomføring av en evaluering må evalueringsobjektet være tydelig definert, slik at man unngår uklarheter i hva det er som er gjenstand for evaluering. Utbyggingsprosjektet Halden fengsel er i seg selv et tilstrekkelig avgrenset evalueringsobjekt, det er investeringen i et nytt fengsel, gjennomført som et Statsbyggprosjekt i perioden 2006-2010, med en planleggingsfase fra ca. 1999.

Det som kompliserer evalueringen er at prosjektet både er en investering i infrastruktur og en investering i tjenesteproduksjon. Prosjektet kan beskrives som en verdikjede, illustrert i Tabell 3-1.

Tabell 3-1: Verdikjeden til prosjektet Halden fengsel

Prosjektet starter med en investering i infrastrukturen. Denne består av fengselsbygg med en utforming og funksjonalitet som på tidspunktet for utbyggingen var nyskapende. I neste steg tar man i bruk infrastrukturen og leverer tjenesteproduksjon i form av straffe-gjennomføring med tilhørende rehabiliterende aktiviteter. Ved Halden fengsel er det et spesielt fokus på at fengselet skal ha et aktivitetstilbud med en rehabiliterende effekt. Målet er at færre innsatte skal vende tilbake til kriminalitet etter løslatelse. Dersom en lykkes i rehabiliteringen vil samfunnet til slutt i verdi-kjeden hente ut gevinster i form av redusert kriminalitet.

I hvilken grad fengselet er en vellykket investering for samfunnet er først og fremst avhengig av resultatene som skapes i straffegjennomføringen, særlig om man klarer å redusere kriminaliteten. Resultatene av straffegjennomføringen er igjen delvis et resultat av om bygget er funksjonelt og tilpasset de aktiviteter som inngår i straffegjennomføringen, og delvis avhengig av andre faktorer som for eksempel bemanningsgrad, økonomiske midler og den faglige kompetansen hos de ansatte.

I evalueringen vurderer vi både om selve fengselsbygget har blitt bygget slik at det legger til rette for vellykket straffegjennomføring, og om Kriminalomsorgen har tatt i bruk fengselet på en måte som bidrar til å oppnå målene med tiltaket i neste trinn. Vi avgrenser oss derfor ikke til kun å vurdere selve fengselsbygget, men også de faktiske resultatene i straffegjennomføringen ved Halden fengsel.

3.2 Etablering av målstruktur

Prosjektets målstruktur består av samfunnsmål, effektmål og resultatmål. Samfunnsmålet er et overordnet mål for hva prosjektet skal tilføre samfunnet. Effektmålene angir de direkte effektene man ønsker å oppnå etter at prosjektets leveranser er ferdige og tiltaket er kommet i drift. Tilslutt angir resultatmålene mål for leveransene i prosjektet.

For å identifisere målhierarkiet vi skal benytte i evalueringen av Halden fengsel har vi gjennomgått tilgjengelige underlagsdokumenter. I disse dokumentene har prosjektet selv spesifisert sine mål for investeringen. Vi har vurdert hvor konkrete og hensiktsmessige disse målene er som grunnlag for analyse, og gjort nødvendige justeringer for å operasjonalisere dem. Denne prosessen er dokumentert i Vedlegg 1. Målstrukturen vi har lagt til grunn for evalueringen er vist i Tabell 3-2. Resultatmålene og effektmålene er gjengitt i prioritert rekkefølge.

Tabell 3-2: Prosjektets målsetninger som legges til grunn for evalueringen

Resultatmål	Effektmål	Samfunnsmål
Prosjektet skal fullføres innenfor det økonomiske styringsmålet Fengselets bygninger og uteareal skal ha god funksjonalitet og arkitektonisk kvalitet Fengselet skal være fullt operativt innen april 2010. Det skal ikke forekomme personskader eller brudd på regler knyttet til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø.	<u>Mål for økt kapasitet:</u> Etableringen av Halden fengsel skal øke fengselskapasiteten gjennom 251 nye fengselsplasser <u>Mål for innhold:</u> Det skal under straffegjennomføringen tilrettelegges for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff: • Alle innsatte skal tilbys et aktivitetstilbud i fengslet, også de varetektsinnsatte. • Innholdet i soningen skal være individuelt tilpasset og være preget av målrettet samhandling mellom tilsatte og innsatte <u>Mål for driften av fengselet:</u> Driften av Halden fengsel skal bli så kostnadseffektiv som mulig. Halden fengsel skal gi gode arbeidsforhold for de tilsatte og være fullt ut forsvarlig i forhold til helse, miljø og sikkerhet for både innsatte og tilsatte.	Halden fengsel skal bidra til effektiv straffegjennomføring som ivaretar samfunnstrygghet og motvirker framtidige kriminelle handlinger

3.3 Evalueringsspørsmål og indikatorer

Etter å ha etablert målstrukturen er neste steg i evalueringen å utarbeide evalueringsspørsmål og indikatorer for de seks evalueringskriteriene. Dette danner grunnlag for informasjonsinnhentingen og analysene av de ulike evalueringskriteriene.

Evalueringsspørsmålene og indikatorene dokumenteres i det følgende.

3.3.1 Produktivitet

Utbyggingsprosjektets **produktivitet** er vurdert ut ifra i hvilken grad resultatmålene er nådd. Produktiviteten måler prosjektets operasjonelle vellykkethet. Evalueringsspørsmål med tilhørende indikatorer er gjengitt i Tabell 3-3.

Tabell 3-3: Evalueringsspørsmål for produktivitet og indikatorer for vurdering

Evalueringsspørsmål	Indikatorer
Er utbyggingsprosjektet gjennomført innenfor det økonomiske styringsmålet?	Kostnadsavviksanalyse; Faktiske kostnader i forhold til styrings- og kostnadsrammer
Har man bygget det prosjektet man planla å bygge? Er kvaliteten på bygninger og uteareal som planlagt?	Avvik mellom fengselets faktiske funksjonalitet og planlagt funksjonalitet
Er utbyggingsprosjektet gjennomført og ferdigstilt i henhold til fremdriftsplaner? Er gjennomføringstiden rimelig i forhold til sammenlignbare prosjekter?	Avvik mellom planlagt byggetid og faktisk byggetid Tid fra planlegging av prosjektet til byggestart i forhold til sammenlignbare prosjekter

3.3.2 Måloppnåelse

Prosjektets **måloppnåelse** er vurdert ut ifra i hvilken grad effektmålene og samfunnsmålet er nådd.

Effektmålene angir de direkte effektene man ønsker å oppnå etter at prosjektets leveranser er ferdige og tiltaket er kommet i drift. Evalueringsspørsmål med tilhørende indikatorer er gjengitt i Tabell 3-4.

Tabell 3-4: Evalueringsspørsmål for måloppnåelse og indikatorer for vurdering

Evalueringsspørsmål	Indikatorer
Har etableringen av Halden fengsel gitt den planlagte kapasitetsøkningen på 251 nye fengselsplasser?	Gjennomsnittlig antall produserte fengselsdøgn i Halden fengsel
Har man klart å gjennomføre straff på en måte som tilrettelegger for en kriminalitetsfri tilværelse etter løslatelse?	Tilbakefallsprosent blant innsatte i Halden fengsel sammenlignet med andre høysikkerhetsfengsel Aktiviseringsgraden til innsatte i Halden sammenlignet med innsatte i andre høysikkerhetsfengsel. Aktiviseringstilbudet i Halden sammenlignet med andre høysikkerhetsfengsel Innsikt og synspunkter fra personer i Justisdepartementet og Kriminalomsorgen Brukerundersøkelser

Driftes Halden fengsel på en effektiv måte?	Driftskostnad per soningsplass/soningsdøgn per år sammenlignet med andre høysikkerhetsfengsel Energiforbruk/FDV-kostnader per år sammenlignet med andre høysikkerhetsfengsel
Har Halden fengsel blitt en arbeidsplass som gir gode arbeidsforhold for de tilsatte og er fullt ut forsvarlig i forhold til helse, miljø og sikkerhet for både innsatte og tilsatte?	Sykefravær Antall hendelser i Halden fengsel sammenlignet med andre høysikkerhetsfengsel (voldsepisoder, narkotikamisbruk etc.) Innsikt og synspunkter fra ansatte i Halden fengsel

3.3.3 Virkninger

Vurderingen av virkninger omfatter alle virkninger utover resultat- og effektmålene som kan tilbakeføres som resultat av prosjektet. Evalueringsspørsmålet med tilhørende indikator er gjengitt i Tabell 3-5.

Tabell 3-5: Evalueringsspørsmål for virkninger og indikatorer for vurdering

Evalueringsspørsmål	Indikatorer
Har prosjektet ført til positive eller negative virkninger utover de som følger av prosjektets målstruktur?	Virkninger for berørte interessenter og samfunnet for øvrig Innsikt og synspunkter fra berørte interessenter

3.3.4 Relevans

Vurderingene av **relevans** omfatter analyse av om det var behov for det prosjektet leverte og om prosjektet er i samsvar med viktige prioriteringer i samfunnet. Dette handler både om behovene som lå til grunn for prosjekter var reelle og om man valgte en riktig løsning på behovet. Evalueringsspørsmål med tilhørende indikatorer er gjengitt i Tabell 3-6.

Tabell 3-6: Evalueringsspørsmål for relevans og indikatorer for vurdering

Evalueringsspørsmål	Indikatorer
Var prosjektet på beslutningstidspunktet, og er prosjektet i dag, relevant for: • Politiske mål for Kriminalomsorgen og øvrige samfunnsmål • Etterspørselsbaserte behov • Behovene til sentrale interessegrupper Finnes det andre konsepter som kunne vært mer relevante for å oppnå målene?	Kriminalomsorgens målsetninger, slik de fremkommer i sentrale stortingsmeldinger, o.l. Prognose for behov for fengselskapasitet på beslutningstidspunktet sammenlignet med dagens behov for fengselskapasitet. Dagens behov for fengselskapasitet sammenlignet med faktisk fengselskapasitet Hva som vektlegges ved bygging/planlegging av fengsel i dag, sammenlignet med hva man vektla ved bygging av Halden fengsel Innsikt og synspunkter fra personer i Justisdepartementet og Kriminalomsorgen

3.3.5 Levedyktighet

Levedyktighet måler det langsiktige, strategiske perspektivet. Dette omfatter en vurdering av om de positive effektene av tiltaket kan vedvare over hele levetiden, med vekt på hva som er de mest sentrale usikkerhetsfaktorene. Evalueringsspørsmål med tilhørende indikatorer er gjengitt i Tabell 3-7.

Tabell 3-7: Evalueringsspørsmål for levedyktighet og indikatorer for vurdering

Evalueringsspørsmål	Indikatorer
Vil de positive effektene av Halden fengsel vedvare ut fengselets antatte levetid?	Fengselets kapasitet i forhold til prognoser for behovet for fengselsplasser Drift- og vedlikeholdskostnader Behov for fremtidige bevilgninger Fremtidige prosjekter med mulig påvirkning på fengselets levedyktighet Innsikt og synspunkter fra personer i Justisdepartementet og Kriminalomsorgen
Hvor fleksibelt er prosjektet med hensyn til tilpasning til fremtidige krav, tiltak og prosjekter?	Fengselets fleksibilitet og muligheter til utvidelser

3.3.6 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Det siste evalueringskriteriet er samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Denne vurderingen kan ses på som en form for oppsummering ved at den verdsetter faktorer som er vurdert i den øvrige delen av evalueringen.

Ideelt sett gjøres en vurdering av om resultatene fra den samfunnsøkonomiske analysen som forelå på beslutningstidspunktet har endret seg. Halden fengsel ble imidlertid besluttet bygget før innføringen av KS 1. Det forelå derfor ingen samfunnsøkonomisk analyse på beslutningstidspunktet.

4. Vurdering av produktivitet

Det overordnede spørsmålet i vurderingen av produktivitet er hvor effektivt prosjektorganisasjonen omsatte ressurser til leveranser i prosjektet. Målet på dette er om prosjektet har oppnådd resultatmålene. Resultatmålene er knyttet til selve byggeprosessen, og rommer de tre dimensjonene tid, kostnad og kvalitet. I tillegg er det et mål for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø.

Fra et prosjekt starter opp og til det ferdigstilles er det en rekke usikkerhetsfaktorer som kan påvirke prosjektets måloppnåelse.[3] En del usikkerhet har prosjektet stor innflytelse på mens annen usikkerhet kan prosjektet i mindre grad påvirke. I vurderingen av prosjektets vellykkethet er der viktig å se om resultatene er drevet av faktorer prosjektet har hatt påvirkningsmulighet på eller ytre faktorer. For eksempel vil prosjekter som regel ikke kunne påvirke endringer i de økonomiske omgivelsene, men må forholde seg til konsekvensene. Det prosjektet selv kan påvirke er hvordan usikkerheten styres. God prosjektledelse og -styring øker sjansene 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.

4.1 Avgrensning

Ved vurdering av produktivitet har vi her, i samråd med oppdragsgiver Concept, foretatt en avgrensning. Det vi vurderer er produktiviteten til prosjektet fra Stortingets vedtak om igangsetting til ferdig prosjekt. Stortingets vedtak om igangsetting baserer seg på KS 2. Vi vurderer derfor ikke produktiviteten i forstudie- og forprosjektfasene som ledet frem til det styringsunderlaget og kostnadsoverslaget som ble kvalitetssikret i KS 2.

4.2 Prosjektets gjennomføring

4.2.1 Forstudie og forprosjekt

Planlegging av et nytt fengsel i Østfold startet i 1999, og Statsbygg ferdigstilte i mars 2003 et forprosjekt for Halden fengsel. I brev datert 21.05.2004 ba Justis- og politidepartementet Statsbygg om å foreta en ny gjennomgang av prosjektet, bl.a. for å vurdere mulige kostnadsreduserende tiltak. Basert på et utvalg av de foreslåtte kostnadsreduserende tiltak, samt enkelte nye forslag til innsparingsområder ble Statsbygg bedt om å utarbeide et revidert forprosjekt (Brev datert 15.10.2004).

4.2.2 Ekstern kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS 2)

Sommeren 2005 gjennomførte HolteProsjekt en ekstern kvalitetssikring (KS 2) av kostnadsrammen til det reviderte forprosjektet. Rapporten med dokumentasjon av resultatene ble lagt frem den 07.09.2009.

HolteProsjekt anbefalte i KS 2-rapporten verken styrings- eller kostnadsramme. HolteProsjekt mente at styringsdokumentet ikke ga tilstrekkelig grunnlag for å styre prosjektet på en effektiv måte. Det var heller ikke tilstrekkelig grunnlag for å anbefale styringsramme og kostnadsramme for prosjektet.

Resultatene fra usikkerhetsanalysen, slik den presenteres, viser at det er en sannsynlighet på 50 % (P50) for at prosjektet kan realiseres innenfor ca. 1033 mill. kroner, og at det er en sannsynlighet på 85 % (P85) for at prosjektet kan realiseres innenfor ca. 1105 mill. kroner. Disse tallene inkluderer forprosjektkostnadene på 65 mill. kroner. Beløpene er oppgitt i 2005-kroner.

Det ble i KS 2 gjort en vurdering av hva som var de største usikkerhetene i prosjektet. Dette er illustrert i Figur 4-1. Videre ble det også beskrevet hva som var det beste, forventete og minst ønskelige scenariet for hver usikkerhet.

I tillegg til markedsutviklingen, som prosjekter i liten grad kan styre, var det to usikkerhetsfaktorer som i stor grad ble antatt å kunne påvirke prosjektet; styringssystem inkludert prosjektorganisasjon og kontraktsmodell. Begge disse faktorene kunne prosjektet selv påvirke. Tid ble ikke lagt inn som en usikkerhet i prosjektet. I KS 2 ble det forutsatt at tid ikke var en usikkerhetsfaktor siden leveransetidspunkt skulle tilpasses prosjektet.

[3] Med usikkerhet mener vi her en usikker hendelse, eller et sett av hendelser, som dersom de inntreffer har en konsekvens for oppnåelsen av prosjektets mål (PRINCE2®)

Figur 4-1: De fem største usikkerhetene for Halden fengsel

Kilde: (Holte prosjekt, 2005, s. 34)

Av tiltak for å redusere usikkerheten ble det i KS 2 vurdert som spesielt viktig å etablere et godt styringsdokument, etablere en styringsgruppe, og fokusere på solid kompetanse ved ansettelse av prosjektleder. I tillegg ble det hevdet at det burde vurderes en entrepriseform med totalentreprise, eventuelt å kun ha noen få hovedentrepriser.

Etter bestilling fra Justis- og politidepartementet utarbeidet også HolteProsjekt forslag til tiltak som de mente kunne redusere kostnadene i prosjektet. HolteProsjekt mente det var et forbedringspotensial for prosjektet på ca. 76 MNOK i reduksjon av P50, og ca. 84 MNOK reduksjon av P85. Dette forbedrings-potensialet var antatt mulig ved å optimalisere styringssystem og kontraktmodell.

4.2.3 Stortingsproposisjon

Som det fremgår av St.prp. nr. 1 (2005-2006) ble det for Halden fengsel foreslått ei kostnadsramme på 1063 mill. 2006-kroner og ei styringsramme på 1018 mill. 2006-kroner. Det ble antatt at fengselet skulle være operativt i løpet av 2009.

Kostnadsrammen er summen av forventet prosjektkostnad og usikkerhetsavsetning. Styrings-rammen er beløpet den budsjettansvarlige, i dette tilfellet Statsbygg, får for å gjennomføre oppgaven. Normalt er det slik at styringsrammen til prosjektet settes til P50 (fra KS 2). I dette prosjektet disponerte i tillegg Statsbyggs adm.dir. usikkerhetsavsetningen opp til P55. Usikkerhetsavsetningen fra P55 til P85 ble disponert av budsjettansvarlig departement, Justis- og politidepartementet.

P50 er samme som beregnet i KS 2, men indeksert frem til 01.07.2007. Det antatte forbedringspotensialet er da trukket fra. For kostnadsrammen (P85) skulle prisen fra KS 2, justert for forbedringspotensialet, vært på 1128. mill. kroner etter indeksjusteringen. Når det er lavere, så skyldes det at Justis- og politidepartementet bestemte seg for å nedjustere usikkerhetsavsetningene i prosjektet.

Begrunnelsen var at prosjektet måtte realiseres gjennom stram styring av prosjektet.

Forslaget til kostnadsramme ble senere vedtatt av Stortinget uten endringer, jf. Budsjett-innst. S. nr. 4 (2005-2006), jf. St.prp. nr.1 (2005-2006) og St.prp.nr. 1 Tilllegg nr.1 (2005-2006).

4.2.4 Oppstart prosjekt og prosjektorganisasjon

Oppdragsbrevet fra Justis- og politidepartementet ble sendt til Statsbygg den 23.01.2006.

Styringsgruppen til prosjektet ble opprettet før oppstart av detaljprosjekteringen, og hadde sitt første møte den 17.02.2006. Styringsgruppen ble ledet av Justis- og politidepartementet og hadde i tillegg representanter fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD), Kriminalomsorgen region øst, Statsbygg og konsulentselskapet Terramar. Det ble i byggeperioden avholdt månedlige styringsgruppemøter.

Selve byggeprosjektet ble ledet av en prosjektleder fra Statsbygg. I tillegg hadde Kriminalomsorgen som bruker en prosjektleder ansatt på fulltid fra 01.04.2006. Rollen til sistnevnte prosjektleder var å være et bindeledd mellom Statsbygg og bruker. Som det fremgår av Statsbyggs ferdigmelding var det å ha en prosjektleder for brukeren viktig for fremdriften (Statsbygg, 2010).

Rolleavklaringen mellom prosjektets styringsgruppe og prosjektledere ble klart definert i styringsdokumentet. Rapporteringen til styringsgruppen ble etter hvert standardisert, og den gav god informasjon til styringsgruppen når de skulle foreta vurderinger.

Som nevnt innledningsvis er styring av usikkerhet viktig for gjennomføringen av prosjektet. Statsbygg presenterte sine vurderinger av usikkerhet for styringsgruppen, hvor de viktigste usikkerhetsfaktorene ble rapportert å være: kostnad, kvalitet, framdrift, markedsutvikling, styringssystem/prosjektorganisasjon, brukerkrav, kontraktsmodell og kvalitet på

anbudsmateriale. Allerede ved oppstart av prosjektet ble det varslet om en særlig usikkerhet knyttet til markedssituasjonen. Prognosesenteret ble derfor bedt om å utarbeide en markedsanalyse som ble presentert for styringsgruppen den 28.11.2006. Analysen viste at prisutviklingen i perioden fra januar 2005 til oktober 2006 hadde vært større enn det som ble fanget opp av SBED-indeksen.[4] Prognosesenteret ventet videre en høy prisstigning og et presset marked i årene fremover. Statsbygg ba derfor om at kostnadene skulle indekseres etter markedspriser, og fikk medhold av styringsgruppen. Finansdepartementet avviste anmodningen om regulering etter markedsindeks ved brev til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet datert 10.10.2006, og prosjektet ble derfor indeksregulert etter standard rutiner for byggeprosjekter under Statsbygg.

Kontraktsmodell var en annen usikkerhetsfaktor som ble vurdert å være betydelig for prosjektet (Se Figur 4-1). I KS 2 anbefalte HolteProsjekt å velge totalentrepriser, eventuelt noen få store hovedentrepriser.

Prosjektgruppa vurderte situasjonen annerledes enn HolteProsjekt, og tok opp dette med styringsgruppen i et av deres første møter. Til grunn for prosjektgruppas vurdering var relativt omfattende dialog med markedet, der tilbakemeldinger fra entreprenørene var entydig i at en totalentreprise ikke kunne anbefales ut fra prosjektets kompleksitet, samt manglende referanseprosjekter og standardiserte løsninger som kan legges til grunn. På grunn av markedssituasjonen ønsket prosjektgruppa isteden en størst mulig oppsplitting av entreprisene for å få til en konkurranse i et presset marked. Statsbyggs anbefaling til styringsgruppen var å satse på en kontraktsmodell med hovedentrepriser, hvor enkelte av de foreslåtte entreprisene i forprosjektet ble slått sammen. Styringsgruppen vedtok denne kontraktsmodellen.

4.2.5 Anskaffelser

Anskaffelsen av grunnarbeider ble lagt ut på anbud den 23.10.2006. Dette var den første anbudsforespørselen som Statsbygg sendte ut i prosjektet.

Den store anskaffelsen i prosjektet var den bygningsmessige entreprisen som var planlagt utlyst før jul 2006. Prosjektet hadde i forkant av utlysningen fulgt opp usikkerheten knyttet til markedet ved å arrangere møter med aktuelle entreprenører og ved å gjøre sine vurderinger av markedet. Tilbakemeldingene fra markedet var først en interesse for en stor bygningsmessig entreprise. Opp mot tilbudsutsendelse endret imidlertid situasjonen seg. Det var ikke lenger kapasitet i markedet for en så stor entreprise. Ingen entreprenører ønsket å regne på en så stor jobb. Prosjektet hadde vurdert dette som en mulighet. De hadde derfor bygget opp tilbudsunderlaget på slik måte at entreprisen kunne splittes opp i fire tilbud uten vesentlig merarbeid. Fortsatt ble det planlagt å sende ut tilbudene i desember men en ekstern kvalitetssikring av anbudsdokumentene avdekket mangler som måtte rettes opp. Endelig utsendelse på de de bygningsmessige entreprisene ble derfor i januar 2007, med tilbudsåpning 4 mai.

Ved gjennomgangen av tilbudene fant Statsbygg at de bygningsmessige arbeidene ble priset langt høyere enn hva som var avsatt i kalkylen. Grunnarbeidene, som allerede var kontrahert, og de mottatte tilbud for de bygningsmessige arbeidene ville utgjøre om lag 60 prosent av den samlede entreprisen for Halden fengsel. Med dette ville ikke kostnadsrammen i prosjektet holde. Ved overskridelse av P85 må det søkes om tilleggsbevilgning av Stortinget. Den 09.05.2007 varslet derfor prosjektet Justis- og politidepartementet om at kostnadsrammen P85 ikke ville bli holdt, og stoppet prosjektet.

Styringsgruppen kjente til markedsrisikoen, og var forberedt på en prisene kunne bli høyere enn de opprinnelige kostnadsanslagene. Et eksternt konsulentselskap ble hyret inn for å gjennomføre en oppdatert usikkerhetsanalyse av kostnads- og styringsrammen for prosjektet, og de konkluderte med en sannsynlig sluttkostnad som var høyere enn fastsatt kostnadsramme, selv med full utløsing av prosjektets usikkerhetsavsetning.

Det ble så utarbeidet et underlag til beslutning for Stortinget, og Justis- og politidepartementet, i samarbeid med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, fikk saken til behandling før sommerferien 2007. Prosjektet hadde da utarbeidet en redegjørelse der konsekvensene for kostnadene av å stoppe prosjektet kom klart frem. Det ble også utarbeidet en analyse av Prognosesenteret som vurderte det som mest sannsynlig at det ble dyrere å utsette prosjektet enn å bygge det til mottatte tilbud. Årsaken var at markedsprisene ble forventet å øke ytterligere i tiden fremover.

[4] Statsbyggs SBED-indeks for byggekostnader er basert på Statistisk sentralbyrås byggekostnadsindeks for boligblokk.

4.2.6 Revidert kostnadsramme

Stortinget vedtok en ny kostnadsramme for prosjektet den 01.07.2007. Kostnadsrammen (P85) ble økt til 1384,1 mill. kroner og styringsrammen (P50) ble satt til 1305,1 mill. kroner, målt i 2007-kroner. Ferdigstillelse av fengselet ble satt til april 2010.

4.2.7 Gjennomføring

Prosjektets byggestart var den 18.07.2007. Selve gjennomføringen av byggeprosjektet skjedde uten store avvik. Fra referatene i styringsgruppemøtene fremgår det at de har blitt godt informert om fremdrift, usikkerhet, SHA og økonomi i prosjektet. Fremdriften ble fulgt tett, og tiltak ble gjennomført om fremdriften ikke var i henhold til plan. Entrepriser som ble sendt ut synes å ha blitt godt kvalitetssikret gjennom hele prosjektet.

Ingen store endringer i prosjektet ble foretatt i løpet av byggeperioden.

4.2.8 Avslutning av prosjektet

Halden fengsel ble ferdigstilt den 1. oktober 2009 med oppstart prøvedrift for tekniske entrepriser fram til 1. april 2010. Administrasjonen flyttet inn høsten 2009. Avsnitt A ble tatt i bruk 1.mars 2010, mens øvrige avsnitt ble tatt i bruk i april 2010.

Det har i prosjektet vært lite reklamasjoner på det utførte arbeidet.

4.3 Prosjektets kostnader

Prosjektets første resultatmål er at det skal fullføres innenfor det økonomiske styringsmålet. Tabellen under viser kostnadsutviklingen i prosjektet.

Tabell 4-1: Utvikling i prosjektets kostander

	Prisnivå	Løpende priser	2010-kroner*
Statsbygg basisestimat	2005	845	1064
Statsbygg P50	2005	907	1142
Statsbygg P85	2005	967	1217
KS2 basisestimat	2005	857	1079
KS2 P50	2005	1033	1300
KS2 P85	2005	1105	1391
KS2 P50 alternativt scenario*	2005	957	1205
KS2 P85 alternativt scenario	2005	1006	1266
Vedtatt styringsramme	2006	1018	1229
Vedtatt kostnadsramme	2006	1063	1283
Revidert styringsramme	2007	1305	1477
Revidert kostnadsramme	2007	1384	1566
Sluttkostnad	2005-2010	1262	1352*

Kilde: KS2, Statsbyggs ferdigmeldinger og statsbudsjettene 2006-2009. *Noter: 2010-kroner er indeksert med SPED-indeksen til Statsbygg. Alternativt scenario illustrerer et forbedringspotensial ved å revidere styringssystem og kontraktstrategi. Sluttkostnaden er indeksert av Oslo Economics, basert på påløpt forbruk hvert år i perioden.

Vanligvis settes de økonomiske styringsmålene på grunnlag av tilråding i KS 2. I dette prosjektet ble det gjort beregninger av P85 og P50, men det ble likevel ikke gitt tilråding om kostnadsramme og styringsramme, fordi styringsdokumentet ikke ble vurdert å ha tilfredsstillingen kvalitet. Trass i dette fikk prosjektet oppstartsbevilgning basert på KS 2-rapportens analyse av et alternativt scenario basert på usikre forutsetninger.

Prosjektet fikk i stortingsbevilgning St.prp.nr 1. (2005-2006) en kostnadsramme inkludert kunstnerisk utsmykking på 1229 mill. 2010-kroner og en styrings-ramme på 1283 mill. 2010-kroner. Sluttkostnaden for prosjektet ble på 1352 mill. 2010-kroner. Prosjektet klarte derfor ikke å nå de opprinnelige rammene.

At det ikke var mulig å nå den opprinnelige kostnadsrammen ble klart allerede før byggestart. Prosjektet søkte derfor Stortinget om en ekstra bevilgning. Dette ble tildelt gjennom St.prp.nr. 84 (2006-2007). Kostnadsrammen ble da satt til 1566 mill. 2010-kroner og styringsrammen ble økt til 1477 mill. 2010-kroner.

Prosjektet ble levert under revidert styringsramme, og resultatmålet kan således sies å være nådd. Prosjektet ble levert over opprinnelig kostnadsramme, men under P85 beregnet i KS 2, når man indekseres slik det er gjort her. Prosjektet tok etter byggestart inn tiltak for universell utforming, med en merkostnad på ca. 1,8 mill. 2006-kr som ble dekket innenfor prosjektets usikkerhetsavsetning.

4.3.1 Vår vurdering av prosjektets kostnader

I vurderingen av produktiviteten til prosjektet er det viktig å stille spørsmål ved om de oppnådde resultatene skyldes forhold som prosjektet rår over, eller andre ytre forhold. For å se om prosjektet har vært styrt effektivt og om usikkerheten knyttet til kostnader har blitt ivaretatt på en god måte er det nødvendig å se om det har blitt foretatt endringer i kostnadene som ikke prosjektet selv har hatt muligheten til å styre.

I KS 2 ble det verken anbefalt styrings- eller kostnadsramme, men likevel gjort beregning av P50 og P85. I budsjettvedtaket ble kostnadsrammen satt til en P85 som var nedjustert fra prosjektets KS 2. Nedjusteringen skyldtes ikke fysiske besparelser som følge av mindre byggearbeider. Innsparingen skulle hentes inn gjennom valg av kontraktsmodell og styringssystem.

Bruk av store entrepriser ble sammenlignet med det man antok ville være Statsbygg sin kontraktsmodell, med mange sideentrepriser, hvorav flere tiltransporteres administrerende sideentreprenør. Ved en slik kontraktsmodell får byggherren mange kontraktspartnere å forholde seg til, noe som gir en stor og kostbar byggherreadministrasjon. Videre ligger all usikkerhet knyttet til håndtering av grensesnitt og eventuelle åpne hull i prosjekteringen hos byggherren. Det samme gjelder fremdriftsrisiko, hvor forsinkelser og konsekvenser av dette må håndteres av byggherren. Videre krever stor oppdeling av entreprisene mange anbuds-konkurranser, som både er tidskrevende og kostbart. Fordelen med en oppdeling av entrepriser er at mindre kontraktstørrelser øker konkurransen. Dette kan være viktig i et marked med høy aktivitet. I KS 2 antok man imidlertid at markedet ikke ville presset, og at man derfor kunne spare noe på å velge store entrepriser.

Når anbudene skulle lyses ut viste det seg at markedssituasjonen var strammere enn den som var forutsatt i KS 2. Det ble ikke antatt å være mulig å gjennomføre prosjektet som definert i KS 2, og dermed lot ikke besparelsen gjennom valg av kontraktsform seg gjennomføre.

Det er imidlertid vanskelig å skille besparelsene for valg av kontraktsmodell fra forhold som allerede er tatt med i usikkerhetsanalysen i KS 2. I usikkerhetsanalysen er det det under best-scenariet ved trippelanslaget beskrevet den samme løsningen som ved besparelsen. Usikkerheten ved kontraktsmodell vil da i praksis være fjernet og beste trippelanslag med tanke på kostnader vil være valgt.

Dersom besparelsene som er foreslått i KS 2 utelates, så ville den indekserte sluttkostnaden være under P85. Uten den antatte besparelsen fra KS 2 kunne prosjektet nådd styringsmålet uten en tilleggs-bevilgning fra Stortinget, slik prisene er indekser her. Forutsetninger tatt før prosjektet startet opp kan derfor forklare mye av kostnadsoverskridelsen.

Prosjektet forsøkte også ved et tidspunkt å endre hvordan prosjektet skulle indeksreguleres, for å regulere det i tråd med reell prisutvikling i området, i stedet for underliggende kostnadsutvikling. Finansdepartementet godtok ikke en slik endring. En slik regulering ville ha gjort behovet for en ekstraordinær oppjustering av styrings- og kostnadsramme mindre. Det ville imidlertid ha brutt med styringssystemet for Statsbyggs prosjekter, og dermed brutt med normal statlig budsjettstyring. Det kan være gode grunner for at Finansdepartementet ikke vil endre budsjettstyring fra prosjekt til prosjekt.

Selv om prosjektet ikke har blitt fullført innenfor den opprinnelige økonomiske styringsrammen, så har det blitt gjennomført på en god måte. Grunnene til overskridelsene er i hovedsak knyttet til marked-situasjonen, som er utenfor prosjektets kontroll.

Etter vår vurdering virker det som om prosjektet gjennom hele byggeperioden har fulgt opp usikkerheten i prosjektet og iverksatt tiltak for å redusere usikkerheten fortløpende. Det er ikke registrert noen avvik på risiko som prosjektet selv har hatt kontroll over.

At prosjektet har varslet om kostnadsoverskridelser tidlig, slik at det har vært et reell mulighet for Staten å stoppe opp prosjektet uten at det har påløpt for mye kostnader, mener vi er å anse som beste praksis.

4.3.2 Forbedringspotensial

Planleggingen av Halden fengsel tok lang tid, og ble stoppet i 2004 fordi kostnadene var for høye. Det reviderte forprosjektet fra 2005, ble ikke vurdert som tilfredsstillende i KS 2. Likevel ble prosjektet igangsatt. Det kan stilles spørsmål ved om Justisdepartementet ikke burde fremme forslag til prosjekt før de hadde fått anbefalt styrings- og kostnadsrammer i KS 2.

Det er en uheldig praksis at gevinster tas ut før de har blitt realisert, slik det i tilfellet med Halden fengsel ble gjort etter KS 2. Videre er det også betenkelig at Justisdepartementet foretar en ytterligere nedjustering av usikkerheten i sitt forslag til Stortinget. Forskjellen mellom P50 og P85 var i den opprinnelige rammen på kun 4,5 prosent, mens det i normale bygge-prosjekter gjerne er en forskjell på 10 prosent. Dersom gevinster tas ut for tidlig, og usikkerhets-avsetningen er for liten kan ellers gode prosjekter fremstå som mindre vellykkede på grunn av forhold prosjektet ikke rår over.

Videre er det også andre grep som potensielt kan tas i forbindelse med KS 2. For det første, så burde det ligge føringer på tid før KS 2, slik at denne usikkerheten kan vurderes. For det andre, så bør det vurderes å utarbeide egne markedsprognoser som underlag for KS 2 i større prosjekter. Prognosene brukt i KS 2 var vesentlig forskjellig fra de Prognosesenteret utarbeidet.

Med Halden fengsel var det en særlig utfordring med et presset entreprenørmarked. I et presset marked fylles ordrebøker til entreprenører raskt opp, og det kan være en tanke å ha en større tidsperiode mellom tilbud utsendes til oppstart skal starte. Det bør i et presset marked være en fordel at prosjektet kontraheres i god tid før oppstart slik at kapasiteten til entreprenører fremdeles er ledig. Dette krever imidlertid at det settes av lengre tid til ferdigstillelse av prosjektet.

Til slutt, for å minske overskridelser i prosjekter kan det være en tanke at tilbud bør være mottatt på 60 prosent av antatt kontraktsum før kontrakter signeres og det blir oppstart i prosjektet. Dette vil sikre at Staten har minst mulig kostnader knyttet til avslutning av et prosjekt slik at det er en helt reel mulighet å stoppe eller justere prosjekter der man vil få store kostnadsoverskridelser allerede ved innkjøp. Dette vil føre til lengre byggetid men det kan også gjøres ved at tilbud på 60 prosent av entreprisekost er innhentet før Stortinget bevilger penger.

4.4 Prosjektets kvalitet

Prosjektets andre resultatmål er at fengselets bygninger og uteareal skal ha god funksjonalitet og arkitektonisk kvalitet.

Det har vært få reklamasjoner og utarbeiding av feil etter avslutning av prosjektet. Forprosjektet som ble besluttet er gjennomført i sin helhet. Det eneste avviket var at deler av bygget ble tilrettelagt for universell utforming uten at dette var et krav i forprosjektet. Universell utforming var imidlertid en føring som gjaldt fra 2005 for alle statlige nybygg. Dette taler for at kvaliteten på leveransen har vært god, og at funksjonaliteten er tilfredsstillende.

Fengselets arkitektoniske kvalitet har fått internasjonal oppmerksomhet. Fengselet fikk i 2010 Arnstein Arneberg pris for fremragende arkitektur. Halden fengsel tok andreplassen i konkurransen om beste interiør i «Designers Saturday Oslo 2011» samt at det ble nominert i den internasjonale arkitektkonkurransen under World Architecture festival i kategorien for offentlig bygg. Den underbygger at resultatmålet om arkitektonisk kvalitet er oppfylt.

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 arkitektonisk kvalitet på bygninger og uteareal er innfridd.

4.4.2 Forbedringspotensial

Prosjektet har levert et bygg med den kvaliteten det var spesifisert at de skulle levere. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om spesifikasjonen var den mest funksjonelle. Halden fengsel opplyser selv at det er krevende å drive kriminalomsorg på den måten de ønsker ved avdeling A. Avdeling A var ment å være en lukket avdeling med mest fokus på varetekt. Innsatte på avdeling A skulle kun få et aktivitetstilbud i tilknytning til avdeling A. Resultatet har blitt at de som sitter på avdeling A har et vesentlig mer begrenset aktivitetstilbud enn de innsatte på avdeling B og C.

Videre er det også rom for å stille spørsmål ved om man reduserte kvaliteten vesentlig gjennom kostnadskutt som ble foretatt før prosjektet startet opp. Selve fengselet ble i liten grad berørt, men overgangsboligen ble vesentlig mindre, med neste bare dobbeltrom for de som gjennomfører straffen sin der.

4.5 Prosjektets fremdrift

Prosjektets tredje resultatmål var at fengselet skulle være fullt operativt innen april 2010.

Med prosjektets bevilgning i St.prp.nr.1 (2005-2006) ble det lagt til grunn at byggingen skulle ferdigstilles i desember 2009. Med kostnadsoverskridelsene og den reviderte kostnadsrammen i St.prp.nr 84 (2006-2007) ble også fremdriften revidert. Det ble lagt til grunn en ferdigstillelse av fengslet i april 2010.

Halden fengsel ble ferdigstilt 1. oktober 2009 med oppstart prøvedrift for tekniske entrepriser fram til 1 april 2010. Administrasjonen flyttet inn høsten 2009. Avsnitt A ble tatt i bruk 1.mars 2010, mens øvrige avsnitt ble tatt i bruk i april 2010. Resultatmålet kan derfor sies å være oppnådd.

4.5.1 Vår vurdering av prosjektets fremdrift

At bygget ble forsinket med 3 mnd. i forhold til den opprinnelige planen skyldtes en stopp i prosjektet på 3 mnd. grunnet at Stortinget måtte ta en beslutning om prosjektet skulle få ekstra midler eller stoppes.

Forsinkelsen i prosjektet skyldtes altså ikke gjennomføringen av byggeprosjektet. Det bør trekkes frem som positivt den gode kommunikasjonen og den tidlige varslingen rundt markedsituasjonen som gjorde at styringsgruppen kunne ta dette videre, og raskt få på plass en tilleggsbevilgning.

4.5.2 Forbedringspotensial

I selve byggeprosjektfasen er det ikke identifisert vesentlig forbedringspotensial. Prosjektorganisasjonen virker å ha vært hensiktsmessig. Dette er noe andre prosjekter kan lære av. Det er ikke noe ved statens og Statsbyggs gjennomførings- og fremdriftsevne som har forsinket selve byggeprosessen etter KS 2. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål ved om planleggingsfasen kunne blitt gjennomført mer effektivt. For eksempel kunne man kanskje unngått stoppen i prosjektet som følge kostnadsutviklingen i markedet om man hadde hentet inn flere oppdaterte markedsprognoser. Mulige tiltak for å unngå denne typen problemer ble diskutert i forbindelse med vurderingen av prosjektets kostnader.

4.6 Prosjektets sikkerhet, helse og arbeidsmiljø

Uavhengig av prosjektets resultatmål for kostnad, kvalitet og tid, er det for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) et overordnet mål at prosjektet skal gjennomføres uten alvorlige personskader.

Frem til 1. oktober 2009 var det registrert 12 skader i prosjektet. Prosjektet var da avsluttet som byggeplass. Gjennomgangen av referater fra styringsgruppe-møtene har ikke avdekket alvorlige ulykker innenfor de 663 660 timer som er registrert jobbet på prosjektet.

Når ingen av skadene anses som alvorlige må resultatmålet sies å være oppnådd. Det er likevel interessant å sjekke prosjektet opp mot gjennomsnittlig skadefrekvens i byggebransjen. Frekvensverdiene (hyppigheten av hendelser) defineres som antall arbeidsulykker pr. 1 000 000 arbeidede timer, og omtales som H-verdien. H-verdien til Halden fengsel er på (12/663 660)*1 000 000 = 18,08.

Gjennomsnittlig H-verdi var av byggenæringens landsforening oppgitt å være 7,55 i 2009. H-verdien var litt høyere i 2008 men det var i 2009 de fleste skadene ved Halden skjedde, så det blir riktigst å sammenligne tallet for prosjektet med dette. Prosjektet H-verdi var da 239 % høyere enn bransjegjennomsnittet.

Prosjektet har gjennomført en systematisk registrering og gjennomført tiltak. Det er ikke analysert hvorfor det har blitt så mange skader i prosjektet. Styringsgruppen har diskutert skadeomfanget og det er satt i gang tiltak underveis i prosjektet for å redusere omfanget.

4.6.1 Vår vurdering av prosjektets sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA)

Resultatmålet for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø var satt til 0 skader. Det ble definert i styringsdokumentet at dette ble vurdert som 0 alvorlige skader.

I prosjektet ble det registrert 12 skader, men ingen alvorlige. Resultatmålet i styringsdokumentet ble nådd men med et større omfang av skader enn det som er bransjestandard.

4.6.2 Forbedringspotensial

Vi har ikke undersøkt årsakene til de mange skadene, og kan derfor ikke være konkrete på hvordan en kan redusere antall ulykker. Til neste oppføring av et fengsel bør det imidlertid undersøkes om skadene skyldes særegenheter ved det å oppføre et fengsel, eller om det skyldes tilfeldigheter.

4.7 Samlet vurdering av produktivitet

Vi vurderer prosjektets produktivitet til karakteren 5. I Concepts retningslinjer for evaluator står det om score 5 og 6 på produktivitet at de forbeholdes prosjekter som leverer innenfor styringsramme, tidsplan og med meget god kvalitet, og som i tillegg kommer godt ut på en referansesjekk.

Karakteren 5 gis på tross av at prosjektet ble stoppet da det ble oppdaget at det ville bli dyrere enn den opprinnelige kostnadsrammen. Etter vår vurdering kan ikke dette klandres byggeprosjektet, men er snarere et resultat av prosjektet ble fremmet i statsbudsjettet uten at prosjektet hadde vært gjennom KS 2 med tilfredsstillende vurdering. Dersom vi hadde utvidet vurderingen av produktivitet til å gjelde arbeidet med forprosjekt, ville karakteren antakelig blitt 3 fordi forprosjektet ga et kostnadsoverslag som ikke var realistisk.

Måten prosjektet valgte å stoppe prosjektet og senere få det startet opp igjen var eksemplarisk, og bidrar til positivt på karaktersettingen. Etter at prosjektet fikk revidert kostnadsrammen og fremdriftsplanen har det levert i henhold til kostnader og tid. Etter antall reklamasjoner å dømme er også kvaliteten meget god.

Det er ikke foretatt en referansesjekk mot andre fengsel. Siste sammenlignbare fengsel som ble bygget i Norge var Ringerike fengsel i 1997. Det begynner å bli så lenge siden, slik at sammenligninger av bygge-prosjektene blir mindre relevant.

5. Vurdering av måloppnåelse

Vurderingen av måloppnåelse handler om hvorvidt prosjektet kan sies å ha oppnådd sine effektmål og samfunnsmål. Effektmålene inneholder mål for henholdsvis økt kapasitet, innhold i straffegjennomføringen og driften av fengslet. Med driften av fengselet inngår både en vurdering av driftskostnadene og en vurdering av arbeids-forholdene til de tilsatte.

I vurderingen av måloppnåelsen er det en utfordring at det ikke finnes målestokker egnet til å vurdere om alle målene er nådd eller ikke. Det er for eksempel ikke gitt hva som ligger i en soning som tilrettelegger for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff, og det er ikke satt et mål for det ønskede nivået på drifts- og vedlikeholdskostnader. Måten vi har løst dette på er ved å sammenligne Halden fengsel med de fem andre fengsel i Norge som i størst grad ligner Halden, både hva gjelder størrelse og type innsatte:

- Trondheim fengsel[5]
- Ringerike fengsel
- Skien fengsel
- Bergen fengsel
- Ullersmo fengsel

En nærmere beskrivelse av de ulike fengslene og deres fangepopulasjoner er gitt i vedlegg 2.

5.1 Mål for økt kapasitet

Effektmålet knyttet til kapasitet er at etableringen av Halden fengsel skal øke fengselskapasiteten gjennom 251 nye fengselsplasser.

Å øke kapasiteten kan synes som et trivielt mål. Bygging av et nytt fengsel vil øke kapasiteten, målt i antall celler. Den teoretiske kapasiteten man har oppnådd kan imidlertid avvike fra den faktiske kapasitetsutnyttelsen. I vurderingen av målet om økt kapasitet ser vi derfor nærmere på om kapasitets-utnyttelsen ved Halden fengsel er på et tilfreds-stillende nivå. Vi vurderer da kapasitetsutnyttelsen basert på belegg, som er antall produserte fengsels-døgn som andel av total kapasitet.

I KDI sitt disponeringsskriv til regionene for 2015 er kravet en kapasitetsutnyttelse på 94 prosent. Med et gjennomsnittlig belegg på 97,1 prosent ved Halden fengsel i perioden fra 1. januar 2011 til 31. desember 2014 ligger fengselet over målsatt kapasitetsutnyttelse. Som vi ser av Tabell 5-1 har kapasiteten i Halden vært om lag den samme som i fengslene vi sammenligner med.

Utfordringen i både Halden og i de andre fengslene som inngår i sammenligningsgrunnlaget, er at belegget til tider er for høyt. Fengslene skal også ha muligheten til å ta imot varetektsfanger på kort varsel noe som kan være krevende med et belegg opp mot 100 prosent. Kriminalomsorgen har derfor en uttalt målsetning om å redusere kapasitetsutnyttelsen til 90 prosent. Dette er imidlertid på sikt. På grunn av soningskøen påpekes det i disponeringsskrivet til regionene at kapasitetsutnyttelsen fortsatt må holdes på et høyere nivå (Kriminalomsorgsdirektoratet, 2015).

Vår vurdering er at Halden fengsel har nådd effektmålet om økt kapasitet.

Tabell 5-1: Kapasitetsutnyttelse, 01.01.2011-31.12.2014

Fengsel	Gjennomsnittskapasitet per dag i perioden (antall plasser)	Gjennomsnittsutnyttelse per dag i perioden (antall plasser)	Belegg (prosent)
Halden	226,4	219,8	97,1
Trondheim	149,6	144,3	96,4
Ringerike	159,6	155,2	97,3
Skien	75,3	72,1	95,8
Bergen	220,7	216,7	98,2
Ullersmo	189,8	184,6	97,3

Kilde: Kriminalomsorgens sentrale dataregister (KOMPIS)

[5] Kun høysikkerhetsfengselet

5.2 Mål for innhold

Halden fengsels effektmål for innhold i straffe-gjennomføringen er at det under oppholdet skal tilrettelegges for en kriminalitetsfri tilværelse etter løslatelse. Som utdypet i effektmålet innebærer dette at alle innsatte skal tilbys et aktivitetstilbud i fengselet, og at innholdet i soningen skal være individuelt tilpasset og preget av målrettet samhandling mellom tilsatte og innsatte.

At Halden skal være et fengsel der fokus på rehabilitering står sentralt har også blitt gjentatt og presisert andre steder enn i prosjektets målstruktur. I disponeringsbrevet fra KDI til regionene i 2015 står det at Halden fengsel mottar en høyere bevilgning enn andre fengsel, og at det dermed stilles høyere krav til Haldens fengselsfaglige virksomhet og utviklingsarbeid enn øvrige enheter (Kriminalomsorgsdirektoratet, 2015). Dette gjentas av Region Øst i deres oppdragsbrev til enhetene, hvor det står at Halden fengsel *har en forholdsmessig høyere bevilgning som skal bidra til at fengselet skal ligge i front av fagutviklingen* (Kriminalomsorgen region øst, 2015).

Det ideelle målet på om det faktisk tilrettelegges for en kriminalitetsfri tilværelse etter løslatelse er tilbake-fallsprosenten til løslatte fra fengselet. Hvorvidt en innsatt får tilbakefall etter løslatelse avhenger til dels av andre faktorer enn de fengselet rår over. Eksempler er kvaliteten på det hjelpeapparatet som tar imot den innsatte etter endt straffegjennomføring, og de innsattes egen motivasjon for endring av atferd. På grunn av kompleksiteten i det å analysere tilbakefall kan det være at et fengsel tilrettelegger for en kriminalitetsfri tilværelse uten at det synes på målinger av tilbakefall. I vurderingen av effektmålet knyttet til innhold i soningen har vi derfor supplert en analyse av tilbakefall med en vurdering av kvaliteten på det tilbudet Halden fengsel faktisk gir de innsatte. I begge tilfeller sammenlignes Halden fengsel med de fem referansefengslene.

5.3 Analyser av tilbakefall

Med tilbakefall menes det å begå ny kriminalitet etter å ha begått kriminalitet tidligere. Selv om begrepet i seg selv er enkelt å forstå, så finnes det ikke en bestemt måte å måle tilbakefall. Som vist i Andersen & Skardhamar (2014), så kan tilbakefallsprosenten variere betydelig avhengig av:

- Utvalgskriterier
- Mål på tilbakefall
- Oppfølgingsperioden

Utvalget vi har analysert består av menn med norsk personnummer som er løslatt direkte fra enten Halden, Ullersmo, Ringerike, Skien, Bergen eller Trondheim fengsel i perioden 1. januar 2010 til 31. desember 2014.[6] Uttrekket av data er gjort den 24. november 2015, og er nærmere beskrevet i vedlegg 3.

Vårt mål på tilbakefall er en ny kriminell handling som er tilknyttet en dom som skal sones i regi av kriminalomsorgen. Oppfølgingsperioden har vi satt til 2 år. Det vil si at utvalget reduseres til de som er løslatt fra og med 1. januar 2010 til og med 24. november 2013, akkurat 2 år før siste inkluderte observasjon i utvalget. Med vår definisjon av tilbakefall er det ikke relevant når dommen har falt, så lenge minst en av de kriminelle handlingene en dømmes for er begått innen 2 år etter løslatelse.

For å forsøke si noe om hvorvidt det å gjennomføre straff ved Halden fengsel har en effekt på tilbakefall har vi benyttet to ulike metoder; en kvasi-eksperimentell metode og regresjonsanalyse. Før resultatene fra de to analysene presenteres gjengis de overordnede tilbakefallstallene til løslatte fra Halden fengsel og de fem referansefengslene.

5.3.1 Samlet nivå på tilbakefall

I Tabell 5-2 er tilbakefall hos de som har sonet ved de respektive fengslene listet opp med bruk av tre ulike utvalg; hele perioden, de løslatt før 2013 og de løslatt etter 2012. Motivasjonen for å stykke opp perioden i før og etter 1. januar 2013 er at det potensielt kan det ta tid før en ny virksomhet som Halden fengsel fungerer optimalt. Fengselsdirektøren ved Halden fengsel har selv uttalt at «de første årene var år hvor metoder, fag, systemer og løsninger ble diskutert, etablert, analysert og revidert eller forkastet», og at resultatene de første årene ikke nødvendigvis er representative for de effekter organisasjonen oppnår.

Tallene viser at resultatene til Halden fengsel varierer betydelig med valg av analyseperiode. Dersom vi ser på hele perioden fra 1. januar 2010 til og med 24. november 2013 har Halden fengsel den nest høyeste tilbakefallsprosenten. Kun Skien fengsel har en høyere tilbakefallsprosent. Når vi gjør separate analyser før og etter 1. januar 2013, så ser vi at resultatene i hovedsak drives av de som ble løslatt før 2013. Antall observasjoner er størst i denne perioden, hvor Halden fengsel hadde den høyeste tilbakefallsprosenten. I perioden etter 2012 viser imidlertid analysene et helt

[6] Vi har også informasjon om løslatte fra Halden overgangsbolig, og fra andre overgangsboliger, så fremt de som løslates har hatt et opphold i Halden i løpet av straffegjennomføringen. Resultater for tilbakefall i dette utvalget er presentert i vedlegg 3, og påvirker ikke konklusjonene i analysene av tilbakefall.

annet resultat. Halden fengsel har i denne perioden en av de laveste tilbakefallsprosentene, kun slått av Trondheim fengsel.

Tallene som er vist i Tabell 5-2 sier ikke nødvendigvis noe om hvor godt de ulike fengslene faktisk lykkes i sitt arbeid med å redusere tilbakefall. Når tilbakefall skal analysers må metoden utformes slik at det ikke er systematiske forskjeller i kjennetegn/egenskaper ved de innsatte i ulike fengsler som blir utslagsgivende for resultatene. I prinsippet kunne man tenke seg at de ulike resultatene skyldes at fengslene har forskjellige innsattgruper med ulik risiko for tilbakefall. Dersom man *kontrollerer* for disse faktorer og finner at det fortsatt er høyere tilbakefall blant løslatte som har sittet i Halden fengsel, kan det tyde på at soningen i Halden fengsel ikke gir resultater i form av lavere tilbakefall.

Tabell 5-2: Antall løslatte og tilbakefall, 2-års oppfølgingsperiode, ulike analyseperioder

	Hele perioden (1.1.10 – 24.11.13)		Løslatte før 2013 (1.1.10 – 31.12.12)		Løslatte etter 2012 (1.1.13 – 24.11.13)	
	Antall løslatte	Tilbakefall	Antall løslatte	Tilbakefall	Antall løslatte	Tilbakefall
Halden	185	37 %	136	40 %	49	29 %
Ullersmo	170	26 %	127	23 %	43	37 %
Ringerike	216	31 %	161	30 %	55	35 %
Skien	75	43 %	52	38 %	23	52 %
Bergen	371	23 %	266	21 %	105	30 %
Trondheim	462	23 %	344	21 %	118	28 %
Totalt	**1479**	**27 %**	**1086**	**26 %**	**393**	**32 %**

5.3.2 Kvasi-eksperimentell metode

I en analyse av hvordan straffegjennomføring ved ulike fengsel påvirker sannsynligheten for tilbakefall skulle en ideelt sett ha anvendt et eksperimentelt design. Dette innebærer at en eksperiment- og kontrollgruppe trekkes tilfeldig fra populasjonen av straffedømte. Eksperimentgruppen sendes til et fengsel, og kontrollgruppen til et annet. På denne måten sikrer man at eventuelle forskjeller mellom gruppene skyldes ulikheter mellom fengslene og ikke forskjeller mellom gruppene med hensyn til risiko for tilbakefall. Eventuelle signifikante forskjeller i tilbakefall vil da med større sannsynlighet kunne hevdes å være et resultat av straffegjennomføringspraksisen i de ulike fengslene.

Ettersom det i vårt tilfelle ikke var praktisk mulig å gjennomføre et slikt eksperimentet har vi kontrollert for de bakgrunnsvariabler som vi har hatt tilgjengelig. Vi har da anvendt et kvasi-eksperimentelt design.

Resultater

I vår kvasi-eksperimentelle studie har vi har vi konstruert en «typisk» løslatt, og sett hvordan tilbakefall for denne typen løslatte varierer mellom de ulike fengslene. De løslatte som er valgt ut er de under 40 år som har sonet tidligere, og som er løslatt etter å ha sonet en dom på mer enn 6 måneder for enten vold, narkotika eller vinning.[7] Resultatene er vist i Tabell 5-3.

[7] Vinning er satt sammen av de to lovbruddskategoriene tyveri og ran.

Tabell 5-3: Antall løslatte og tilbakefall i løpet av 2 år for gruppen under 40 år med tidligere dommer og som sist er løslatt etter å ha sonet dommer på over 6 måneder for vold, narkotika eller vinning, ulike analyseperioder

	Hele perioden (1.1.10 – 24.11.13)		Løslatte før 2013 (1.1.10 – 31.12.12)		Løslatte etter 2012 (1.1.13 – 24.11.13)	
	Antall løslatte	Tilbakefall	Antall løslatte	Tilbakefall	Antall løslatte	Tilbakefall
Halden	61	51 %	46	59 %	15	27 %
Ullersmo	46	48 %	27	41 %	19	58 %
Ringerike	50	50 %	36	47 %	14	57 %
Skien	21	57 %	12	58 %	9	56 %
Bergen	89	35 %	60	28 %	29	48 %
Trondheim	66	44 %	47	40 %	19	53 %
Totalt	**333**	**45 %**	**228**	**43 %**	**105**	**50 %**

Tabellen viser at det er til dels store forskjeller i tilbakefallsprosenten de ulike fengslene imellom, selv når gruppen man sammenligner skal være relativt lik. For hele analyseperioden (løslatte i perioden 1.1.10 – 24.11.13) er forskjellen mellom Skien og Bergen, som har henholdsvis den høyeste og den laveste tilbakefallsprosenten, på hele 22 prosentpoeng.

For hele perioden fra Halden fengsel har en tilbakefallsprosent som ligger i det øvre sjiktet, men som ikke er signifikant forskjellig fra gjennomsnittet av de øvrige fengslene. Den er imidlertid signifikant høyere enn tilbakefallsprosenten til de som løslates fra Bergen fengsel, men ikke signifikant forskjellig fra tilbakefallsprosenten vi observerer i de øvrige fengslene.[8]

Når vi stykker opp utvalget i løslatte før og etter 1. januar 2013, så blir antall løslatte i de to utvalgene lavt, men det er likevel interessant at vi observerer den samme tendensen i tilbakefallstallene som i Tabell 5-2. Mens Halden har den høyeste tilbakefallsprosenten blant fanger løslatt før 2013 (59%) har det den desidert laveste tilbakefalls-prosenten i perioden etter 2012 (27%).

Dette synes å bekrefte en hypotese om at de første årene etter oppstart ikke nødvendigvis er representative for resultatene det gir på tilbakefall å sone i Halden fengsel.

En nærmere drøfting og tolkning av resultatene gjøres i delkapittel 5.4.

5.3.3 Regresjonsanalyse

I tillegg til den kvasi-eksperimentelle analysen har vi analysert hvilken effekt det å sone ved Halden fengsel har på tilbakefallet til kriminalitet ved hjelp av en lineær sannsynlighetsmodell. Dette er en ordinær regresjonsanalyse (såkalt OLS) hvor den avhengige variabelen er binær (tar verdiene 0 eller 1).[9] I vårt tilfelle er den avhengige variabelen tilbakefall til kriminalitet. Variabelen tar verdien 1 for observasjoner med tilbakefall, og 0 ellers. Fordelen med denne modellen er at den er enkel å estimere og tolke. Den lineære sannsynlighetsmodellen antar som navnet tilsier en lineær sammenheng mellom forklaringsvariablene og predikerte sannsynligheter. Modellen estimerer med andre ord hvordan de ulike forklaringsvariablene (alder osv.) i gjennomsnitt påvirker sannsynligheten for at en løslatt fange begår ny kriminalitet.

På samme måte som med den kvasi-eksperimentelle metoden har vi analysert tilbakefallet i perioder av ulik lengde. Den ene regresjonsanalysen er gjort på hele analyseperioden, mens den andre analysen er gjort på de som er løslatt etter 31.12.2012. I begge analysene kontrollerer vi for de karakteristika ved de løslatte som vi har informasjon om, og som antas å ha betydning for tilbakefallsrisikoen. Disse variablene er presentert i Tabell 5-4.

[8] Test av signifikans gjøres ved bruk av en kji-kvadrat test, se Løvås (2004, ss. 341-344).

[9] For mer informasjon om modellen se Wooldridge (2009, ss. 246-251).

Tabell 5-4: Forklaringsvariabler på tilbakefall i modellen

Forklaringsvariabel	Karakteristika inkludert i modellen
Soning ved Halden	Dummyvariabel, =1 dersom løslatt fra Halden fengsel, Alternativt: Dummyvariabel=1 dersom soning i Halden over 6 mnd.
Hovedlovbrudd	Dummyvariabel for hver av hovedlovbruddstypene
Tidligere dom	Dummyvariabel, ja=1
Lengde på straffen	Dummyvariabler for soning under 6 måneder, mellom 6 måneder og 24 år, over 24 måneder
Alder	Dummyvariabler for ulike aldersgrupper
Utenlandsk statsborgerskap	Dummyvariabel ved utenlandsk statsborgerskap

Resultatene fra en regresjonsanalyse, hvor vi har inkludert *n* ulike karakteristika, kan beskrives med følgende ligning:

$$\textbf{Sannsynlighet for tilbakefall} = \alpha + \beta_1 * \text{karakteristika}_1 + \ldots + \beta_n * \text{karakteristika}_n$$

α er konstantleddet i modellen, og måler sannsynligheten for tilbakefall for en person med en spesifisert referanseprofil. Referansen i modellen er en person med følgende karakteristika:

- Er i alderen 30 til 40 år
- Soner ved et annet fengsel enn Halden
- Soner for en voldsdom
- Har ikke begått kriminalitet tidligere
- Straffelengde tilknyttet dom på under 6 måneder
- Har norsk statsborgerskap

Hver av de karakteristika vi inkluderer i modellen har en tilhørende β-koeffisient. Størrelsen på β-koeffisientene viser endringen i sannsynligheten for tilbakefall for de med andre karakteristika enn referanseprofilen. Eksempelvis vil koeffisienten for *tyveri* vise den gjennomsnittlige endringen i sannsynligheten for tilbakefall for en som har sonet for tyveri relativt til en som har sonet for vold, alt annet likt.

Resultater

I Tabell 5-5 har vi inkludert de viktigste funnene fra analysen av sannsynligheten for tilbakefall for de som er løslatt fra et av de seks høysikkerhetsfengslene i henholdsvis hele analyseperioden, og perioden fra og med 1. januar 2013. Vi har brukt en lineær sannsynlighetsmodell med robuste standardavvik, og resultatene er i sin helhet gjengitt i vedlegg 3. [10]

Tabell 5-5: Regresjonsanalyse – 2 års oppfølgingsperiode, utvalgte resultater for ulike analyseperioder

	Hele perioden (1.1.10 – 24.11.13) (N=1479)		Løslatte etter 2012 (1.1.13 – 24.11.13) (N=393)	
	Koeffisient	**t-verdi**	**Koeffisient**	**t-verdi**
Konstantledd	0,06	1,56	-0,04	-0,50
Løslatt fra Halden	0,07**	2,01	-0,02	-0,35
Tidligere kriminalitet	0,18***	7,62	0,22***	4,20
Utenlandsk statsborgerskap	-0,12***	-4,05	-0,02	-0,37
Tyveri	0,17***	4,55	0,23***	3,18
Økonomisk kriminalitet	0,15***	2,91	0,17	1,41

P-verdier: * p<0,10, ** p<0,05 *** p<0,01

[10] En lineær sannsynlighetsmodell har forventningsrette koeffisienter, men bryter med OLS antagelsen om homoskedastisitet. Vi benytter derfor robuste standardavvik. For mer informasjon om dette se Wooldridge (2009, ss. 246-251).

Som i den kvasi-eksperimentelle studien viser analysene at resultatene avhenger av analyse-perioden. Når vi ser på løslatte i hele perioden (1.1.10-24.11.13) er koeffisienten tilknyttet dummyvariabelen «Løslatt fra Halden» på 0,07. Dette betyr modellen estimerer at det å være løslatt fra Halden fengsel øker sannsynligheten for tilbakefall med 7 prosentpoeng, etter at vi har kontrollert for eventuelle forskjeller mellom Halden fengsel og øvrige fengsler når det gjelder tidligere lovbrudd, type lovbrudd, lengden på straffen og alder. Denne forskjellen i tilbakefall er statistisk signifikant. Vi har også undersøkt om lengden på oppholdet ved Halden fengsel utgjør en forskjell. Resultatene blir stort sett de samme når vi vurderer effekten av å sone mer enn 6 måneder ved Halden fengsel (Se vedlegg 3 for gjengivelse av disse resultatene).

Ser vi imidlertid på de som er løslatt etter 2012, så endrer koeffisienten «Løslatt fra Halden» både størrelse og fortegn, fra 0,07 til -0,02. Dette betyr at modellen nå estimerer at de som har blitt løslatt fra Halden fengsel har en sannsynlighet for tilbakefall som er 2 prosentpoeng lavere enn de som er løslatt fra de øvrige høysikkerhetsfengslene, etter at vi har kontrollert for eventuelle forskjeller mellom Halden fengsel og øvrige fengsler når det gjelder tidligere lovbrudd, type lovbrudd, lengden på straffen og alder. Sammenligner vi kun de som har sittet mer en 6 måneder på Halden med de øvrige løslatte finner modellen at denne gruppen har en sannsynlighet for tilbakefall som er 12 prosentpoeng lavere enn øvrige løslatte (Se vedlegg 3 for gjengivelse av disse resultatene). Koeffisientene tilknyttet «Løslatt fra Halden» er imidlertid ikke statistisk signifikante når vi ser på perioden etter 2012.

Ser vi på de øvrige forklaringsvariablene som er gjengitt i Tabell 5-5 er ikke fortegnene avhengig av om det er hele perioden eller perioden etter 2012 som analyseres. Det er imidlertid forskjeller i størrelsen på koeffisientene og hvorvidt effektene er statistisk signifikante.

Det å ha begått tidligere kriminalitet er estimert å ha mye å si for sannsynligheten for tilbakefall i begge modellene. Å ha begått tidligere kriminalitet øker sannsynligheten for tilbakefall med henholdsvis 18 og 22 prosentpoeng, avhengig av om vi ser på hele perioden, eller de løslatt etter 2012. I begge tilfeller er effektene statistisk signifikante.

Når det gjelder type kriminalitet, så er det tyveri og økonomisk kriminalitet som den har høyeste sannsynligheten for tilbakefall. Alt annet likt viser modellen for hele perioden at det å ha begått disse typene kriminalitet øker sannsynligheten for tilbakefall med henholdsvis 17 og 15 prosentpoeng relativt til om en har sonet en voldsdom. Disse effektene er statistisk signifikante. Når vi kun ser på de løslatt etter 2012 er det kun effekten av å ha begått tyveri som er statistisk signifikant.

Videre ser vi at det å ha utenlandsk statsborgerskap antas å redusere sannsynligheten for tilbakefall, uavhengig av hvilken analyseperioden vi benytter. Effekten er kun signifikant når vi ser på hele perioden.

Av resultater som ikke er gjengitt i tabellen finner vi at betydningen av alder på sannsynligheten for tilbake-fall er som forventet. Yngre aldersgrupper (under 30 år) har høyere tilbakefall, mens eldre aldersgrupper (over 40 år) har lavere tilbakefall.

Til slutt finner vi også at de med straffelengder på over 6 måneder har en relativt høyere sannsynlighet for tilbakefall enn de som har en straffelengde under 6 måneder, alt annet likt.

For å illustrere modellens prediksjoner kan vi se nærmere på 2-års tilbakefallet til en person som har begått tidligere lovbrudd, har norsk statsborgerskap, er i alderen 30 til 40 år, soner for narkotika-kriminalitet med en strafferamme mellom 6 og 24 måneder og som soner i Halden fengsel. Når vi ser på hele analyseperioden predikerer modellen følgende sannsynlighet for tilbakefall:

Sannsynlighet for tilbakefall = 6 %
+ 7% *1[løslatt fra Halden]
+ 18%*1[tidligere dom]
+ 1%*1[Narkotikakriminalitet]
+ 9%*1[Straff 6-24 mnd] = 41%

Dersom vi sammenligner med en person med samme profil, men som ikke er løslatt fra Halden fengsel er sannsynligheten for 2-års tilbakefall på 34 prosent.

En ulempe med de lineære sannsynlighetsmodeller vi har benyttet er at de antar at det er en lineær og uavhengig sammenheng mellom variablene og sannsynligheten for tilbakefall. Eksempelvis antas det at effekten på sannsynligheten for tilbakefall av å sone en straff over 2 år er uavhengig av hvilken kriminalitet personen har begått. Videre kan modellen i noen tilfeller predikere sannsynligheter over 1.

For å sikre at resultatene er robuste har vi kontrollsjekket resultatene med en såkalt Probit-

modell.[11] Denne sikrer at predikerte sannsynligheter er mellom 0 og 1, og åpner for at ulike kombinasjoner av forklaringsvariabler kan påvirke sannsynligheten for tilbakefall. Resultatene fra denne modellen er konsistente med resultatene presentert i Tabell 5-5, og i vedlegg 3. Forklaringsvariablene bidrar i samme retning på sannsynligheten for tilbakefallet, og de samme variablene er statistisk signifikante.

5.4 Samlet vurdering av virkninger på tilbakefall

Vi har sett på tilbakefall blant fanger som er løslatt fra enten Halden, Ullersmo, Ringerike, Skien, Bergen eller Trondheim fengsel. Funnene fra den kvasi-eksperimentelle studien og fra regresjonsanalysen forteller det samme. Når vi ser på hele perioden Halden fengsel har vært i drift, viser resultatene at løslatte fra Halden fengsel har blant de høyeste sannsynlighetene for tilbakefall. Dette bildet snus når vi kun ser på de som er løslatt etter 2012. Løslatte fra Halden fengsel har da blant de laveste sannsynlighetene for tilbakefall.

Resultatene kan tolkes på ulike måter. På den ene siden kan det argumenteres for at det å gjennomføre straffen ved Halden fengsel ikke gir en reduksjon i sannsynligheten for tilbakefall, og at resultatene for de som er løslatt etter 2012 kun skyldes tilfeldigheter. På den andre siden kan man argumentere for at det faktisk har en rehabiliterende virkning å gjennomføre straffen ved Halden fengsel, man at det tok noen år å få på plass en organisasjon som faktisk evnet å rehabilitere de innsatte.

Med analysene vi har gjennomført kan vi ikke slå fast om det å gjennomføre straffen ved Halden fengsel faktisk gir en redusert sannsynlighet for tilbakefall. For å trekke en konklusjon trengs det flere år med observasjoner, slik at man kan kontrollere for om de positive virkningene identifisert etter 2012 vedvarer.

Selv med observasjoner over flere år enn hva vi har tilgjengelig i dag vil det være utfordringer med å analysere virkningene opphold ved ulike fengsel har på sannsynligheten for tilbakefall. En generell utfordring er at det ikke er tilfeldig hvilket fengsel den domfelte soner i. I straffegjennomføringsloven § 11 heter det at «*Domfelte bør så langt det er praktisk mulig og formålstjenlig settes inn [i fengsel] i nærheten av hjemstedet.*» Dersom domfelte faktisk hadde blitt allokert til fengsel basert på tilfeldigheter alene kunne vi gått lenger i våre konklusjoner.

Selv om vi har informasjon om flere karakteristika ved de løslatte, er det fortsatt en rekke faktorer som vi ikke har kunnet kontrollere for, og som har betydelig påvirkning på sannsynligheten for tilbakefall.

I manualen for akkreditering av programmer i den norske kriminalomsorgen identifiseres faktorer som påvirker risiko for tilbakefall (Haugli, et al., 2006). Disse faktorene er:

- Tidligere kriminell aktivitet
- Faktorer rundt det aktuelle lovbruddet
- Bosituasjonen
- Utdanning, praksis og jobbmulighet
- Økonomistyring og inntekt
- Relasjoner
- Livsstil og omgangskrets
- Narkotikamisbruk
- Alkoholmisbruk
- Følelsesmessig tilstand
- Tenking og atferd
- Holdninger

Av disse faktorene har vi kun hatt muligheten til å kontrollere for de to første. Det kan dermed hende at det er systematiske forskjeller mellom de innsatte i ulike fengsler med tanke på øvrige karakteristika. Dette vil i tilfelle påvirke sammenlignbarheten mellom fengsler. Slike systematiske forskjeller kan for eksempel oppstå dersom det er geografiske forskjeller i karakteristika ved de domfelte, f.eks. kan det være flere rusmisbrukere i storbyområder eller lignende.

Det kan også oppstå systematisk seleksjon dersom innsatte med spesielt høy risiko for tilbakefall systematisk søker seg til Halden fengsel eller dersom fanger med spesielt høy risiko for tilbakefall sendes til Halden fengsel for soning. Vi har ikke fått bekreftet om dette er vanlig praksis.

Det at analysen våre i hovedsak er begrenset til de som er løslatt direkte fra høysikkerhetsfengsler bidrar også til å skape usikkerhet rundt tolkningen av resultatene. Halden fengsel mener selv at de lykkes bedre med innsatte som sluses ut via overgangs-boliger. Vi har imidlertid ikke klart å påvise en slik effekt. Analysen av tilbakefall blant løslatte fra overgangsboliger er gjengitt i vedlegg 3.

[11] For mer informasjon om denne modellen se Wooldridge (2009, ss. 575-587).

5.5 Vurdering av kvaliteten til soningstilbudet

Med tilbakefallsanalysen har vi ikke kunnet trekke sikre konklusjoner om effekten av det kriminalitets-forebyggende arbeidet som gjøres i Halden og i de sammenlignbare høysikkerhetsfengslene. For å få et bredere grunnlag til å vurdere om Halden fengsel tilrettelegger for en kriminalitetsfri tilværelse etter endt soning har vi gjort en vurdering av kvaliteten på soningstilbudet ved Halden fengsel med bruk av andre indikatorer enn tilbakefall.

I effektmålet om å tilby en soning som tilrettelegger for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff er det presisert at alle de innsatte skal tilbys et aktivitetstilbud i fengselet, og at innholdet i soningen skal være individuelt tilpasset og preget av målrettet samhandling mellom tilsatte og innsatte.

I den videre vurderingen av om effektmålet er nådd har vi både sett på aktiviseringsgraden i Halden fengsel og gjort vurderinger av kvaliteten på aktivitetene de innsatte tilbys ved Halden sammenlignet med de andre høysikkerhetsfengslene. Vurderingen av aktivitetstilbudet er gjort i lys av hva forskningen finner at virker kriminalitetsforebyggende. Kapitlet under gjennomgår litteratur om hva som virker kriminalitetsforebyggende.

5.5.1 Hva virker kriminalitetsforebyggende?

Vi har foretatt en litteraturgjennomgang for å se hva forskningslitteraturen sier om hva som virker med hensyn til å redusere tilbakefall (residiv) innenfor strafferettsystemet. Vi har i hovedsak studert effektstudier som handler om behandlings- og rehabiliterende tiltak i en fengselskontekst, og som er relevante for programtilbudet ved norske fengsel. Det vil si studier som belyser effekter av ulike typer tiltak, slik som programvirksomhet, arbeidsdrift, utdanning og eventuelt fritid.

Generelle resultater

En anerkjent metaanalyse[12] fra 1975, *The Effectiveness of Correctional Treatment*, undersøkte 231 behandlingsprogrammer i USA og Europa i tidsrommet 1945-1967 (Lipton, Martinson, & Wilks, 1975). Konklusjonen var at med få unntak hadde programmene ikke vist noen vesentlig effekt på tilbakefall. Etter dette ble slagordet «nothing works» i stor grad stående som en generell sannhet i forskningsmiljøer, blant beslutningstakere og blant ansatte i fengslene. Dette skapte pessimisme knyttet til troen på straffens individualpreventive virkning innenfor strafferettsystemet.

Fra 90-årene og fram til i dag, er det imidlertid produsert flere studier som kan vise til mer oppløftende resultater og istedenfor bare å spørre om hva som virker, har man begynt å spørre; hva virker, for hvem og under hvilke omstendigheter?

I en omfattende oversiktsartikkel over systematiske oversiktsartikler fra 2007 ble det gjort en gjennomgang av tilgjengelige metaanalyser fra 1985 til 2006 (Lipsey & Cullen, The Effectiveness of Correctional Rehabilitation: A Review of Systematic Reviews, 2007). I artikkelen undersøkes både effekten av straff/kontrolltiltak og effekten av rehabiliterings/behandlingstiltak. Når det gjelder førstnevnte, så viser resultatene kun små eller ingen effekter med hensyn til tilbakefall. Alle studiene som tok for seg rehabiliterende tiltak kunne imidlertid vise til positive og relativt store effekter. Alle studiene i denne kategorien viste resultater på over 10 prosent reduksjon i tilbakefall, og de fleste kunne vise til en prosentvis reduksjon i tilbakefall på 20-tallet. En overordnet konklusjon fra studien er at den minste gjennomsnittseffekten for rehabiliteringstiltak er større enn den største gjennomsnittseffekten av de straffende/kontrollerende tiltakene. I de rehabiliterende tiltakene er det imidlertid stor variasjon i effekt knyttet til type tiltak, hvor godt de er implementert og målgruppen i tiltaket.

Hva kjennetegner effektive programmer?

De programmene som kan vise til best effekter når det gjelder å redusere tilbakefall er ifølge Lipsey og Cullen (2007) de som har utviklet en teori om endring, og som følger prinsippene om «risk», «need» og «responsivity». Risiko-prinsippet handler om å tilpasse tilbudet til innsattes risikonivå. Intensive tiltak gitt til høyrisikoansatte er det som gir best effekt. Behovsprinsippet handler om å konsentrere seg om de risikofaktorer som har størst betydning for kriminalitet, mens respons-prinsippet handler om å tilpasse behandlingen deltakernes læringsnivå og læringsstil.

Andrews og Bonata (2006) viste at programmer som fulgte disse prinsippene hadde en reduksjon i residiv på omtrent 50 prosent mens de programmene som ikke fulgte prinsippene hadde en reduksjon på i nærheten av null. Det er også flere metaanlyser som viser at de atferdsorienterte kognitive programmene, og særlig dem som følger de nevnte prinsippene, er de som gir best effekt med hensyn til å redusere tilbakefall. Lipsey og Cullen (2007) viser dessuten også til at det ikke er bare behandlingsprinsippene

[12] Metaanalyse er betegnelsen på studier som sammenstiller og sammenligner resultater fra flere tidligere empiriske studier.

som påvirker effekten til programmene, men også hvor godt de er implementert. Viktige elementer med hensyn til implementering sies å være; behandlingsintegritet – at programmet gjennomføres slik det er tenkt, opplæring av instruktørene – at instruktørene har den kompetanse som kreves og at programmet tilbyr den mengde av undervisning som programmet legger opp til.

Hva sier resultatene om kognitive atferdsorienterte programmer?

I artikkelen, *Effects of Cognitive-Behavioral Programs for Criminal Offenders*, som er en metaanalyse av kognitive atferdsorienterte programmer konkluderer forfatterne med en gjennomsnittsreduksjon i tilbakefall på ca. 25 prosent, 12 måneder etter intervensjon (fra 40 prosent tilbakefall i kontrollgruppen til 30 prosent i eksperimentgruppen). De mest effektive programmene ga en reduksjon i tilbakefall som var omtrent dobbelt så stor som gjennomsnittet (Lipsey, Landenberger, & Wilson, 2007). Studien så videre på hvilke faktorer som hadde størst betydning på effektstørrelsen, og man kom frem til at det var:

- Risikonivået til deltakerne. Programmer som satset på deltakere med høy risiko for tilbakefall gav best effekt.
- Hvor godt programmet var implementert
- Nærvær eller fravær av noen spesifikke behandlingselementer. Programmer som inneholdt elementer av sinnemestring og mellommenneskelig problemløsning ga høyere effekt.

Hva sier resultatene om rusbehandling i fengsel?

Internasjonal forskning gir god dokumentasjon for at rusbehandling i fengsel kan redusere rusbruk, samtidig som det reduserer tilbakefall til kriminalitet. I en stor metaanalyse, *The Effectiveness of Incarceration-Based Drug Treatment on Criminal Behaviour*, fra 2012 konkluderer forfatterne med en gjennomsnittlig reduksjon i tilbakefall på 17 prosent som følge av rusbehandling i fengsel (Mitchell, MacKenzie, & Wilson, 2012). Terapeutiske samfunn[13] ga en reduksjon i tilbakefall til både til rus og kriminalitet, mens de gruppebaserte programmene, blant annet kognitive atferdsorienterte programmer, reduserte tilbakefall til kriminalitet, men ikke til rus. De terapeutiske samfunnene som også kunne gi et tilbud etter løslatelsen ga sikrest og best effekt. Konklusjonen fra forfatterne er at hvis man ønsker effektive intervensjoner for rusavhengige i fengsel bør man satse på intensive tiltak som fokuserer på flere problemområder (multimodale), slik som terapeutiske samfunn. Mindre intensive behandlingsprogrammer gir mindre effekt.

Av norske studier, så viste evalueringen av Stifinnerprogrammet (et rehabiliteringsprogram for rusavhengige i Oslo fengsel) at de som hadde deltatt hadde en reduksjon i tilbakefall på 26 prosent to år etter løslatelse, sammenlignet med kontrollgruppen (Bergsgard & Danielsen, 2012). Det er også utført en svensk effektstudie som analyserer behandling av narkotikamisbrukere i fengsel (Brottsförebyggande rådet, 2008)). Resultatene viste at 50 prosent av behandlingsgruppen fikk tilbakefall til ny dom i løpet av en periode på 12 måneder mens det tilsvarende tallet for kontrollgruppen var 58 prosent. Forskjellen på åtte prosentpoeng var statistisk signifikant.

Arbeidsdrift og utdanning under straffegjennomføring

Gjennomgangen av forskningslitteraturen viser at det synes å være en effekt av programvirksomhet. Programvirksomhet utgjør imidlertid ikke hovedtyngden av det aktivitetstilbud som tilbys i kriminalomsorgen. I Norge utgjør utdanning, og særlig arbeidsdriften en betydelig andel av aktivitets-tilbudet. Arbeidsdriften alene utgjør om lag 75 prosent av det samlede tilbudet. Manglende- eller svak tilknytting til arbeidslivet og manglende eller lavt utdanningsnivå er svært utbredt blant innsatte og er kjente (dynamiske) risikofaktorer for tilbakefall til kriminalitet. Den siste undersøkelsen av innsattes levekår fant at 66 prosent hadde ungdomsskole eller lavere som høyeste fullførte utdanning, og kun 36 prosent var i arbeid ved innsettelse. I referansegruppen var andelene på henholdsvis 24 og 82 prosent (Revold, 2015).

Lipsey og Cullen (2007) viser til flere metaanalyser som har målt effekten av å tilby utdanning og arbeids/yrkesopplæring i en straffekontekst. Effekten de finner av denne typen tiltak varierer fra 0-20 prosent reduksjon i tilbakefall.

I en dansk forskningsoversikt (Jørgensen m.fl. 2012) hevdes det at arbeidsdrift enten gir en usikker eller kun en beskjeden effekt med hensyn til reduksjon i tilbakefall. Det kan imidlertid argumenteres for at selv små forskjeller på dette området kan ha en viss samfunnsmessig betydning fordi omfanget av tilbudet er såpass stort. I den samme forskningsoversikten ser en også på effekter av undervisning, inkludert yrkesutdanning, og en finner da noe bedre effekter på tilbakefall enn ved arbeidsdrift.

Resultatene må tolkes med varsomhet da det kan forekomme systematiske forskjeller i motivasjon

[13] Terapeutiske samfunn er en form for gruppeterapi satt i system.

(selvseleksjon) mellom eksperiment- og kontrollgrupper i de ulike studiene. Skal en likevel stole på funnene, så virker det å være kognitive programmer og terapeutiske samfunn med formål å redusere rus og kriminalitet som virker å være mest effektive, etterfulgt av utdanning og arbeidsdrift.

5.5.2 Aktivisering av de innsatte

Alle domfelte som gjennomfører straff eller strafferettslig særreaksjon har aktivitetsplikt. Dette er nedfelt i forskrift om straffegjennomføring. Varetekts-innsatte har ikke aktivitetsplikt, men de skal gis tilbud om aktiviteter så langt det passer med varetekts-kjennelsen og påtalemyndighetens bestemmelser.

Det er ulike måter de innsatte kan være i aktivitet på. Som det fremgår av forskrift om straffegjennomføring er arbeid, opplæring, program eller andre tiltak likestilte og fyller kravene til aktivitetsplikten. Brudd på aktivitetsplikten fører til en avkortning av dagpengene de innsatte får utbetalt i fengsel. For å holde oversikt over hva de innsatte gjør, og dermed hva de har tjent opp av dagpenger, føres det statistikk over hva de innsatte holder på med.

I systemet er aktiviteter ført etter hvorvidt det er snakk om arbeidsdrift, undervisning, frigang, program-virksomhet, fritidsaktiviteter eller manglende tilbud. Varierende praksis i hvordan fengslene registrerer aktivitetene gjør at KDI ikke anbefaler detaljerte sammenligninger basert på deres data. Vi har derfor kun sett på andelen som er aktivisert, uavhengig av typen aktivitet.

Tabell 5-6: Aktiviseringsgrad (%)

Fengsel	2013	2014
Halden	71	82
Trondheim	62	62
Ringerike	76	76
Skien*	-	-
Bergen	62	63
Ullersmo	94	95

*Vi viser ikke tall for Skien ettersom vi har grunn til å tro at det er feil i tallene. Fengselet står oppført med aktiviseringsgrad på 100%, hvilket i praksis er umulig.
Kilde: Kriminalomsorgens sentrale dataregister (KOMPIS)

Tallene viser at aktiviseringsgraden i Halden økte betydelig fra 2013 til 2014, mens den stod stille i de andre fengslene. Halden er nå det fengslet med den nest høyeste aktiviseringsgraden. Høyest aktiviserings-grad har Ullersmo. Tallene i Tabell 5-6 sier ingen ting om kvalitetsdimensjonen, det vil si hvorvidt aktiviteten som tilbys antas å være egnet til å redusere risikoen for tilbakefall eller ikke. Dette kommer vi nærmere tilbake til i vurderingen av kvaliteten på aktiviseringstilbudet.

Utfordringen til Halden når det gjelder aktivisering av de innsatte er avdeling A. Avdeling A var ment å være en lukket avdeling med mest fokus på varetekt. Innsatte på avdeling A skulle kun få et aktivitetstilbud i tilknytning til avdeling A. Resultatet har blitt at de som sitter på avdeling A har et vesentlig mer begrenset aktivitetstilbud enn de innsatte på avdeling B og C. Avdeling A er ei heller en ren varetektsavdeling. Og om det hadde vært det, så kan det argumenteres for at også de burde fått et godt aktivitetstilbud, på tross av at de ikke har aktivitetsplikt.

5.5.3 Kvalitet på aktiviseringstilbudet

Vi har i det videre gjort en vurdering av de tre viktigste komponentene når det gjelder aktivitets-tilbudet i fengslene; programvirksomheten, arbeids-driften og utdanningstilbudet, med hovedvekt på programvirksomheten. I tillegg har vi gjort en vurdering av andre forhold ved driften av fengslene som kan tenkes å bidra til en kriminalitetsfri tilværelse etter endt opphold.

Programvirksomhet

Programmer er, som det fremgår av rundskriv om retningslinjer for programvirksomheten i kriminal-omsorgen, en benevnelse på tiltak i form av undervisning, ferdighetstrening og strukturerte samtaler, hvor formålet er å legge til rette for at lovbrytere kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster (Kriminalomsorgsdirektoratet, 2015).

Programmene utgjør en relativt liten, men viktig del av det samlede aktivitetstilbudet ved fengslene. Resultatene fra forskningen viser at det er kognitive programmer som har det største potensialet til å redusere tilbakefall blant de innsatte.

Målet for programavdelingen i Halden fengsel er å være ledende på programvirksomhet i norsk kriminal-omsorg. Dette gjelder både innen gjennomføring, evaluering og utvikling av nye programmer.

For å kunne gjøre en vurdering av hvorvidt Halden fengsel faktisk er i front hva gjelder å bruke programmer for tilrettelegge for en kriminalitetsfri tilværelse etter endt straff har vi brukt ulike data-kilder, og ulike innfallsmetoder.

For det første har vi bedt Halden og referanse-fengslene om å gi oss en oversikt over hvilke programmer de har gjennomført siden 2011, og hvor mange deltakere de har hatt på programmene. 2011 er valgt som sammenligningsår siden Halden fengsel ikke åpnet før i mars 2010. For det andre har vi benyttet data fra det samme datasettet som i

analysene av tilbakefall. Datasettet inneholder informasjon om hvilke programmer de løslatte har deltatt på under soningen i fengsel, og hvilke programmer de har fullført.

I Tabell 5-7 har vi listet opp antall deltakere på ulike programmer i perioden 2011 til 2014.

Tabell 5-7: Deltakelse i programvirksomhet, sum 2011-2014

Akkrediterte programmer	Halden	Bergen	Trondheim	Ringerike	Skien
NSAP (Rusmestring)	41	40	0	38	24
Brotts-Brytet	6	0	2	0	0
Sinnemestring (Brøset)	9	24	38	44	14
Sinnemestring (KRUS)*	45	43	0	31	0
Pappa i fengsel	37	0	22	47	16
VINN**	0	22	0	0	0
Sum	**138**	**129**	**62**	**160**	**54**
Justert for belegg	**0,61**	**0,58**	**0,41**	**1,00**	**0,72**
Andre programmer	**Halden**	**Bergen**	**Trondheim**	**Ringerike**	**Skien**
Stressmestring	54	19	0	69	0
Foreldreveiledning	42	0	10	0	0
Økonomikurs - Ta grep!	15	0	0	0	0
Barneidrettskurs	19	0	0	0	0
Voldprogram	0	9	0	0	0
SOPT (Sedlighetsprogram)	0	66	1	0	0
Ansvarstiltaket	0	1	0	0	0
Infokurs innsatte	0	0	12	0	0
Samtalegruppe Rusmestring	0	0	41	4	0
ATV (Alternativ til vold)	0	0	0	8	0
Prepp	0	0	0	4	0
Oppfølging Rus og vold	0	0	0	56	0
Bygging av mestringstillit	0	0	0	7	0
Kortprogram Rus	0	0	0	5	9
Andre samtaler	0	0	0	4	0
Sum	**130**	**95**	**64**	**157**	**9**
Justert for belegg	**0,57**	**0,43**	**0,43**	**0,98**	**0,12**

* Sinnemestring (KRUS) er inkludert, selv om dette ikke er et akkreditert program på lik linje med de andre. Den danske versjonen av programmet ble akkreditert i 2008
**Motivasjonsprogram som tilbys kun til kvinner
Kilde: Tall oversendt fra de respektive fengslene

Tallene i Tabell 5-7 er basert på fengslenes egen rapportering.[14] For å ta hensyn til at det potensielle antall deltakere på programmer i de ulike fengslene varierer har vi i radene *Justert for belegg* delt summen av programmer på gjennomsnittlig belegg per år. Dette tallet sier ikke noe i seg selv, og det tar ikke hensyn til at ikke alle innsatte er potensielle programdeltakere. Tallet er likevel bedre egnet for sammenligning av programtilbudet på tvers av fengslene enn kun summen av antall deltakere.

Det innholdsmessige omfanget av de ulike programmene er forskjellig, og det kan være forskjeller mellom hva de ulike fengslene regner som programmer. Vi har derfor valgt å skille mellom akkrediterte programmer og andre programmer. Akkrediterte programmer er programmer som rådgivningspanelet for programvirksomhet i kriminalomsorgen har kvalitetssikret og direktoratet har akkreditert.[15] Disse programmene skal ha det samme innhold på tvers av de ulike fengslene.

Tallene i tabellen viser at det er Ringerike som har flest deltakere både på de akkrediterte og på de andre programmene. Halden fengsel havner bak Skien på antall deltakere på de akkrediterte programmene, men foran i sammenligningen av de andre programmene. Trondheim har relativt sett færrest som deltar på de akkrediterte programmene, mens for de andre programmene er det Skien som har gjennomført færrest.

Hovedtendensene som kan leses ut Tabell 5-7 gjenfinner vi ved å se på programdeltakelsen til de som har blitt løslatt direkte fra et av de seks fengslene i perioden 1. januar 2010 til 31. desember 2014. Datasettet inneholder informasjon om program-oppstart og -slutt, så fremt den innsatte har fullført programmet. I tabellen under har vi vist hvor mange som har blitt løslatt fra de respektive fengslene, hvor stor andel som har påbegynt et program under oppholdet, samt hvor stor andel som har fullført programmet.

Halden fengsel har den nest høyeste andelen av de som har påbegynt et program. Det er imidlertid relativt færre i Halden som fullfører programmene (55 prosent). Slik det fremgår av statistikken har både Bergen og Ringerike en høyere andel av de innsatte som fullfører et program. Det er imidlertid verdt å presisere at tallene kan være beheftet med feil. Både programstart og programslutt må legges inn manuelt i systemet, og det kan være tilfeller hvor særlig programslutt ikke har blitt logget korrekt. Til sammenligning viser Haldens egne statistikker over hvor mange som har påbegynt og fullført programmer at fullføringsgraden ligger mellom 86 og 98 prosent for årene 2011-2014. Forskjellene mellom tallene i Tabell 5-8 og Haldens egne målinger kan både skyldes feil med statistikken, og at populasjonen som løslates direkte fra fengsel er forskjellig fra den øvrige populasjonen som gjennomfører programmer.

Tabell 5-8: Løslatte fra fengsel i perioden 1. jan. 2010 – 31. des. 2014 med andel påbegynte og avsluttede programmer

Fengsel	Antall løslatte	Andel med påbegynt program	Andel med fullført program
Halden	245	21 %	11 %
Ullersmo	221	19 %	3 %
Ringerike	270	25 %	16 %
Skien	111	15 %	11 %
Bergen	517	18 %	13 %
Trondheim	583	5 %	4 %
SUM	1947	15 %	9 %

Kilde: Kriminalomsorgens sentrale dataregister (KOMPIS)

De som fullfører programmene Halden gjennomfører virker å være svært fornøyde med innholdet i programmene. Halden fengsel har selv gjennomført brukerundersøkelser av programmene fra og med 2013, og tilfredsheten synes å øke over tid. Respondentene blir i undersøkelsene bedt besvare ulike spørsmål med en skala fra 1 til 5, hvor 5 er best. En av påstanden som har gått igjen alle de tre årene er «I hvilken grad føler du at du har opplevd nytte av programmet?» Her har den gjennomsnittlige scoren økt fra 3,9 i 2013 til 4,5 for de programmene som foreløpig var evaluert i 2015. (Se Vedlegg 4 for en oversikt over svar på de øvrige spørsmålene).

For at programmene faktisk skal gi en effekt utover det å være godt likt, så viser forskningen at det henger sammen med hvor godt programmet er implementert. Det er særlig tre elementer som er viktig. Det første er behandlingsintegritet, som handler om at programmet gjennomføres slik det er planlagt, det andre er opplæring av instruktørene, og det tredje er at programmet tilbyr den mengde av undervisning som det i utgangspunktet legges opp til. Disse faktorene kan være ujevnt fordelt mellom fengslene, og en vil ikke fange opp disse dimensjonene gjennom de tall vi har presentert.

[14] Vi har ikke informasjon om programtilbudet ved Ullersmo.

[15] Ordningen med et rådgivingspanel ble lagt ned i 2015.

En annen dimensjon som det er rimelig å anta at har betydning for programmenes virkning er at de rette innsatte allokeres til de rette programmene. For å bidra til dette krever det at man kjenner de innsatte og deres utfordringer. Relatert til dette har Halden fengsel vært et pilotfengsel når det gjelder å teste ut et nytt kartleggingsverktøy, BRIK, som brukes på alle nyinnsatte. BRIK skal nå anvendes av alle enheter i kriminalomsorgen.

Videre spiller kontaktbetjentordningen en viktig rolle for å tilrettelegge soningstilbudet. Alle innsatte skal ha en kontaktbetjent, og betjentens rolle er å følge opp enkeltinnsatte og sørge for at fengselsoppholdet blir mer målrettet. Halden fengsel gjennomførte selv en brukerundersøkelse om kvalitet i kontaktbetjent-arbeidet i november 2015. Undersøkelsen var påstandsbasert, med en firepunkts skala hvor respondentene svarte på om de var 1 *helt uenig*, 2 *delvis uenig*, 3 *delvis enig*, eller 4 *helt enig*. Svarene på spørreundersøkelsen er i sin helhet gjengitt i vedlegg 4, mens svarene på de fem kvalitetsindikatorene er gjengitt i Tabell 5-9.

Tabell 5-9: Brukerundersøkelse av kontaktbetjentordningen

Kvalitetsindikator	Gj.snittlig score
Informasjon	2,8
Menneskelig kontakt	3,2
Motivasjon/endring	2,6
Hjelp og samordning	2,7
Resultater	2,6

Svarene tyder på at det er rom for forbedringer i kontaktbetjentordningen, men vi har ikke grunnlag for å si om Halden faktisk har innsatte som er mer eller mindre fornøyd med kontaktbetjenten enn i sammenlignbare høysikkerhetsfengsel.

Å kjenne både kvaliteten på programmene, og hvorvidt fengslene klarer å tilby de rette programmene til de rette innsatte med de rette instruktørene er nødvendig for å gjøre en sammenlignende vurdering av programtilbudet i ulike fengsel. Som et supplement til informasjon gjengitt i tabellene har vi i intervjuene bedt om informantenes vurdering av programtilbudet ved Halden fengsel, sammenlignet med i andre fengsel. Responsen var gjennomgående at det er vanskelig å sette programvirksomheten i ulike fengsel opp mot hverandre, men at Halden åpenbart var blant de beste i klassen, både hva gjaldt typen programmer som tilbys, og måten de implementeres på.

Utover de definerte programmene er det av betydning at Halden fengsel har en egen rusmestringsenhet. Her jobbes det målrettet med de innsattes rusproblem. Slik målrettet innsats har flere likhetstrekk med terapeutiske samfunn, som forskningen har vist at gir resultater i form av lavere tilbakefall.[16] Halden er imidlertid ikke alene om å ha en egen rusmestringsenhet. Dette finnes også ved de øvrige referansefengslene, med unntak av Ringerike.

Halden fengsel har forsøkt å ta i bruk metoder som ingen norske fengsel har testet. I 2013 ble en behandlingsmetode kalt «Retreat» testet ut for første gang på norske fanger. Retreat er en behandlings-form hentet fra Sverige, hvor deltakerne skjermes fra omverden. Målet er at deltakerne gjennom stillhet og refleksjon skal få muligheten til å ta en oppgjør med seg selv og få hjelp til å mestre livet på en bedre måte etter løslatelse (Halden fengsel, 2013). Tiltaket fikk positive tilbakemeldinger, og ble gjentatt både i 2014 og i 2015.

Øvrige aktiviteter

Arbeidsdrift og utdanning er to andre sentrale aktivitetstilbud ved fengslene. Arbeidsdrift er aktiviteten som sysselsetter flest innsatte i samtlige fengsler. Tanken bak arbeidsdriften er at det skal tilføre en form for normalitet til straffegjennom-føringen, og samtidig bidra til at de innsatte lærer seg noe de kan ha nytte av i tiden etter løslatelse. Generelt har ikke forskningen klart å påvise at arbeidsdriften har noen signifikant effekt med hensyn til å redusere tilbakefall. Det kan likevel være at arbeidsdriften har en effekt, selv om ikke forskningen hittil har greid å påvise dette. I så fall er det rimelig å anta at den opplæringen arbeidsdriften gir bør være tilpasset arbeidslivet utenfor murene. Vi har foretatt en gjennomgang av arbeidstilbudet ved de ulike fengslene, og finner at Halden har det bredeste arbeidstilbudet (Se vedlegg 2). Er effekten av arbeidsdriften knyttet til typen arbeid er det derfor rimelig å anta at Halden fengsel har et bedre og mer relevant tilbud enn referansefengslene.

Utdanning er en annen aktivitet som tilbys ved de ulike fengslene. Det er utført få effektstudier på sammenhengen mellom utdanning i fengsel og tilbakefall. Det er imidlertid kjent at det å ha en tilknytning til arbeidslivet reduserer risikoen for tilbakefall. Og har man ikke jobb i det man settes inn i fengsel vil et papir på oppnådd fagbrev eller annen utdannelse trolig gjøre det lettere å finne seg en jobb

[16] Terapeutiske samfunn er en form for miljøterapi satt i system

etter løslatelse. Vi har gjort en kartlegging av utdanningstilbudet som gis ved de ulike fengslene, og finner at det er Halden fengsel som tilbyr det bredeste utdanningstilbudet (Se vedlegg 2). Som ved arbeidsdriften er det viktig at tilbudet er tilpasset det som etterspørres på utsiden av fengselet. Videre er det rimelig å anta at utdanningen må være av en type som motiverer den innsatte. Med et bredere tilbud virker det som om Halden fengsel gir et bedre utdanningstilbud til innsatte enn hva de kan i referansefengslene. Vi tar imidlertid forbehold om at bredden i tilbudet ikke nødvendigvis sier noe om kvaliteten på de tjenestene. Vi har ikke informasjon tilgjengelig for å gjøre denne typen vurderinger.

Foruten aktivitetstilbudet har Halden et godt tilbud for de innsatte som nærmere seg slutten på soningen. Inne i yrkesbygget har fengselet et eget servicetorg, hvor blant annet NAV er tilstede med en fast ansatt. Dette gir de innsatte enkel tilgang til de viktigste tjenester relatert til deres behov for bistand ved løslatelse og tilbakeføring til samfunnet.

5.6 Samlet vurdering av kvaliteten på innholdet

Gitt det vi vet om hva som virker og ikke virker kriminalitetsforebyggende fra andre studier, vurderes kvaliteten på tilbudet ved Halden fengsel som godt. Fra de straffedømte kommer inn til de sluses ut tilbyr Halden fengsel ulike tjenester som bidrar til å tilrettelegge for en kriminalitetsfri tilværelse etter løslatelse.

Når de innsatte kommer inn blir de møtt av en kontaktbetjent, og kartlagt ved hjelp av BRIK-verktøyet. Deretter har de innsatte muligheten til å velge mellom et bredt spekter av arbeids- og utdanningstilbud. De innsatte får også tilbud om å delta i programmer av typen forskningen viser at gir resultater, og som administreres av en avdeling som anses å være blant landets fremste program-avdelinger. Tilslutt har også Halden fengsel et opplegg for de som nærmer seg slutten på straffe-gjennomføringen, med et servicetorg lokalisert inne på fengselsområdet der de innsatte kon komme i kontakt med institusjonene som vil møte dem etter løslatelse.

Utfordringen til Halden er at ikke alle får muligheten til å velge i det brede aktivitetstilbudet. De som sitter på avdeling A er prisgitt det tilbud som er mulig å gi inne på avdelingen. Dette skyldes imidlertid ikke hvordan Halden fengsel har valgt å drifte fengselet, men fengselets utforming. Brukerundersøkelsen av kontaktbetjentordningen viste også at Halden har mer å gå på hva gjelder å unytte denne ordningen til det fulle.

5.7 Mål for driften av fengselet

Effektmålet knyttet til driften av Halden fengsel er todelt. For det første skal driften av fengselet bli så kostnadseffektiv som mulig. For det andre skal fengselet gi gode arbeidsforhold for de tilsatte og være fullt ut forsvarlig i forhold til helse, miljø og sikkerhet for både innsatte og tilsatte.

5.7.1 Driftsutgifter

Fra Kriminalomsorgsdirektoratet har vi fått tilgang til de ulike fengslenes driftsregnskap for årene 2010-2014. Tallene for 2014 er gjengitt i Tabell 5-10.

De høyeste driftskostnadene per fengselsplass finner vi i Skien fengsel. Skien er i en særstilling, etter at de fra og med høsten 2011 fikk ansvaret for Anders Behring Breivik. Etter Skien er det Halden fengsel som har de høyeste driftskostnadene per fengselsplass. Driftskostnadene for Halden fengsel lå i 2014 15 prosent over gjennomsnittet for de seks fengslene vi har undersøkt.

Driftsutgifter kan diskuteres ut ifra to ulike innfallsvinkler. På den ene siden, så kan det stilles spørsmål ved om fengselet driftes effektivt, gitt bygningsmassen. På den andre siden kan det stilles spørsmål ved om bygningsmassen legger til rette for en effektiv drift.

Det er Statsbygg som eier fengslene, og i drifts-kostnadene inngår husleien som betales til Statsbygg. Som vi ser av Tabell 5-10 har Halden den høyeste husleien per fengselsplass. Husleien, som var på 71,2 mill. kroner i 2014, ligger 41 prosent over gjennom-snittet, målt per fengselsplass. Om en skal stille spørsmål ved om fengselet driftes effektivt, gitt bygningsmassen, så er det ikke relevant å ha med den faste husleiekostnaden i regnestykket. I siste kolonne i Tabell 5-10 har vi sammenlignet driftskostnader per fengselsplass, ekskludert husleie. Fortsatt er det Skien som har de høyeste driftskostnadene, etterfulgt av Halden fengsel. Driftskostnadene i Halden ligger nå 9 prosent over gjennomsnittet for de seks fengslene. Forskjellen er derfor mindre enn når vi sammenlignet driftskostnader alene, men fortsatt er Halden et relativt kostbart fengsel å drive.

Stiller vi isteden spørsmål ved om bygningsmassen legger til rette for effektiv drift, så er også husleien relevant å ta med. Høsten 2015 har Kriminalomsorgs-direktoratet utarbeidet en konseptvalgutredning for straffegjennomføringskapasitet på Østlandet. Som en del av dette arbeidet har Statsbygg foretatt en vurdering av driftstilstanden i alle Kriminalomsorgens enheter. Med i vurderingen er av om enhetene legger til rette for effektiv drift og tilfredsstiller kravene til moderne kriminalomsorg.

Bygningsmassen ved Halden fengsel anses samlet sett å være i god teknisk stand, driftstilstanden anses å være god og fengselet ivaretar alle krav til fengselskapasitet, både sikkerhetsmessig og innholdsmessig. At driftskostnadene er høye nevnes likevel som en utfordring. Videre påpekes det at en utvidelse av kapasiteten med inntil 96 lukkede plasser ville gitt en mer effektiv ressursbruk og utnyttelse av infrastrukturen ved Halden fengsel (Statsbygg og Kriminalomsorgsdirektoratet, 2015).

Når man innenfor eksisterende område kan utvide kapasiteten, og med det redusere driftskostnadene per fengselsplass, så har man i utgangspunktet bygget fengselet med fleksibilitet. Det kan være riktig å gjøre det på denne måten, slik at man kan se an behovet for kapasitet. På den andre siden har man ikke da bygget fengselet på en måte som gjør driften av fengselet så kostnadseffektiv som mulig.

Tabell 5-10: Ulike mål på kostnader per soningsplass per døgn i 2014 (NOK)

	Driftskostnad	Husleie	Driftskostnad eks. husleie
Halden	3 060	778	2 282
Ullersmo	2 458	416	2 041
Ringerike	2 647	701	1 945
Skien	3 077	644	2 433
Bergen	2 085	392	1 693
Trondheim	2 595	381	2 214

Kilde: Kriminalomsorgens regnskaper

5.7.2 Miljø for ansatte og innsatte

Vi har gjennomført et gruppeintervju med fengselsbetjenter ved Halden fengsel. Inntrykkene fra intervjuet er at Halden fengsel er en god arbeidsplass. Flere hadde også erfaringer fra andre fengsel, og mente arbeidsforholdene ved Halden fengsel var vesentlig bedre.

En indikator på et godt arbeidsmiljø er sykefravær. Sykefraværet ved Halden fengsel er imidlertid relativt høyt. Fra 7 prosent i 2010 økte det til knappe 10 prosent i 2015. Som vist i Tabell 5-11 var sykefraværet ved Halden fengsel i 2015 høyere enn ved Ullersmo og Ringerike fengsel, og høyere enn i kriminalomsorgen totalt.

Tabell 5-11: Sykefravær 1.1.15 til 31.12.15

	Sykefravær
Halden	9,6 %
Ullersmo	8,7 %
Ringerike	6,7 %
Skien	10,2 %
Bergen	10,1 %
Trondheim	9,6 %
Kriminalomsorgen totalt	8,3 %

Kilde: Kriminalomsorgens turnusprogram GAT

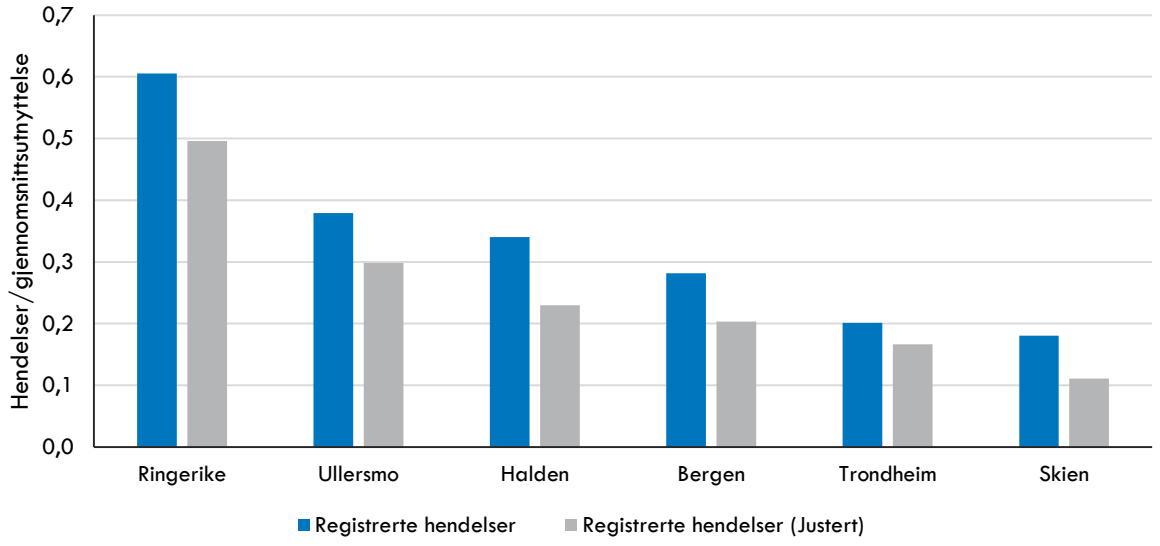
Årsaker til sykefravær er sammensatt, og tilbakemeldingene fra intervjuene vi har gjennomført er at deler av sykefraværet trolig skyldes at Halden fengsel har en høy andel ansatte i etableringsfasen, hvis syke barn ofte er en kilde til fravær.

Det heter i effektmålet at Halden fengsel skal være fullt ut forsvarlig i forhold til helse, miljø og sikkerhet for både innsatte og tilsatte. En indikator på dette er antall hendelser ved fengselet. Hendelser er uregelmessig oppførsel hos innsatte, og kan være alt fra vold og trusler til mindre disiplinærbrudd. I Halden fengsel legges det opp til mer kontakt mellom innsatte og mellom innsatte og tilsatte enn i andre høysikkerhetsfengsler. Fører dette til flere hendelser er det en indikasjon på at Halden fengsel ikke er fullt ut forsvarlig i forhold til helse, miljø og sikkerhet.

Som mål på antall hendelser har vi benyttet data fra Kriminalomsorgens internkontrollsystem (KIKS) over antall hendelser i perioden fra 1 jan. 2013 til 31. des. 2014. Dette ble tatt i bruk fra og med 2012, og gjorde det lettere å registrere hendelser. Selv med et felles registreringssystem kan registreringspraksisen i fengslene variere. For det første kan ulike fengsel ha ulike rutiner på hva som rapporteres. For det andre kan det være forskjeller i måten det rapporteres på. Det kan skje at samme hendelse rapporteres av flere betjenter, eller at en hendelse som involverer flere enn én innsatt rapporteres per innsatt som er involvert av noen, og som én hendelse av andre.

I et forsøk på å kontrollere for dette har vi regnet ut to mål på antall hendelser, et der vi summerer antall hendelser og et der vi kun inkluderer én hendelse fra de datoer hvor flere hendelser er meldt inn. Vi har tatt hensyn til at de ulike fengslene har et ulikt antall innsatte ved å dele antall hendelser i perioden med gjennomsnittlig belegg. Resultatene er vist i Figur 5-1.

Figur 5-1: Sammenligning av omfang av hendelser



Kilde: Kriminalomsorgens internkontrollsystem (KIKS)

Gjennomgangen viser at Halden fengsel scorer middels bra på antall hendelser. I perioden 2013-2014 var det omlagt det samme omfang av hendelser per innsatt i Halden som i Bergen, mens omfanget var vesentlig større i Ringerike og Ullersmo. Den store forskjellen mellom Skien og Ringerike når det gjelder antall hendelser gjør det naturlig å stille spørsmål ved om kartleggingspraksisen i de to fengslene er den samme.

Det som ikke fremkommer av tabellen er kategoriseringen av hendelsene. Hendelsene som meldes inn kategoriseres som mindre alvorlig, alvorlig eller svært alvorlig. Enkelte hendelser mangler også kategorisering. 74 prosent av hendelsene ved Halden fengsel kategoriseres som alvorlig eller svært alvorlig.

Sammenligninger på tvers av fengslene er her vanskelig siden registreringspraksisen kan avvike. Bergen og Trondheim har henholdsvis 17 og 18 prosent av hendelsene som ikke er kategorisert, mens tilsvarende andel i Halden er på 3 prosent. Oversikten over antall hendelser fordelt på ulike kategorier i de respektive fengslene er gjengitt i vedlegg 2.

Basert på den informasjon vi har samlet inn gjennom intervjuer og andre kilder er vår vurdering at Halden fengsel er på linje med sammenlignbare fengsler når det gjelder å gi gode arbeidsforhold for de tilsatte og til å være fullt ut forsvarlig med hensyn til helse, miljø og sikkerhet for både innsatte og tilsatte.

5.8 Samlet vurdering av måloppnåelse

Vi vurderer prosjektets måloppnåelse til score 4. I Concepts retningslinjer for evaluator står det om score 4 på måloppnåelse at det skal gis ved resultater som anses som akseptable, men ikke noe mer.

Den samlede vurderingen av måloppnåelsen er krevende fordi det er en samlevurdering av tre effektmål som hver for seg har en noe ulike måloppnåelse. Av de tre effektmålene knyttet til henholdsvis kapasitet, innhold og drift, har vi lagt mest vekt på målet om innhold.

Den viktigste indikatoren på kvaliteten til innholdet i Halden fengsel er tilbakefallsprosenten til de løslatte. Vi har gjennomført analyser av tilbakefallet ved ulike høysikkerhetsfengsler hvor vi kontrollerer for forskjeller i karakteristika ved de innsatte. I våre analyser kan vi ikke konkludere med at det å sone ved Halden fengsel reduserer sannsynligheten for tilbakefall.

Målingen av tilbakefall er beheftet med usikkerhet. På grunn av usikkerheten har vi supplert tilbakefallsanalysen med kvalitative vurderinger av kvaliteten på straffegjennomføringen ved Halden fengsel. Basert på hva forskningen sier om hva som virker kriminalitetsforebyggende er vår vurdering at tilbudet som gis i Halden fengsel er godt tilrettelagt for at de innsatte skal velge en kriminalitetsfri tilværelse etter løslatelse. Fra de innsatte kommer inn i fengselet til de løslates har Halden fengsel et bredt spekter av tilbud som er ment å hjelpe de innsatte til å meste hverdagen i frihet.

Halden fengsel kan ikke selv bestemme om de innsatte skal delta på programmer, eller at de skal gjøre en innsats for å endre atferd. Motivasjonen må komme fra de innsatte selv, men tilbudet ved fengselet og kontaktbetjentenes rolle spiller en viktig rolle for å fremme denne motivasjonen. Etter vår vurdering finnes det ikke tilbud ved andre høysikkerhetsfengsel som i større grad legger til rette for en kriminalitetsfri tilværelse etter endt soning enn det som finnes i Halden fengsel.

At fengselet ikke får toppkarakter på måloppnåelse skyldes delvis at vi ikke har klart å påvise virkninger på tilbakefall, delvis det tilbudet de innsatte på avdeling A har tilgjengelig, og delvis oppfyllelsen av de øvrige effektmålene. Mens målet knyttet til kapasitet står til score 5, er det etter vår vurdering riktig å gi score 4 til effektmålet knyttet til drift. Halden fengsel har verken et spesielt lavt sykefravær eller et spesielt lavt antall hendelser. Til slutt er driftskostnadene høye sammenlignet med andre fengsler. På tross av at man har bygget et fengsel med høyere investeringskostnader per fengselsplass, har man også høye driftsutgifter per fengselsplass. Dette kan riktignok ses i sammenheng med bedre aktivitetstilbud, men vi kan likevel ikke kan slå fast at Halden fengsel har oppnådd målet om å legge til rette for en så kostnadseffektiv drift som mulig.

6. Vurdering av virkninger

Virkninger favner alle andre effekter, utover mål-oppnåelsen, som kan tilbakeføres til prosjektet. Som det fremgår av retningslinjene for etterevaluering av statlige investeringsprosjekter i regi av Concept handler dette både om forventede og ikke-forventede positive og negative konsekvenser på kort og lang sikt for målgruppen og for andre berørte parter.

I det videre har vi foretatt overordnede vurderinger av om prosjektet har medført virkninger for de grupper som i størst grad, enten direkte eller indirekte, har en relasjon til Halden fengsel. Dette inkluderer: kriminalomsorgen, innsatte, pårørende, ansatte, politiet, Halden kommune, naboer og innbyggere og næringsliv i lokalområdet.

6.1 Virkninger for kriminalomsorgen

Både selve fengselsbygget og innholdet ved Halden fengsel har fått stor oppmerksomhet nasjonalt så vel som internasjonalt. På tross av at det finnes kritikere som hevder at innsatte har det «for godt» under soning ved Halden fengsel, har Halden fengsel blitt et utstillingsvindu. Kriminalomsorgen har med Halden fengsel fått muligheten til å vise frem en sonings-praksis som i stor grad etterlever prinsippene norsk straffegjennomføring skal bygge på, som er rehabilitering, normalitetsprinsippet og et humanistisk menneskesyn (Justis- og politidepartementet, 2008).

Det utvikles stadig nye måter å drive kriminalomsorg på. Eksempler er nye programmer eller andre verktøy som betjentene kan ta i bruk i møte med de innsatte. For kriminalomsorgen er Halden fengsel blitt et sted hvor det er enkelt å få testet ut nye metoder i praksis. Som nevnt i kapittelet om måloppnåelse er Halden fengsel langt fremme i å teste ut nye programmer. Et annet eksempel er arbeidet med å utvikle et IT-verktøy for behovs- og ressurskartlegging av de nyinnsatte, kalt «BRIK». Sammen med Østfold friomsorgskontor har Halden fengsel vært piloter for dette prosjektet som nå skal tas i bruk i storskala.

Oppmerksomheten kriminalomsorgen har fått, og det at Halden fengsel er et egnet sted å teste ut nye metoder, må anses å ha positive virkninger for kriminalomsorgen for øvrig. Virkningene har imidlertid en pris. Halden fengsel var et dyrt fengsel å bygge, og det er et relativt dyrt fengsel å drifte. Halden fengsel får hvert år en noe høyere bevilgning enn andre fengsel, og har dermed en større fleksibilitet til å prøve nye ting.

Selv om Halden fengsel har gitt positive virkninger, så er det relevant å stille spørsmål ved om midler brukt til bygging og drift av Halden fengsel alternativt kunne ha blitt brukt på andre måter i kriminal-omsorgen, og samtidig gitt positive virkninger. Dette kommer vil tilbake til under diskusjonen om samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

6.2 Virkninger for de innsatte

Halden fengsel har noen særegenheter som gjør det rimelig å anta at å gjennomføre straff ved Halden fengsel gir noen positive virkninger som en ikke får i andre høysikkerhetsfengsel. I større grad enn andre høysikkerhetsfengsel virker Halden fengsel å legge til rette for livskvalitet under straffegjennomføringen. Omgivelsene med naturtomt og skog, og et mer omfattende velferdstilbud bidrar til dette.

At de innsatte har mer kontakt med betjentene ved Halden fengsel kan også gi positive virkninger. Sosial kontakt er trolig med på å redusere skadevirkningene innsatte påføres av å sitte i fengsel. Aktiviseringen og sosialiseringen kan imidlertid virke negativt på enkelte. Også i tiden da de innsatte er på cella er gjerne dørene åpne slik at fangene kan samles i fellesarealene, eller på hverandres celler. For mange er denne åpenheten et gode, mens for andre kan det tenkes å være en belastning med sosial omgang i den utstrekning man har som innsatt i Halden fengsel. Samlet sett vurderer vi imidlertid at det gir positive virkninger for de innsatte at Halden er et sted med større muligheter for sosial kontakt enn i andre høysikkerhetsfengsler.

6.3 Virkninger for de pårørende

For å undersøke hvorvidt Halden fengsel har hatt virkninger for pårørende til de som sitter i fengsel har vi intervjuet foreningen For Fangers Pårørende (FFP).

FFP opplever at Halden fengsel er flinke til å legge til rette for kontakt mellom innsatte og pårørende, og de hevder besøkshuset ved Halden fengsel egner seg veldig godt som besøkshus. FFP vurderer imidlertid ikke at det har en vesentlig betydning for de pårørende om den innsatte sitter i Halden fengsel. Det viktigste er ifølge FFP er at ledelsen legger til rette for kontakt med pårørende og at fengselet har et egnet besøkshus.

Videre er fengselets beliggenhet viktig for de pårørende. En utfordring med Halden fengsel er at det er relativt kronglete og tidkrevende å ta seg til fengselet med kollektivtransport. Bil er det mest hensiktsmessige transportmiddel, og mange pårørende har ikke bil. På grunn av plasseringen av fengselet er det derfor ikke alle som ser positivt på at ektefeller

eller andre nære relasjoner skal varetektsfengsles eller sone ved Halden fengsel.

Samlet sett vurderer de pårørende at Halden fengsel er flinke på det viktigste; å legge til rette for kontakt mellom innsatte og pårørende.

6.4 Virkninger for de ansatte

Et konsept som Halden fengsel gjør trolig at fengselet oppleves som en mer givende og faglige utfordrende arbeidsplass for de ansatte. Mer kontakt med de innsatte gjør at fengselsbetjentene får mulighet til å arbeide mer målrettet med den enkelte innsatte. I et gruppeintervju med fengselsbetjenter i Halden fengsel oppga flere som hadde erfaring fra andre fengsler at de har mer kontakt med de innsatte i Halden enn ved øvrige fengsler, og at dette er positivt.

Når det gjelder beliggenheten oppleves den som god av de ansatte basert på tilbakemeldingene fra intervjuene. Det er mulig å pendle fra store deler av Østfold. For ansatte uten bil er imidlertid pendlingen mer tidkrevende på grunn av dårlig tilgjengelighet til kollektivtransport.

Samlet sett vurderer vi at Halden fengsel har hatt positive virkninger for de ansatte.

6.5 Virkninger for politiet

Politiet melder generelt om en kaotisk situasjon hvor det er knapphet på varetektsplasser og fanger ofte må transporteres langt for å settes i varetekt. Plasseringen av Halden fengsel nærme grensen vurderes som positivt for politiet ettersom behovet for varetektsplasser er stort i dette området. Plasseringen er en positiv virkning som kommer i tillegg til målet om økt kapasitet.

Samlet sett vurderer vi derfor at Halden fengsel har hatt positive virkninger for politiet.

6.6 Virkninger for Halden kommune, naboer, innbyggere og næringsliv i lokalområdet

Halden fengsel er en stor arbeidsplass og har bidratt til å skape over 300 nye arbeidsplasser i Halden-området. Det var stor rift om å få fengselet til sin kommune. Til slutt stod valget mellom Sarpsborg og Halden. Halden kommune tilbød den 300 mål store fengselstomta, samt vann og kloakk gratis, og dette var trolig utslagsgivende for valg av tomt.

Før åpningen av fengselet sa ordføreren i Halden at «*Nye Halden fengsel vil bli en god og sikker, offentlig arbeidsplass for 250 ansatte, samtidig som det vil gi store ringvirkninger for hele regionen*». Det ble også forventet at fengselet ville bidra til utvikling av Svinesund-området.

Fengselet ble også tatt relativt godt imot av naboene i området. Det var noen få eksempler på negative uttalelser i media om byggingen av fengselet i forkant, men basert på tilbakemeldingene fra intervjuene sitter vi igjen med et inntrykk av at fengselet har blitt tatt godt imot etter åpning.

Halden fengsel har også gjennomført en omdømme-undersøkelse blant 463 lokale ledere. Omdømmet er målt innenfor følgende seks hovedområder: Arbeids-miljø, forretningsmoral og samfunnsansvar, sunn økonomi, synlig og troverdig ledelse, evne til nyskaping samt produkter og tjenester. I fire av tilfellene ligger Halden fengsel over snittet for Østfold- og Halden-regionen.

Samlet sett vurderer vi at fengselet har hatt positive virkninger for arbeidsmarkedet i området, men at det ikke har noen vesentlige virkninger utover dette, verken positive eller negative.

6.7 Samlet vurdering av virkninger

Vi vurderer prosjektets virkninger til score 5. I Concepts retningslinjer for evaluator står det at score 5-6 anvendes der tiltaket har betydelige positive virkninger (utover måloppnåelsen) og kun marginale negative virkninger.

Halden fengsel har hatt ulike positive virkninger. Fengselet har blitt et utstillingsvindu der kriminal-omsorgen har muligheten til å vise frem en sonings-praksis som i høy grad etterlever prinsippene norsk straffegjennomføring skal bygge på, som er rehabilitering og et humanistisk menneskesyn. For fangene fører den sosiale kontakten trolig til positive virkninger, og lokalt har fengselet bidratt positivt med å skape arbeidsplasser.

At fengselet ikke får toppscore skyldes en beliggenhet som gjør det kronglete å ta seg til fengselet ved bruk av kollektivtransport. Dette påvirker både ansatte og pårørende. Vi kan ikke se at Halden fengsel har medført andre negative virkninger.

7. Vurdering av relevans

Prosjektets relevans handler om i hvilken grad det er behov for det prosjektet leverer. For Halden fengsel er det spesielt relevant å vurdere om samfunnet oppnår noe mer med fengselet i form av redusert tilbakefall eller annet som kan rettferdiggjøre at man valgte et konsept som krevde en relativt stor investering, og som har et driftsopplegg som er dyrere enn andre fengsler.

I dette kapitlet vurderer vi Halden fengsel opp mot normative behov, etterspørselsbaserte behov og interessegruppers behov. Dette er i henhold til Næss (2004), som anbefaler at en behovsanalyse for statlige investeringsprosjekt bør dekke disse tre perspektivene.

Vi vurderer både hvorvidt Halden fengsel samsvarer med behovene man hadde på beslutningstidspunktet og hvorvidt fengselet samsvarer med behovene man har i dag.

Med normative behov vurderer vi her primært behovene slik de kommer til uttrykt i vedtatte politiske målsetninger, føringer og retningslinjer for kriminalomsorgen, samt lover og forskrifter som omhandler straff og straffegjennomføring. Et sentralt dokument for vurdering av de normative behovene er stortingsmelding nr. 37 (2007–2008), som skisserer normer og angir retningslinjer for hvordan straffegjennomføringen i Norge skal være. Videre vurderer vi Halden fengsel i lys av etterspørselen etter fengselsplasser. Vi vurderer også Halden fengsels relevans for sentrale interessegruppers behov; innsatte, pårørende av innsatte, ofre, politiet, ansatte, Halden kommune, naboer, innbyggere og næringsliv i lokalområdet.

7.1 Halden fengsels relevans for behovet for soningskapasitet

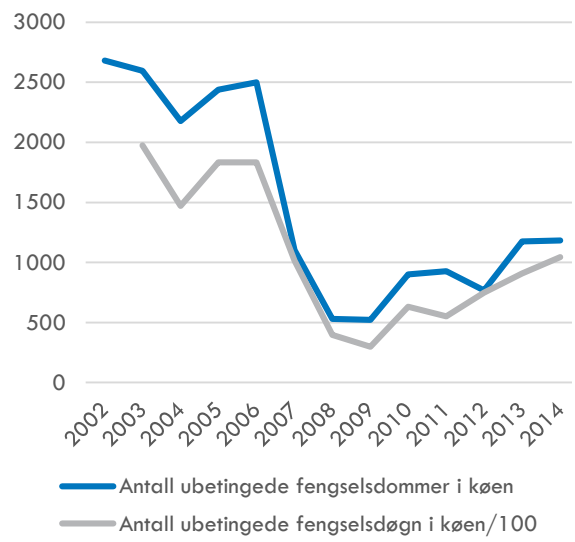
På begynnelsen av 2000-tallet, når Halden fengsel ble planlagt, var Kriminalomsorgens hovedutfordring å avvikle soningskøene (Justis- og politidepartementet, 2008). Dette fremkommer både av konsekvensutredningen og stortingsproposisjonene som omtaler fengselet. Se St.prp. nr. 84 (2007), St.prp. nr. 1 fra 2005 til 2009 og Statsbygg og Vista (2002).

Halden fengsel var ansett som et viktig tiltak for å fjerne soningskøen innen 2009, og for å avvikle de midlertidige køavviklingstiltakene, som eksempelvis fremskutt løslatelse (Justis- og politidepartementet, 2007).

7.1.1 Utvikling i soningskøer

Dersom behovet for fengselsplasser er større enn kapasiteten oppstår det soningskøer.[17] Tabell 7-1 viser utviklingen i soningskøen fra begynnelsen av 2000-tallet når Halden fengsel var under planlegging og fram til i dag.

Tabell 7-1: Utvikling i soningskøen



Kilde: Kriminalomsorgens årsstatistikk for årene 2005 til 2014

På begynnelsen av 2000-tallet var soningskøene lange og behovet for nye fengselsplasser stort. Det ble i konsekvensutredningen antatt at datidens soningskø på 2681 dommer (per juni 2002) tilsvarte full utnyttelse av 467 plasser i ett år. I følge konsekvensutredningen var det også behov for å erstatte en del av datidens små og ineffektive anstalter for å oppnå mer effektiv fengselsdrift (Statsbygg og Vista, 2002). Det reelle behovet for soningsplasser på planleggingstidspunktet ble derfor antatt å være enda høyere.

Soningskøen falt imidlertid utover 2000-tallet og i 2009 nådde soningskøene et bunnpunkt. Regjeringen Stoltenberg II ved Knut Storberget annonserte da at kapasitetsproblemene i norske fengsler snart var historie (Regjeringen Stoltenberg II, 2009).

[17] Det er en målsetting at straffegjennomføringen skal påbegynnes senest 60 dager etter at rettskraftig dom er mottatt i kriminalomsorgen, jf. Prop 1 S (2014–2015). Dommer som ikke er, eller vil bli iverksatt innen 60 dager og hvor det ikke er innvilget soningsutsettelser eller domfelte har søkt om elektronisk kontroll, telles i soningskøen.

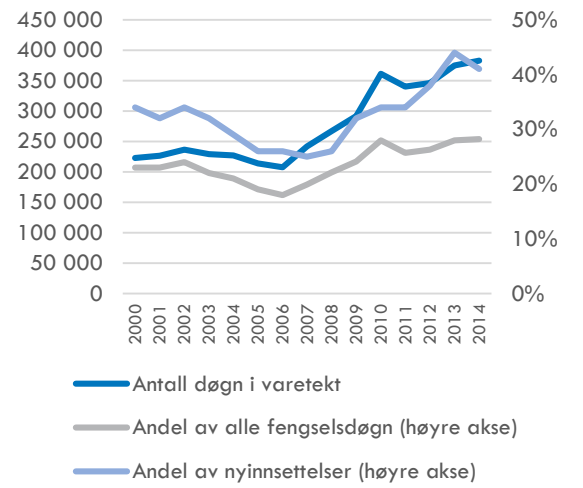
Siden 2009 har imidlertid soningskøene hatt en ny økning, hovedsakelig på grunn av økt omfang av varetekt (Kriminalomsorgen, 2012).

7.1.2 Utvikling i varetektsfengslinger

Kriminalomsorgen skal sikre tilstrekkelig kapasitet til gjennomføring av straff og varetekt. Omfanget av varetekt påvirker også behovet for fengselsplasser. Det har vært en sterk økning i omfanget på varetekt de siste 10 årene.

Tabell 7-2 viser historisk utvikling i varetektsdøgn både i antall og som andel av det totale antallet fengselsdøgn.

Tabell 7-2: Utvikling i varetekt (i antall døgn, andel av alle fengselsdøgn og andel av nyinnsettelser)

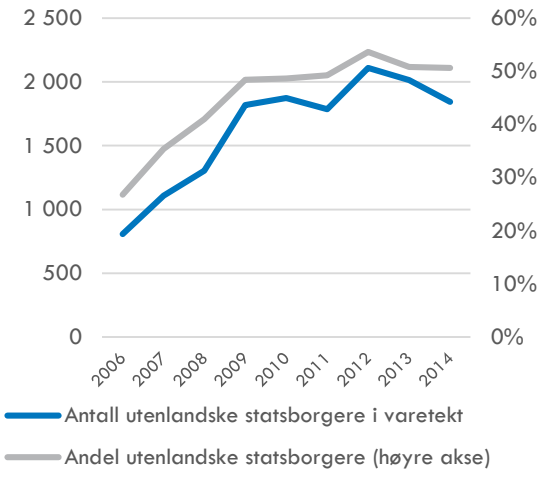


Kilde: Kriminalomsorgens årsstatistikk for årene 2005 til 2014

Andel varetekt gikk ned i perioden 2000 til 2006, men siden 2006 har omfanget av varetekt vært økende målt i antall døgn i varetekt og andel av alle fengselsdøgn. Økningen i andelen varetekt av alle nyinnsettelser synliggjør også at omfanget av varetekt har økt. Denne andelen er i dag over 40 prosent.

Tilbakemeldingene fra intervjuene er at økningen i omfanget på varetekt til dels har vært uforutsett. Det har spesielt vært en sterk økning i varetektsfengslede med utenlandsk statsborgerskap. Siden 2006 har andelen utlendinger i varetekt økt fra 26 til over 50 prosent i 2014 (se Tabell 7-3).

Tabell 7-3: Utvikling nyinnsettelser med utenlandsk statsborgerskap

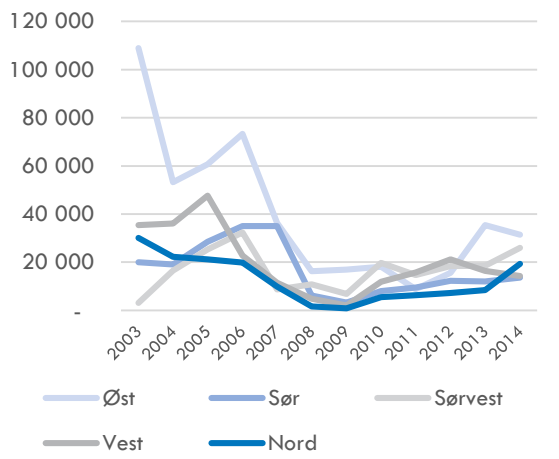


Kilde: Kriminalomsorgens årsstatistikk for årene 2005 til 2014

7.1.3 Regionale behov for soningskapasitet

Det er også relevant å vurdere om man etablerte Halden fengsel der behovet for soningskapasitet er størst. For å vurdere dette ser vi på utviklingen i soningskøer i de ulike regionene. Som figuren viser var soningskøene i region øst høyere enn for øvrige regioner frem til 2010. Etter Halden fengsel åpnet i 2010 var det en midlertidig reduksjon i soningskøene relativt til andre regioner i 2011. I perioden 2012 til 2014 økte imidlertid soningskøene hurtigere i region øst enn i øvrige regioner.

Tabell 7-4: Utvikling i soningskøene i de ulike regionene (antall fengselsdøgn)[18]



Kilde: Kriminalomsorgens årsstatistikk for årene 2005 til 2014

Samlet sett tyder soningskøene i de ulike regionene på at det var størst behov for å øke soningskapasiteten i region øst.

[18] Region Nordøst ble fra 2012 slått sammen med region Øst. Vi har po

Tilbakemeldingene fra intervjuene er at det har vært et spesielt stort behov for å øke soningskapasiteten i Østfold. Bakgrunnen er at beliggenheten nære grensen medfører stor etterspørsel etter varetekts-plasser i forbindelse med fengslinger ved grensepassering.

7.1.4 Bygningsmessig tilstand ved norske fengsler

I tillegg til underdekning i soningskapasitet har mange norske fengsler en standard som ikke lever opp til dagens krav til fengselsbygg. Det skyldes et høyt vedlikeholdsetterslep og at mange av fengslene er svært gamle, med en utforming som i dag ikke vurderes som egnet for fengselsdrift.

Statsbygg eier og forvalter de fleste fengsels-byggene. De har i kriminalomsorgens kapasitetsplan for 2012 gjort en vurdering av den bygningsmessige tilstanden for norske fengsler. De har kategorisert fengselsenhetene i to ulike tilstandsgrupper. Den ene kategorien er fengsler med tilfredsstillende bygnings-messig tilstand i dag og fengsler som har potensiale til å bli et modernisert fengsel innenfor et akseptabelt kostnadsnivå/mindre kostbart enn å bygge nytt. I den andre gruppen er de fengslene som ikke er i tilfreds-stillende stand og hvor det antas at kostnadene ved å utbedre enheten er like kostbart som å etablere erstatningslokaler.

Tabell 7-5: Bygningsmessig tilstand vurdert i 2009

Tilstand	Antall fengselsenheter
Tilfredsstillende tilstand/potensiale for tilfredsstillende tilstand	38
Ikke tilfredsstillende tilstand/erstatningslokaler aktuelt	22
Sum	**60**

Kilde: Kriminalomsorgens kapasitetsplan for 2012

Dette understreker at det har vært og fortsatt er et stort behov for å erstatte en del av den historiske soningskapasiteten med nye plasser. I forbindelse med at Halden fengsel åpnet la man ned Moss fengsel som hadde 12 soningsplasser og Fredrikstad fengsel som hadde 16 fengselsplasser. Halden fengsel bidro dermed til å utfase uegnede fengselsplasser.

7.1.5 Kapasitetsutnyttelsen ved Halden fengsel

Kapasitetsutnyttelsen ved Halden fengsel er en annen indikator på behovet for soningskapasiteten Halden fengsel bidro med. Som drøftet i kapitlet om mål-oppnåelse har Halden fengsel siden åpningen hatt høy kapasitetsutnyttelse, med et gjennomsnittlig belegg på 97,1 prosent i perioden fra 1. januar 2011 til 31. desember 2014.

7.1.6 Samlet vurdering av samsvar mellom Halden fengsel og kapasitetsbehovene

Det var et stort behov for økt fengselskapasitet på tidspunktet da Halden ble besluttet bygget. Også i dag er det behov for flere soningsplasser.

Å bygge et nytt fengsel bidrar trivielt sett med økt soningskapasitet. Halden fengsel bidro med 251 nye fengselsplasser i Østfold. Ettersom man samtidig la ned fengselsplasser i Moss og Fredrikstad var netto tilvekst på 223 plasser.

Videre er det trivielt at jo billigere man bygger, jo flere fengselsplasser får man for en gitt ressursinnsats. Et relativt ressurskrevende fengsel vil dermed bidra med færre fengselsplasser enn et mindre ressurs-krevende fengselskonsept.

For å vurdere om Halden fengsel ga en tilfredsstillende økning i soningskapasitet, må behovet for soningskapasitet veies opp mot andre behov som skulle dekkes av Halden fengsel som eksempelvis mål og krav knyttet til innholdet i straffegjennomføringen.

Samlet sett konkluderer vi med at det er liten tvil om at det er behov for den soningskapasiteten Halden fengsel gir. Halden fengsel har siden åpningen hatt høy kapasitetsutnyttelse. Et viktig spørsmål er allikevel om Halden fengsel ga en tilfredsstillende økning i soningskapasitet gitt ressursinnsatsen. Vi kommer tilbake til dette spørsmålet når vi gjør en helhetsvurdering av Halden fengsels relevans.

7.2 Halden fengsels relevans for de normative behovene

I denne delen vurderer vi hvorvidt Halden fengsel samsvarer med de underliggende verdiene, prinsippene og målsetningene for straffegjennomføring i Norge, men også for øvrige samfunnsmål.

7.2.1 Relevans for underliggende verdier, prinsipper og målsetninger for norsk straffegjennomføring

Stortingsmelding. nr. 37 (2007–2008) som kom i 2008 har lagt føringene for hvordan kriminalomsorgen skal jobbe og hva som skal vektlegges. Meldingen var et resultat av en bred prosess hvor mange fikk anledning til å uttale seg. Stortingsmeldingen ble utarbeidet etter at Halden fengsel ble besluttet, men tilbake-meldingene vi har fått er at de underliggende verdiene og prinsippene for straffegjennomføring i Norge har endret seg lite i tiden fra da Halden ble besluttet, og frem til i dag.

Norsk kriminalomsorg bygger på de fem hovedpilarer som er vist i Tabell 7-6. I Stortingsmelding nr. 37 (2007–2008) står det at kriminalomsorgen både i utforming av regelverk og i praktisk arbeid skal tilstrebe at målene ikke bare eksisterer på papiret, men fullt ut preger straffegjennomføringen i praksis.

Vi bygger vurderingen av Halden fengsels relevans for underliggende verdier, prinsipper og målsetninger for norsk straffegjennomføring hovedsakelig på Stortingsmelding. nr. 37 (2007–2008), samt straffeloven og straffegjennomføringsloven.

Tabell 7-6: Verdiene som er grunnlaget for norsk straffegjennomføring

Virksomheten i kriminalomsorgen				
Formålet med straffen	Humanistisk menneskesyn	Rettsikkerhet og likebehandling	Prinsippet om at en har gjort opp for seg	Normalitets-prinsippet

Kilde: Stortingsmelding. nr. 37 (2007–2008)

Rehabilitering

Rehabilitering er en sentral målsetning for Kriminalomsorgen. I følge Stortingsmelding nr. 37 (2007–2008) er «målet for kriminalomsorgens faglige virksomhet at den straffedømte når dommen er sonet, er stoffri eller har kontroll over sitt stoffbruk, har et passende sted å bo, kan lese, skrive og regne, har en sjanse på arbeidsmarkedet, kan forholde seg til familie, venner og samfunnet for øvrig, evner å søke hjelp for problemer som måtte oppstå etter løslatelsen og kan leve uavhengig.»

Det er også i straffegjennomføringsloven slått fast at domfelte har aktivitetsplikt under gjennomføring av fengselsstraff og samfunnsstraff (st.meld. nr. 37 (2007–2008)). Aktivitetene kan bestå av utdanning, arbeid, program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke kriminalitet.

På Halden fengsel har man hatt større økonomisk handlingsrom sammenlignet med andre fengsler både i investerings- og driftsfasen. Det har gjort at man i større grad har hatt mulighet til å prioritere det man tror har effekt på rehabilitering både i utformingen av selve fengselskonseptet og soningsinnholdet.

Som drøftet i kapitlet om måloppnåelse tilbys det ved Halden et rikt aktivitetstilbud. Halden fengsel skiller seg først og fremst ut ved at det tilbys et bredere aktivitetstilbud enn ved øvrige fengsler, men også aktiviseringen av de innsatte er blant de høyeste.

I vurderingen av måloppnåelse konkluderer vi med at man ved Halden fengsel tilbyr et innhold i soningen som i større grad enn andre fengsler antas å legge til rette for rehabilitering.

Videre har man i selve utformingen av fengselskonseptet lagt til rette for aktivisering og rehabiliteringsaktiviteter. Fasilitetene ved Halden fengsel legger til rette for et allsidig aktivitetstilbud innen produksjon/yrkesarbeid, idrett og kultur, utdanning og programvirksomhet. Bredden i tilbudet ved Halden fengsel gjør det i større grad mulig å tilpasse soningsinnholdet til den enkelte på en måte som gjør at man kan ta hensyn til den enkeltes behov.

Normalitetsprinsippet er sentralt for norsk straffegjennomføringspolitikk. Tankegangen er at overgangen fra fengsel til frihet er lettere jo mindre forskjellen til livet utenfor fengselet er.

På Halden fengsel har man vektlagt dette prinsippet i utformingen av fengselet. Målet har vært at livet i Halden fengsel skal være en miniatyr av samfunnet ute. De offentlige tjenestene som tilbys i fengselet (helsetjenester, skoletilbud, bibliotek, prestetjeneste og andre offentlige tjenester) blir gitt fra de etater som også gjør dette andre steder i kommunen. Det at boenhetene er adskilt fra aktivitetsbygget med skole, arbeid og andre aktiviteter bidrar også til normalitet ettersom man må «gå på jobb» om morgenen og bevege seg i friluft.

De grepene man har gjort for å ivareta normalitetsprinsippet har imidlertid i mange tilfeller også vært kostnadsdrivende. Eksempelvis medfører separate bygg behov for ekstra bemanning når de innsatte skal bevege seg mellom byggene.

Selv om man på Halden fengsel har en sterk intensjon om å motvirke fremtidig kriminalitet er det ikke gitt at det man gjør faktisk har en effekt. Det holder ikke at intensjonene er gode dersom det man gjør ikke virker. Vi har ikke observert noen positiv effekt på tilbakefall hos de som sitter i Halden sammenlignet med andre høysikkerhetsfengsel i perioden siden oppstart, men det synes å være en positiv effekt for de som er løslatt etter 1.1.2013.

Dette ble drøftet i kapitlet om virkninger, og konklusjonen er at vi ikke har grunnlag for å konkludere med at Halden fengsel har en effekt på tilbakefall som er mer positiv enn i andre høysikkerhetsfengsel.

Verdigrunnlaget for straffegjennomføring

Kravene man stiller til innholdet og kvaliteten på norsk straffegjennomføring, er ikke bare motivert ut fra behovet for rehabilitering. De underliggende prinsippene for norsk straffegjennomføring illustrert i Tabell 7-6 legger også føringer for hvilke krav vi stiller til straffegjennomføring og fengsler.

I Norge er tanken at det er selve frihetsberøvelsen som er straffen, og at straffen ikke skal være mer tyngende enn nødvendig. Videre bygger straffegjennomføringen på et **humanistisk menneskesyn**. Det innebærer at man ser på den straffedømte som et unikt og ukrenkelig menneske som skal stå fritt til å gjøre egne valg under straffegjennomføringen. Hva det vil si at straffegjennomføringen er human i praksis, er ikke gitt.

Det impliserer imidlertid at det er et mål i seg selv at livet under frihetsberøvelsen skal være verdt å leve. I Stortingsmelding nr. 37 (2007–2008) står det at kvalitet i kriminalomsorgen ikke bare «skal måles bare ut fra effekten av tiltak for å forebygge videre kriminell atferd. Det er et selvstendig mål å gjøre livet under frihetsberøvelsen verdt å leve» (Justis- og politidepartementet, 2008).

Konseptet Halden fengsel har trolig gått lengst av de eksisterende fengslene med høyt sikkerhetsnivå når det gjelder å legge til rette for livskvalitet under straffegjennomføringen. Elementer av konseptet som høy standard på fasiliteter, naturtomten, skogen og kunstverket av Dolk kan trolig først og fremst begrunnes med at det bidrar til økt livskvalitet i soningen snarere enn at det forventes å ha en vesentlig betydning på tilbakefallet.

Utfordringen er imidlertid å bestemme hva som er det riktige nivået på standarden i et fengsel. Halden fengsel ble etter åpningen kritisert for å ha for høy standard. Halden fengsel mener imidlertid selv at fokuset på den høye standarden er sterkt overdrevet.

Trygghet for samfunnet

Trygghet for samfunnet er det overordnede målet for kriminalpolitikken. Kriminalomsorgen skal hindre kriminelle handlinger etter straffegjennomføring, og hindre at domfelte og innsatte unndrar seg straffegjennomføring ved rømning eller brudd på vilkår.

Samtidig som straffegjennomføringen skal fokusere på rehabilitering og aktivisering, er det også vesentlig at sikkerheten ivaretas under varetekt og straffegjennomføring. Her kan det være en motsetning: I Stortingsmelding nr. 37 (2007–2008) står det at «Risikoen for ny kriminalitet under straffegjennomføringen er lav når sikkerhetsnivået er høyt. Imidlertid vil et langt fengselsopphold med høyt sikkerhetsnivå og en brå overgang til frihet medføre en høy risiko for tilbakefall etter løslatelsen.»

I teorien kan det tenkes at et fengselskonsept som fokuserer mye på «normalitet», aktivisering og frihet til den enkelte, kan gå ut over sikkerhetsnivået. Halden fengsel tilfredsstiller kravene som stilles til et høysikkerhetsfengsel, og basert på antall hendelser har vi ikke grunn til å hevde at Halden fengsel ivaretar sikkerhet i mindre grad enn andre fengselskonsept (se Figur 5-1).

7.2.2 Kostnadseffektivitet vs. kvalitet på soningsinnholdet

Vurderingene over tilsier at Halden fengsel tilbyr et soningsinnhold som i stor grad er i samsvar med prinsippene for norsk straffegjennomføring. Samtidig som det er behov for faglig kvalitet i innholdet, er det imidlertid også et sterkt behov for kostnadseffektivitet og økt soningskapasitet. Det er ikke gitt hvordan disse behovene skal vektes mot hverandre. Hvordan man reelt sett prioriterer ved planlegging av fengsel i dag og hva man har vektlagt historisk gir nyttig informasjon om hva som i praksis prioriteres.

I valget av Halden fengsels utforming bygde man på tidligere erfaringer fra Bergen fengsel (åpnet 1990), Skien fengsel (åpnet 1993) og Ringerike fengsel (åpnet 1997). Erfaringene fra Skien fengsel var at avdelingene var for små, og det ble for dyrt å drive. Ringerike fengsel fikk derfor større avdelinger og større boenheter. Halden bygde videre på erfaringene fra Ringerike. En viktig forskjell er likevel å finne i hvordan aktivitetstilbudet er organisert og bredden i tilbudet. Med andre ord kan det tyde på at man med Halden fengsel i større grad prioriterte kvalitet i straffegjennomføringen og fokuserte mindre på kostnadseffektivitet enn tidligere.

Hva slags fengsler man planlegger i dag gir nyttig informasjon om dagens prioriteringer og behov. Det er flere prosesser i gang når det gjelder nye fengsler og kapasitetsutvidelser i Kriminalomsorgen. Det er gjennomført KVU og KS 1 av kapasitetsutvidelser i Agder-fylkene. I 2015 ble det gjennomført KVU for fengselskapasitet på Østlandet som skal kvalitetssikres i 2016.

Justis- og beredskapsdepartementet vil ved bygging av framtidige fengsler i større grad enn i dag benytte standardiserte fengselskonsepter (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014). Direktoratet arbeider blant annet med standardiserte løsninger

knyttet til sikkerhet og logistikk, celleløsninger og krav til størrelse på og funksjoner av ulike rom. Dette skal bidra til mer tids- og kostnadseffektive planleggingsprosesser og mer kostnadseffektiv drift av byggene. Det er også foreslått at fengslene skal være modulbaserte for å sikre standardisering og lave driftskostnader. Nye Agder-fengsel er basert på det nye fengselskonseptet og modellen er her forskjellig fra Halden ved at man i større grad enn i dag samler boenheter og aktivitetstilbud i samme bygg. Dette reduserer kostnader knyttet til flytting av fanger.

Tilbakemeldingene fra intervjuene tilsier at man tror det er mulig å bygge fengsler som er mer kostnadseffektive enn Halden, men som samtidig har god kvalitet på soningsinnholdet.

Halden fengsel har fått mye positiv oppmerksomhet og basert på intervjuene vurderer vi at man innad i Kriminalomsorgen ser på investeringsprosjektet som svært vellykket. Likevel tilsier planene for framtidige fengsler at man i dag prioriterer kostnadseffektivitet høyere enn man gjorde med Halden fengsel.[19]

7.2.3 Relevans for andre samfunnsmål

Når det gjelder andre samfunnsmål vil vi trekke fram målet om et miljøvennlig transportsystem (se Meld. St. 26 (2012-2013)). Med tanke på å legge til rette for bruk av kollektivtransport er beliggenheten til Halden fengsel lite gunstig.

For å ta seg til fengselet med kollektivtransport kan man ta buss til Svinesundsparken og gå de siste 200 m til fengslet. Dersom man reiser med tog kan man ta toget til Halden og så er det satt opp transport til Halden fengsel. Tilbakemeldingene fra intervjuene er imidlertid at det oppleves som kronglete og tidkrevende å ta seg til fengselet uten bil.

7.2.4 Samlet vurdering av samsvar mellom Halden fengsel og de normative behovene

Samlet sett vurderer vi at Halden fengsel i stor grad er i samsvar med verdier, prinsipper og målsetninger for norsk straffegjennomføring. Man har gått langt i å skape et fengselskonsept som gjør at innholdet legger til rette for rehabilitering og ivaretar det humanistiske menneskesynet som norsk straffegjennomføring bygger på. Relevansen avhenger imidlertid også av hva man reelt sett oppnår med fengselskonseptet, men dette er krevende å måle, jf. diskusjonen om tilbakefall i kapittel 6.

Vår vurdering er at man i dag vektlegger kostnadseffektivitet i større grad enn man gjorde da man besluttet å bygge Halden fengsel. Vi vurderer det som lite sannsynlig at man i dag hadde valgt å bygge et nytt fengsel med et konsept som Halden. Ved nye Agder-fengsel vektlegger man i større grad kostnadseffektivitet enn det man gjorde med Halden fengsel. I så måte fremstår Halden fengsel som mindre relevant i dag enn det gjorde på beslutningstidspunktet. Dette er på tross av at Halden fengsel i stor grad operasjonaliserer de underliggende verdiene, prinsippene og føringene for norsk straffegjennomføring.

[19] Vi har ikke hatt tilgang til disse KVUene i evalueringen. Vi baserer oss derfor primært på tilbakemeldinger fra Kriminalomsorgen og Justisdepartementet, samt Utviklingsplan for kapasitet i Kriminalomsorgen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014).

7.3 Halden fengsels relevans for sentrale interessentgruppers behov

I det videre gjør vi en vurdering av Halden fengsels relevans for de viktigste interessegruppenes behov.

Det er så vidt vi vet ikke gjort noen analyse av de ulike interessentgruppenes behov i styringsdokumentet. Tabell 7-7 inneholder en overordnet vurdering av de ulike behovene interessentene har.

Tabell 7-7: Interessegruppers behov knyttet til Halden fengsel

Interessegruppe	Behov
Innsatte	• Behov for et godt soningstilbud med individuell oppfølging, som ivaretar rettsikkerhet og likebehandling
Pårørende av innsatte	• Behov for en hensiktsmessig beliggenhet og at det er enkelt å komme seg til fengselet • Behov for gode besøksfasiliteter og at det legges til rette for kontakt mellom innsatte og deres pårørende • Behov for et godt soningstilbud med individuell oppfølging, som ivaretar rettsikkerhet og likebehandling
Ofre	• Behov for rask påbegynnelse av straffegjennomføring • Behov for en sikker straffegjennomføring • Fremtidige ofre har behov for rehabilitering av straffedømte
Ansatte	• Behov for gode arbeidsvilkår og arbeidsmiljø • Behov for at sikkerhet ivaretas • Behov for en hensiktsmessig beliggenhet og at det er enkelt å komme seg til fengselet
Politiet	• Behov for varetektskapasitet • Behov for å sikre lavest mulig transportkostnader ved fangetransport, dvs. en hensiktsmessig beliggenhet
Halden kommune, naboer, innbyggere og næringsliv i lokalområdet	• Behov for etablering av nye arbeidsplasser i lokalområdet • Behov for ivaretagelse av sikkerhet og trygghet • Behov for at fengselet ikke påvirker nabomiljøet i negativ retning

Innsatte

De innsatte som gruppe skiller seg fra resten av befolkningen på mange måter (Revold, 2015). For det første har de lavere utdannelsesnivå. Hele 66 prosent av innsatte har ungdomsskoleutdanning eller lavere som sin høyeste fullførte utdanning. Også andelen uten fast bosted og uten arbeid og med økonomiske problemer er høyere blant innsatte enn i sammenliknbare grupper av befolkningen. De vurderer også sin plassering i samfunnet lavere enn dem det er naturlig å sammenlikne seg med.

De innsattes sammensatte levekårsproblemer synliggjør behovet for et bredt program- utdannings- og aktivitetstilbud. På den måten kan man i større grad har mulighet til å tilpasse soningsinnholdet til den enkeltes behov.

Som nevnt i både vurderingen av måloppnåelse og virkninger går Halden fengsel lengre enn andre fengsler i å legge til rette for økt livskvalitet for de innsatte i soningen.

Vi vurderer det slik at Halden fengsel som konsept er relevant for innsattes behov.

Pårørende

Vi har i kapittel 6 påpekt at fengselets beliggenhet oppleves som tungvint for pårørende og ansatte. De pårørende er imidlertid fornøyd med besøks-fasilitetene og føler deres behov ble ivaretatt i selve utformingen av Halden fengsel. Vi vurderer dermed Halden fengsel som relevant for de pårørendes behov.

Ofre

Ofrene har behov for at straffegjennomføringen er sikker og at straffegjennomføringen påbegynnes raskt. Videre har fremtidige ofre behov for at den enkelte lovbryter bryter med sitt kriminelle handlings-mønster. Både det å sikre god nok kapasitet i straffegjennomføringen og god rehabilitering er dermed viktig av hensyn til ofrene.

Vi vurderer at relevansen for ofrene sammenfaller med den overordnede vurderingen av relevans basert på de normative behovene.

Ansatte

Under virkninger vurderer vi at Halden fengsel som konsept legger til rette for gode arbeidsforhold for de ansatte. Det gir også i større grad enn andre fengsler muligheter for å jobbe målrettet med den enkelte innsatte. Beliggenheten er imidlertid lite gunstig for ansatte uten bil.

Samlet sett vurderer vi at Halden fengsel ivaretar de ansattes behov.

Politiet

Politiet har primært behov for at Halden fengsel har tilstrekkelig kapasitet til å ta imot varetektsfanger og at beliggenheten er hensiktsmessig for å holde transportkostnadene ved fangetransport nede. I intervju med politiet vurderer de at Haldens plassering samsvarer godt med deres behov.

Vi vurderer dermed at Halden fengsel ivaretar politiets behov.

Halden kommune, naboer, innbyggere og næringsliv i lokalområdet

Halden fengsel skaper arbeidsplasser og legger til rette for utvikling av Svinesund-området. Vi vurderer også at Halden fengsel som konsept ikke påvirker nærmiljøet i vesentlig grad sammenlignet med andre fengselskonsept. Beliggenheten vurderes også som god i form av at den ikke belaster nærmiljøet mer enn nødvendig.

Vi vurderer dermed at Halden fengsel ivaretar Halden kommune, naboer, innbyggere og næringsliv i lokalområdet sine behov.

7.4 Samlet vurdering av relevans

Vi vurderer prosjektets relevans til score 4. I Concepts retningslinjer for evaluator står det at score 4 gis ved akseptabelt samsvar med behov og prioriteringer.

Begrunnelsen for den gode vurderingen er at det er et stort behov i Kriminalomsorgen for den sonings- og varetektskapasiteten Halden fengsel gir. Halden fengsel har siden åpningen hatt høy kapasitets-utnyttelse. Videre vurderer vi at Halden fengsel i stor grad er i samsvar med verdier, prinsipper og målsetninger for norsk straffegjennomføring. Man har gått langt i å skape et fengselskonsept som gjør at innholdet legger til rette for rehabilitering og ivaretar det humanistiske menneskesynet som norsk kriminalomsorg bygger på.

Konseptet Halden fengsel krevde imidlertid en relativt stor investering og fengselet er relativt dyrt å drifte. Det viktigste spørsmålet er dermed om man oppnår noe mer med Halden fengsel som rettferdiggjør investeringen. Som vist i kapittel 6 kan vi ikke konkludere med at Halden fengsel siden oppstart har gitt effekter i form av lavere tilbakefall, selv om tilbakefallsprosenten de siste årene har være lavere. Det er mulig at Halden fengsel vil gi effekter på sikt, men med den variasjon som er resultatene frem til nå får ikke prosjektet toppkarakter.

Videre trekker det ned at planlegging av nye fengsler viser at man i dag vektlegger kostnadseffektivitet i større grad enn man gjorde da man besluttet å bygge Halden fengsel. I så måte fremstår Halden fengsel som mindre relevant i dag enn det gjorde på beslutningstidspunktet, på tross av at Halden fengsel i stor grad operasjonaliserer de underliggende verdiene, prinsippene og føringene for norsk straffegjennomføring.

8. Vurdering av levedyktighet

Levedyktighet handler om det langsiktige strategiske perspektivet for prosjektet. I analysen av levedyktighet vurderer vi om virkningene av prosjektet vil vedvare over den antatte levetiden, og om nytten for samfunnet er positiv på sikt. Med andre ord vurderer vi om fengselet evner å tilfredsstille samfunnets overordnede behov på sikt.

8.1 Halden fengsels levedyktighet

Gjennom intervjuer og dokumentstudier har vi identifisert faktorer som vil påvirke behovet for Halden fengsel og nytteeffektene av Halden fengsel på sikt, og det er disse faktorene vi drøfter i det videre.

8.1.1 Framtidig behov for soningskapasitet

Hvorvidt det på sikt er behov for soningskapasiteten Halden fengsel bidrar med, er avgjørende for fengselets levedyktighet.

I stortingsmeldingen «Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen» vurderes det fremtidige behovet for soningskapasitet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014). Meldingen beskriver prognoser for utviklingen i behovet for straffegjennomføringskapasitet totalt sett i Norge og for Norges landsdeler fram til 2040.

Tabell 8-1 viser prognosene for behov for soningskapasitet i de ulike regionene og for regionene totalt sett, gitt et middels anslag på befolkningsvekst og straffevolum. Det understrekes at det er usikkerhet i deler av datagrunnlaget som ligger til grunn for prognosene og estimeringen av behovet.

Tabell 8-1: Prognoser for behov for soningskapasitet i de ulike regionene, 90 prosent kapasitetsutnyttelse

	2020	2030	2040	Totalt
Øst	250	50	50	350
Sør	-100	50	50	0
Sørvest	150	100	50	300
Vest	100	50	50	200
Nord	150	50	0	200
Totalt	**550**	**300**	**200**	**1050**

Kilde: Justis- og beredskapsdepartementets stortingsmelding (2014): «Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen»

Prognosene viser at det vil være behov for økt soningskapasitet fremover på landsbasis, basert på forventet straffevolum og befolkningsvekst. Det er videre i Region øst at det vil være størst behov for å øke soningskapasiteten.

I tillegg har rundt en tredjedel av dagens fengsler en bygningsmessig tilstand som Statsbygg ikke vurderer som egnet til fengselsdrift (Se Tabell 7-5). I følge Kriminalomsorgen er det behov for at 1000 fengselsplasser erstattes som følge av at bygningsmassen er i dårlig stand: «Ved enkelte fengsler er vedlikeholdsbehovet så omfattende og alvorlig at plasser må stenges ned i løpet av de nærmeste årene, enten for å vedlikeholdes eller for å erstattes med nye» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014).

Samlet sett er det dermed behov for å etablere opptil nye 2000 fengselsplasser. Ettersom det på sikt er behov for økt fengselskapasitet og nye fengselsplasser vil det også være et stort behov for den fengselskapasiteten Halden fengsel gir.

Tilbakemeldingene fra intervjuene fremhever også at Halden fengsels plassering, fasiliteter og bygningsmessige standard gjør at det er svært lite sannsynlig at kapasiteten ved Halden fengsel ikke vil utnyttes. Selv om behovet for soningskapasitet skulle være vesentlig lavere enn estimatene i Tabell 8-1 vurderer vi det som svært sannsynlig at kapasiteten ved Halden fengsel vil utnyttes.

8.1.2 Fengselets fleksibilitet og muligheter for utvidelser

Halden fengsel ble bygget med muligheter for utvidelser. Det er ferdig prosjekterte utvidelsesmuligheter innenfor murene av Halden fengsel som kan gi opptil 100 nye fengselsplasser. I følge KDI er utvidelse av Halden fengsel høyt prioritert og mest sannsynlig kommer dette til å skje i løpet av de nærmeste årene.

8.1.3 Framtidig bevilgningsbehov

En annen faktor som kan påvirke Halden fengsels levedyktighet er fremtidige bevilgninger. Halden fengsels plasser vektes i dag høyere enn fengselsplasser i andre fengsler med samme sikkerhetsnivå. Dette medfører at Halden fengsel mottar høyere bevilgninger sett i forhold til antall plasser enn andre fengsler med samme antall og sammensetning av fengselsplasser, alt annet likt.

I Kriminalomsorgsdirektoratets budsjettfordelingsmodell vektes fengselsplasser for forvaring, høy sikkerhet og lav sikkerhet ulikt. Årlig bevilgning til regionene beregnes ut fra fengslenes vektede antall fengselsplasser. Plasser ved Halden fengsel vektes i budsjettfordelingsmodellen med 1,7, mens

høysikkerhetsplasser ved øvrige fengsler med vektes med 1,5. Lavsikkerhetsplasser vektes med 1,0.

I disponeringsbrevet fra KDI til regionene i 2015 begrunnes den høye vekten slik: «vekten er satt på bakgrunn av at Halden fengsel fremdeles vil ha et høyere kostnadsnivå enn gjennomsnittet av fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Dette medfører samtidig at det vil bli stilt høyere krav til Haldens fengsels faglige virksomhet og utviklingsarbeid enn øvrige enheter.»

Plasser og vektig brukes i budsjettfordelingsmodellen fra KDI til regionalt nivå og regionene står fritt til å fordele regionens rammer på den enkelte enhet. Tilbakemeldingene fra intervjuene tilser imidlertid at regionene som regel følger KDI sin fordeling.

Basert på intervjuene er det usikkert om fengselsplassene i Halden på sikt vil vektes høyere enn øvrige fengsler. En reduksjon i vekting fra 1,7 til 1,5 kan få betydning for Halden fengsel. Ved oppstart hadde Halden fengsel en vekting på 1,8. Vektingen ble i 2013 redusert til 1,7 og dette medførte ifølge KDI en budsjettreduksjon på 12 millioner kroner for Halden fengsel. En reduksjon i vektingen fra 1,7 til 1,5 kan dermed medføre kutt på rundt 10 millioner kroner.

Halden fengsel mener også at de økonomiske rammene kan bli trangere i årene som kommer selv uten kutt i bevilgningene. Begrunnelsen er at dagens driftsbudsjett er basert på kostnadene i oppstartsåret. Driftsbudsjettet gir dermed ikke rom for kostnadsøkninger. Halden fengsel opplever kostnadsøkninger knyttet til økte lønnskostnader ettersom en stor andel av de ansatte ved Halden fengsel var nyutdannede eller hadde kort arbeidserfaring når fengslet åpnet. Siden oppstart er det derfor mange ansatte som har hatt betydelig lønnsvekst. Videre forventer Halden fengsel økte kostnader til IKT- og sikkerhetssystemer på sikt. Dette kan bidra til at det økonomiske handlingsrommet blir trangere.

Kutt i driftsbudsjettene vil ikke endre utformingen av Halden fengsel, en utforming som i seg selv er ment å gi positive virkninger for de innsatte. Med kutt i driftsbudsjettene er det imidlertid en risiko for at fasilitetene ikke utnyttes fullt ut.

En eventuell utvidelse med 100 nye fengselsplasser forventes å gi bedre utnyttelse av aktivitetsbygget med tilhørende personell og fasiliteter ved Halden fengsel. Utvidelser kan dermed på sikt bidra til å gjøre Halden fengsel mer kostnadseffektivt, og med det mer levedyktig.

8.1.4 Fremtidig straffegjennomføring

Fremtidig fengselsstruktur, organisering av kriminalomsorgen og nye soningsformer kan få implikasjoner for Halden fengsel. Nedenfor vurderer vi noen av momentene som kan påvirke Halden fengsels levedyktighet på sikt.

Planlagte fengsler og kapasitetsutvidelser

Planlagte nye fengsler og kapasitetsutvidelser i Kriminalomsorgen kan ha betydning for Halden fengsels levedyktighet.

Justisdepartementet legger opp til at kapasitetsutvidelser i sentrale strøk skal prioriteres (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014). Det er gjennomført KS1 av kapasitetsutvidelser i Agder-fylkene og KVU for kapasitetsutvidelser på Østlandet.

Planene som er under vurdering inkluderer en utvidelse på 100 plasser på Halden fengsel, utvidelse av Skien fengsel med om lag 100 plasser, utvidelse av Åna fengsel på 40-50 plasser og nytt fengsel i Agder med totalt 300 plasser som gir en kapasitetsøkning på 180 plasser i Agder-fylkene sammenlignet med dagens kapasitet. I statsbudsjettet for 2015-2016 fremkommer det at det pågår avklaringer knyttet til nytt fengsel i Agder (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015).

I tillegg til kapasitetsutvidelsene som er under planlegging foregår det utbygging av 96 nye fengselsplasser ved Ullersmo fengsel og 85 nye plasser ved Indre Østfold fengsel, avdeling Eidsberg. Disse plassene vil primært erstatte Oslo fengsel avdeling A, og vil derfor bare gi en nettoøkning i kapasitet på 9 soningsplasser. Disse kapasitetsutvidelsene forventes å være ferdig første halvår 2017 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015).

At det planlegges utvidelser av Halden fengsel mener vi viser at det er behov for økt fengselskapasitet i området. Som nevnt vil også flere soningsplasser ved Halden fengsel bidra til å gjøre driften mer kostnadseffektiv. Vi tror ikke de øvrige kapasitetsutvidelser vil ha vesentlig betydning for Halden fengsel ettersom kapasitetsbehovet er såpass stort.

Egne varetektsfengsler

Justisdepartementet har vurdert å innføre egne varetektsfengsler på Østlandet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014). Dette er et av tiltakene som vurderes i KVU for Østlandet. I dag er varetekt og domssoning utelukkende samlokalisert. Justisdepartementet mener fordeler med dette er at det gir større fleksibilitet, kapasitetsutnyttelse og et bedre aktivitetstilbud.

Vår vurdering er at eventuelle egne varetektsfengsler ikke kommer til å påvirke Halden fengsel i stor grad. Det store behovet for nye soningsplasser tilsier at det vil være uproblematisk å sikre god kapasitetsutnyttelse ved Halden fengsel selv om Halden fengsel slutter å tilby varetektsplasser.

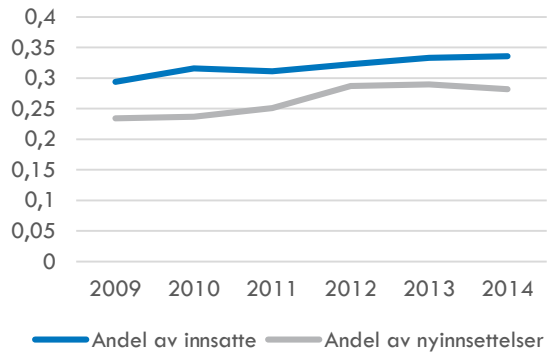
Flere utenlandske domfelte i straffegjennomføringen

Et annet moment som kan påvirke relevansen av Halden fengsel på sikt er omfanget av utenlandske statsborgere i norske fengsler. Gruppen av innsatte uten norsk statsborgerskap er sammensatt. Noen har lovlig opphold i Norge, mens mange skal sendes ut av landet når soningen er gjennomført. Soningsinnholdet ved Halden fengsel er primært rettet mot innsatte som skal løslates i det norske samfunnet. Soningsinnholdet bør tilpasses hvor den innsatte skal løslates, men arbeidstilbudet i landene de utenlandske domfelte skal løslates i kan være forskjellig fra Norge. Det kan også være lite hensiktsmessig å bruke ressurser på norskopplæring av gruppen som skal sendes ut igjen av landet.

Økt omfang av utenlandske innsatte som ikke skal løslates i Norge kan påvirke fengselets levedyktighet ved at soningstilbudet ikke gis til de som har størst utbytte av det.

Figur 8-1 viser økningen i utenlandske innsatte i norske fengsler, og vi ser at andelen har økt fra under 30 prosent i 2009 til 34 prosent i 2014.

Figur 8-1 Utvikling utenlandske innsatte i norske fengsler



Kilde: Kriminalomsorgens årsstatistikk 2014

En økning i antall utenlandske fanger til tross, så lenge man har en mulighet til å prioritere Halden fengsel for de som skal løslates i Norge tror vi ikke dette utgjør en stor risiko for Halden fengsels levedyktighet.

Elektronisk soning

Nye alternative straffegjennomføringsformer er noe som i teorien kan påvirke Halden fengsel dersom disse soningsformene anses som mer kostnadseffektive, har en mer rehabiliterende effekt eller andre fordeler fremfor straffegjennomføring ved Halden.

Elektronisk straffegjennomføring er et eksempel på en alternativ straffegjennomføringsform som kan bli enda mer utbredt i framtiden. I dag er det 342 plasser for gjennomføring av straff i samfunnet gjennom elektronisk kontroll (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014). Elektronisk straffegjennomføring er foreløpig begrenset til de som skal sone en fengselsstraff på inntil 4 måneder, eller de som har 4 måneder igjen til forventet prøveløslatelse (Kriminalomsorgen, 2015).

Med mindre elektronisk straffegjennomføring øker vesentlig i omfang vurderer vi imidlertid at dette ikke er noe som vil påvirke Halden fengsel nevneverdig.

Leie av fengselsplasser i utlandet

I 2015 inngikk Norge en avtale om å leie fengselsplasser i Nederland. Avtalen gir norske myndigheter tilgang til 242 plasser i det nederlandske fengselet Norgerhaven, som ligger i Drenthe-provinsen i det nordlige Nederland. I første omgang skal 112 innsatte overføres (NRK, 2015). Kriminalomsorgen vurderer dette først og fremst som et midlertidig tiltak som benyttes på grunn av at soningskapasiteten i Norge er for lav. Vi tror derfor heller ikke at utenlandske fengsler vil utfordre levedyktigheten til Halden fengsel på sikt.

8.2 Samlet vurdering av levedyktighet

Vi vurderer prosjektets levedyktighet til score 5. I Concepts retningslinjer for evaluator står det at score 5-6 gis der en finner at det offentlige og sentrale interessenter både har evne og vilje til å videreføre de prosessene som prosjektet har gitt opphav til over hele levetiden.

Samlet sett vurderer vi at det også på sikt vil være et stort behov for den fengselskapasiteten Halden fengsel gir, og at det er en vilje til å videreføre fengselet i Halden. Etter det vi kan se vil ikke fremtidige kapasitetsutvidelser og nye former for straffegjennomføring påvirke prosjektets levedyktighet i nevneverdig grad. Til det er behovsprognosene for fengselskapasitet for høye.

Levedyktigheten til prosjektet avhenger også av om det valgte fengselskonseptet, med et særlig fokus på rehabilitering, er levedyktig på sikt. Vi har verken kunnet påvise eller avvise at Halden fengsel har en effekt på tilbakefall, til det er datagrunnlaget for lite. Vi har imidlertid konkludert med at Halden fengsel har positive virkninger både for innsatte og ansatte. Et viktig spørsmål i vurderingen av levedyktighet er derfor om disse positive virkningene vil vedvare over tid.

Flere av de positive virkningene ved Halden fengsel skyldes bygningsmassens særegne kvaliteter, og mulighetene det gir til aktivisering. Disse kvalitetene vil ikke forsvinne. Mister Halden sin ekstrabevilgning vil byggene beholde sine særegne kvaliteter, men det er en fare for at fasilitetene ikke utnyttes fullt ut.

9. Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Halden fengsel ble besluttet bygget før innføringen av KS 1 – «Kvalitetssikring av konseptvalg før beslutning i regjeringen om å starte forprosjekt». Det forelå etter det vi kjenner til ingen samfunnsøkonomisk analyse av ulike alternativer på beslutningstidspunktet, og vi har dermed ingen samfunnsøkonomisk analyse å sammenligne resultatene med etter at prosjektet er ferdig.

Vår vurdering er at det mest interessante spørsmålet i samfunnsøkonomisk forstand er om det var riktig å bygge Halden fengsel kontra et mindre avansert og mindre kostbart fengsel.

Innenfor rammene av evalueringen gjennomfører vi ikke en fullstendig samfunnsøkonomiske analyse av Halden fengsel. Det vi gjør er å foreta mer prinsipielle vurderinger av de samfunnsøkonomiske virkningene et fengsel gir.

9.1 Samfunnsøkonomiske virkninger av et fengsel

Et fengsel tilfredsstiller behov som åpenbart gir nytte for samfunnet, de holder mennesker som begår kriminalitet borte fra samfunnet over en periode, og de bidrar potensielt til at de innsatte ikke begår kriminalitet på ny når de slipper ut.

I sammenligningen mellom den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av å bygge Halden kontra et billigere fengsel er det spørsmålet om hvorvidt fengselet bidrar til å redusere tilbakefall som er det mest relevante. Begge fengsel ivaretar samfunnets trygghet på kort sikt ved å holde kriminelle innsperret, men det kan være forskjeller mellom de to alternativene når det gjelder å ivareta samfunnets sikkerhet på sikt gjennom redusert tilbakefall.

Før vi går nærmere inn på om det var samfunnsøkonomisk lønnsomt å bygge Halden fengsel, diskuteres hva som er de samfunnsøkonomiske virkningene av redusert kriminalitet.

9.1.1 Gevinster ved redusert kriminalitet og tilbakefall

Det er rimelig å anta at redusert tilbakefall til straffegjennomføring i regi av kriminalomsorgen også vil bidra til å redusere kriminalitetsnivået (både det registrerte og den faktiske) i samfunnet.

Etter det vi har oversikt over er det ikke gjort analyser som ser isolert på gevinstene ved redusert tilbakefall. Det er gjort enkelte analyser av de samfunns-økonomiske kostnadene ved kriminalitet, men eksemplene er få. To eksempler fra senere tid er Bakke (2011), som så på kostnader ved kriminalitet generelt og tyverier spesielt, og Rasmussen et al. (2012), som beregnet de samfunnsøkonomiske kostnadene ved vold i nære relasjoner til å være mellom 4,5 og 6 mrd. kroner i 2010. At det ikke finnes flere studier henger trolig sammen med at det er vanskelig å sette tall på mange av de størrelsene som må inngå i regnestykket, og at det er vanskelig å vite hvordan man skal prise ulike former for kriminalitet (Bakke, 2011).

Resultatene fra de to studiene er ikke direkte overførbare til vurderinger av redusert tilbakefall. Kostnadene ved et tilfelle av vold i nære relasjoner tilsvarer ikke den gjennomsnittlige gevinsten av redusert tilbakefall. Kostnadene ved voldskriminalitet er trolig forskjellig fra kostnadene ved narkotika og vinningskriminalitet. Særlige er forskjellene store når det gjelder kostnadene ofrene for kriminaliteten påføres. Mens ulike typer vinningskriminalitet er av typen offer-løs kriminalitet, vil de individuelle kostnadene et voldsoffer påføres utgjøre en betydelig samfunnskostnad.

Å regne på de samfunnsøkonomiske gevinstene av redusert tilbakefall totalt sett, 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. Vi har ikke funnet det faglig forsvarlig å prissette virkningene av redusert tilbakefall totalt sett da vi ikke har informasjon god nok til å etablere velbegrunnede forutsetninger.

Som et alternativ har vi gjort noen grove anslag på hva samfunnet taper per år på å ha potensielt produktiv arbeidskraft innelåst i fengsel. Dette vil bare være 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.

Til bruk i beregningen har vi konstruert en gjennom-snittlig innsatt. Vi har så gjort en sammenligning av kostnadene for samfunnet om vedkommende sitter fengslet eller i frihet. Når vi kun beregner virkninger på produksjon er gevinsten ved redusert tilbakefall lik avviket mellom hva samfunnet tjener på gjennomsnitts-fangens produksjon i frihet og hva det koster samfunnet å alternativt ha gjennomsnittfangen sittende i fengsel.

I beregningene trenger vi å gjøre noen forutsetninger om den innsattes arbeidstilknytning og lønn, og om kostnaden ved å ha vedkommende i fengsel.

Forutsetninger om den innsattes arbeidstilknytning har vi basert på den siste undersøkelsen av innsattes levekår (Revold, 2015). Undersøkelsen viste at blant de løslatte fra fengsel var det 34 prosent som hadde en jobb å gå til, 8 prosent hadde studieplass, mens 58 prosent hadde verken jobb eller studieplass å gå til (Revold, 2015, s. 69). Levekårsundersøkelsen inneholder også informasjon om samlet brutto årsinntekt før fengsling, gjengitt i tabellen under.

Tabell 9-1: Samlet brutto årsinntekt året før fengsling. 2014. Prosent

Inntektsklasse	Prosent
Mindre enn 50 000 kroner	14
50 000-99 000 kroner	13
100 000-199 000 kroner	26
200 000-299 000 kroner	20
300 000-399 000 kroner	9
400 000-599 000 kroner	10
600 000 kroner eller mer	8

Kilde: (Revold, 2015)

Ved å bruke midten av hvert intervall som punktestimat, og multiplisere med prosentfordelingen finner vi en tilnærmet gjennomsnittsinntekt på 235 750.[20] Vi bruker dette som en proxy både for lønnsinntekt og trygdeinntekt, og vi antar at de 58 prosent uten jobb eller studieplass vil leve på trygdeytelser utenfor fengselet.

Som et mål på kostnaden ved å sitte i fengsel har vi lagt til grunn den gjennomsnittlige driftskostnad per soningsplass i fengslene Halden, Ullersmo, Ringerike, Skien, Bergen og Trondheim. Denne var på 968 296 kroner i 2014.

Oppsummeringen av beregningen av hva det i koster samfunnet å ha gjennomsnittsfangen innsperret i fengsel kontra i det fri er vist i Tabell 9-2. Den samfunnsøkonomiske kostnaden av fengselsopphold er multiplisert med 1,2 for å ta hensyn skattefinansierings kostnaden. Videre har vi antatt at lønn inkludert arbeidsgiveravgift utgjør arbeidernes marginal-produktivitet, og dermed de samfunnsøkonomiske verdien av arbeid. Trygdeutbetalinger er i seg selv ikke en samfunnsøkonomisk kostnad, men en overføring fra skattebetalere til trygdemottakere. Dette er tatt hensyn til ved kun å inkludere skattefinansierings-kostnaden til trygdeytelsene. Tilslutt antar vi at de samfunnsøkonomiske gevinstene ved at en person studerer i et gitt år er lik null. Dette er en streng forutsetning da studier i de fleste tilfeller bidrar til økt produktivitet på sikt. Samlet sett finner vi da at det koster samfunnet 1,2 mill. kroner mer å ha gjennomsnittsfangen i fengsel enn i det fri. Dette må betraktes som et nedre anslag på gevinsten per reduserte tilbakefall.

Tabell 9-2: Samfunnsøkonomiske gevinster av redusert tilbakefall

Kostnad ved fengselsopphold	Verdi	Frekvens	Vektet verdi
Gjennomsnittlig driftskostnad (inkl. skattefinansieringskostnad)	1 161 955	100%	1 161 955
Vektet sum			1 161 955

Gevinst ved frigang	Sum	Frekvens	Vektet verdi
Lønn inkl. arbeidsgiveravgift	268 755	34%	91 377
Skattefinansieringskostnad ved trygdeytelser	-47 150	58%	-27 347
Studier	0	8%	0
Vektet sum			64 030

Årlig samfunnsøkonomisk gevinst av redusert tilbakefall	
Gevinst ved frigang pluss kostnad ved fengselsopphold	1 225 985

[20] For kategorien 600 000 kroner eller mer har vi benyttet 650 000 som punktestimat.

9.2 Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Vi vurderer prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet til score 4. I Concepts retningslinjer for evaluator står det at score på 4 gis når resultatet [fra den samfunnsøkonomiske analysen] er omtrent null.

Halden fengsel var relativt dyrt å bygge, og det er relativt dyrt å drifte. At Halden har høye drifts-kostnader skyldes delvis en økt bevilgning som gjør at de kan ha en høyere bemanning enn andre fengsel. En økt bevilgning til økt bemanning kunne man fått også ved et mindre kostbart fengsel. Det hypotetiske spørsmålet som må besvares er om det er noe ved selve bygningsmassen i Halden som gjør at man oppnår virkninger der som man ikke ville oppnådd i et rimeligere fengsel. Hvis så er tilfelle er neste spørsmål hvor store virkningene, i form av lavere tilbakefall, må være for at Halden-alternativet skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt, målt i netto nåverdi.

Analysene vi har presentert i denne rapporten gir ikke godt nok grunnlag til å slå fast om soning ved Halden fengsel faktisk fører til lavere tilbakefall, eller ikke. Vi har likevel forsøkt å regne oss frem til hva den årlige gevinsten i form av redusert tilbakefall må være dersom investeringen i Halden skal være samfunns-økonomisk lønnsom, sammenlignet med et annet fengsel, der vi antar at både investerings- og driftskostnadene er 20 prosent lavere enn i Halden fengsel. Forutsetningene brukt i beregningene er vist i Tabell 9-3.

Tabell 9-3: Forutsetninger, 2014-kroner. MNOK

	Halden	Eksempel
Reallønnsvekst	2 %	2 %
Kalkulasjonsrente	4 %	4 %
Levetid	40 år	40 år
Investeringskostnad	1 374	1 099
Driftskostnad (i 2014)	280	224

Over en periode på 40 år vil forskjellen i netto nåverdi mellom de to konseptene være på drøye 2 milliarder kroner. For at Halden fengsel skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt, sammenlignet med eksempelfengselet må reduksjonen i tilbakefall ved Halden fengsel tilsvare en årlig verdi på 67 millioner 2014-kroner.

At det å redusere tilbakefall til kriminalitet har store positive virkninger for samfunnet er det liten tvil om. Det synes derfor å være samfunnsøkonomisk lønnsomt å satse på fengsel som legger til rette for en kriminalitetsfri tilværelse etter endt soning. Gevinsten for det norske samfunnet vil avhenge om de som rehabiliteres sendes til utlandet eller returneres til det norske samfunnet. Et fengsel som er særlig tilrettelagt for å redusere tilbakefall blant de som skal returnere til det norske samfunnet vil ha en større verdi for Norge om det om plassene faktisk forbeholdes disse fangene.

Vi har ikke funnet bevis for at soning ved Halden fengsel fører til lavere tilbakefall. Basert våre grove vurderinger vil derfor Halden fengsel fremstå med negativ netto nåverdi, sammenlignet med et rimeligere alternativ. Det er imidlertid viktig å være klar over at vi til nå har beregnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet basert på netto nåverdi alene. En størrelse som bestemmes av evnen fengselet har til å redusere tilbakefall.

Det å tilby en soning med den kvaliteten som er i Halden fengsel kan imidlertid ha en verdi utover effekten det gir på tilbakefall. Denne verdien fanges ikke opp i beregningen av netto nåverdi, men må med i en samfunnsøkonomisk analyse som en ikke-prissatt virkning. Hvordan en skal vekte verdien av et bedre soningstilbud til de innsatte og en høy standard på fengselet, uavhengig av om det reduserer tilbakefall, vil i stor grad måtte basere seg på subjektive vurderinger. At soningspraksisen har en samfunnsøkonomisk verdi, utover dens påvirkninger på tilbakefall, vurderer vi som sannsynlig. Dette gjør at vi ender opp med karakteren 4, men skal en virkelig slå fast om Halden fengsel var en samfunnsøkonomisk lønnsom investering må en være enda sikrere på virkningen fengselet faktisk har på tilbakefall, sammenlignet et rimeligere alternativ, og man må gjøre en grundigere analyse av hva forskjellen i tilbudet faktisk har av verdi utover virkningen på tilbakefall.

10. Vurdering av evalueringsmodellen

Halden fengsel er det første fengselsbygg som er evaluert etter forskningsprogrammet Concepts retningslinjer for etterevaluering av statlige investeringsprosjekter. I det videre oppsummerer vi våre erfaringer med bruk av modellen, og de særlige utfordringer vi har støtt på i en evalueringen av et fengselsprosjekt.

Hovedutfordringen med modellen er at et prosjekt som Halden fengsel har effekt- og samfunnsmål som avhenger av innsatsen til en driftsorganisasjon. Investeringen alene vil ikke nå målet om redusert kriminalitet. Videre kan det ta flere år før driftsorganiseringen er optimal og et relevant spørsmål er da om 5 år etter ferdigstillelse av investeringsprosjektet er for kort tid. Man kan spørre seg om mål som avhenger av driftsorganisasjonens resultater skal evalueres i tidsrommet fra ferdigstillelse av prosjektet eller i tidsrommet etter at drifts-organisasjonen er fullt operativ. Ved evaluering av hele perioden fra driftsoppstart risikerer vi å inkludere år som ikke er representative, fordi det tar tid å få på plass en velfungerende driftsorganisasjon. Resultatene fra vår tilbakefallsundersøkelse viser at dette potensielt kan være av stor betydning.

Videre er det to ting ved målene til Kriminalomsorgen som gjør det vanskelig å evaluere prosjektene. For det første er det mål som trekker i ulik retning og for det andre er det mål som vanskelig lar seg måle.

I tilfellet med Halden fengsel varierte effektmålene fra det trivielle, i form av økt kapasitet, til det mer spesielle, i form av innholdet i straffegjennomføringen. I tillegg var det et mål om en så kostnadseffektiv drift som mulig. Målet om innhold i straffegjennomføringen står til en viss grad i konflikt til målet om en så kostnadseffektiv drift som mulig. Et viktig spørsmål det er vanskelig å ta stilling til er hva som er den rette balansen mellom innholdsmessig kvalitet og kostnads-effektivitet i straffegjennomføringen.

Årsaken til at det er vanskelig å ta stilling til spørsmålet er fordi det er vanskelig å måle innholds-messig kvalitet og verdi. På den ene siden kan det hevdes at tilbakefallsprosenten er det eneste relevante mål på kvaliteten til soningstilbudet. På den andre siden er det «*et selvstendig mål å gjøre livet under frihetsberøvelsen verdt å leve*» (Justis- og politidepartementet, 2008). Om et fengsel som gjør best i å redusere tilbakefall også er det fengsel som i størst grad gjør livet under frihetsberøvelsen verdt å leve har vi ikke informasjon om.

Det største problemet er at det hersker usikkerhet om hva som fungerer best med tanke på å redusere tilbakefall. Det er også begrenset med data på hvilke aktiviteter de ulike fengslene bedriver, og kvaliteten på aktivitetene. At det ikke finnes mer informasjon skyldes delvis at det er svært krevende å måle effekter av kriminalitetsforebyggende tiltak. Som vist i denne rapporten er det en utfordring å skaffe opplysninger om de mange egenskaper ved de innsatte som påvirker risikoen for tilbakefall.

Slik evalueringsmodellen er rigget byr det på utfordringer når man ikke kan være sikrere i vurderingen av prosjektets måloppnåelse. Oppnåelse av målene er i større eller mindre grad førende for vurderingene av relevans, levedyktighet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Hvordan man tolker usikkerheten i måloppnåelsen har derfor store konsekvenser for hvilket inntrykk man etterlater seg av prosjektets vellykkethet.

For at man i fremtiden bedre skal kunne anvende metoden til å evaluere effekten av tiltak i kriminal-omsorgen bør kriminalomsorgen bli bedre til å samle data som gjør det mulig å vurdere kvaliteten på innholdet i straffegjennomføringen. For det første bør det jobbes for at statistikk i større grad føres på en måte som muliggjør sammenligninger av deskriptive tall på tvers av fengsel (antall hendelser m.m.). For den andre, så bør det vurderes om det er mulig å gjennomføre standardiserte brukerundersøkelser på tvers av fengsler. For det tredje bør kriminalomsorgen forsøke bli bedre til faktisk å evaluere virkningen av ulike programmer og tiltak.

Som et første steg kunne det gjøres evalueringer av programarbeid etter samme mal på tvers av fengsel. Et neste steg kunne være å bli bedre til å kartlegge andre risikofaktorer for tilbakefall til kriminalitet enn de man per i dag har oversikt over. Det vil gjøre at man i større grad kan slå fast hva det er som virker og ikke, med tanke på tilbakefall, ved bruk av metodene vi har skissert i denne evalueringen. Kriminalomsorgen oppfordres også til å undersøke muligheten for bruk av kontrollerte randomiserte effektstudier til å evaluere programmer og/eller andre tiltak.

Kilder

Andersen , S. N., & Skardhamar, T. (2014). Pick a number. Mapping recidivism measures and their consequences. *Discussion Papers No. 772, March 2014 Statistics Norway*.

Andrews, D., & Bonata, J. (2006). The Psychology of Criminal Conduct . *Newark, NJ: Lexis/Nexis. 4th ed.* .

Bakke, J. (2011). *Kriminalitetens kostnader*. PHS Forskning 2011:2.

Bergsgard, N. A., & Danielsen, T. (2012). Når veien er målet - En evaluering av Stifinner'n. *Rapport IRIS - 2012/062*.

Brottsförebyggande rådet. (2008). Behandling av narkotikamissbrukare i fängelse - En effektstudie. *Rapport 2008:18*.

Fazel, S., & Wolf, A. (2015). A Systematic Review of Criminal Recidivism Rates Worldwide: Current Difficulties and Recommendations for Best Practice. *Plos One 10 (6)*.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2006). St.prp. nr. 1 (2006-2007).

Graunbøl, H. M., Kielstrup, B., Muiluvuori, M.-L., Tyni, S., Baldursson, E. S., Gudmundsdottier, H., . . . Lindsten, K. (2010). Retur - En nordisk undersøgelse af recidiv blandt klienter i kriminalforsorgen.

Halden fengsel. (2013, 07 24). *Retreat for innsatte - Unikt prøveprosjekt i Halden fengsel*. Hentet fra http://haldenfengsel.no/portal/index.php/nyheter/item/190-retreat-for-innsatte-%E2%80%93-unikt-pr%C3%B8veprosjekt-i-halden-fengsel

Haugli, K. O., Høyem, T. H., Lindebø, B., Ploeg, G., Røise, M., & Sund, A. (2006). Akkreditering av programmer i den norske kriminalomsorgen - Kriterer og prosedyrer.

Holmbukt, S.-B. (2011). Effektivitetsanalyse av norske fengsler. *Masteroppgave i økonomi og administrasjon, Handelshøgskolen i Tromsø*.

HolteProsjekt. (2005). Prosjektnr 10913 Halden fengsel. Ekstern kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag. *Endelig rapport, versjon 1.0 07.09.2005*.

Justis- og beredskapsdepartementet. (2014). *Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen*. St.meld. nr. 12 (2014-2015).

Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Prop. 1S (2015-2016)*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Justis- og politidepartementet. (2005). *St.prp. nr. 1 (2005-2006)*. Justis- og politidepartementet.

Justis- og politidepartementet. (2007). *Om Halden fengsel*. St. prp. nr. 84 (2006-2007).

Justis- og politidepartementet. (2008). *Straff som virker – mindre kriminalitet - tryggere samfunn (kriminalomsorgsmelding)*. St.meld. nr. 37 (2007-2008).

Kriminalomsorgen. (2012). *Kriminalomsorgens kapasitetsplan*. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF).

Kriminalomsorgen. (2015). *Fengsler*. Hentet fra http://www.kriminalomsorgen.no/fengsler.242495.no.html

Kriminalomsorgen. (2015). *Ønsker du fotlenke - elektronisk kontroll?* Hentet fra Kriminalomsorgen.no: http://www.kriminalomsorgen.no/fotlenke-elektronisk-kontroll.237889.no.html

Kriminalomsorgen region øst. (2015). *Oppdragsbrev for 2015*.

Kriminalomsorgsdirektoratet. (2015). *Disponeringsbrev til regionene i kriminalomsorgen for 2015*.

Kriminalomsorgsdirektoratet. (2015). Retningslinjer for programvirksomheten i kriminalomsorgen. *Rundskriv KDI 3/2015*.

Lipsey, M. W., & Cullen, F. T. (2007). The Effectiveness of Correctional Rehabilitation: A Review of Systematic Reviews. *Annual Review of Law and Social Science*.

Lipsey, M. W., Landenberger, N. A., & Wilson, S. J. (2007). Effects of Cognitive-Behavioral Programs for Criminal Offenders. *Campbell Systematic Reviews*.

Lipton, D., Martinson, R., & Wilks, J. (1975). The Effectiveness og Correctional Treatment: A Survey of Treatment Evaluation Studies. *New York: Praeger*.

Løvås, G. G. (2004). *Statistikk for universitet og høgskoler* (Vol. 2). Oslo: Universitetsforlaget.

Mitchell, O., MacKenzie, D., & Wilson, D. (2012). The Effectiveness of Incarnation-Based Drug Treatment on Criminal Behaviour. *Campbell Collaboration*.

NRK. (2015). *Norsk fengsel i Nederland*. Hentet fra http://www.nrk.no/nyheter/1.12110632

Næss, P. (2004). *Bedre behovsanalyse. Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekt*. NIBR-rapport 2004:15.

Rasmussen, I., Strøm, S., Sverdrup, S., & Vennemo, H. (2012). Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner. *Vista-rapport 2012/41* .

Regjeringen Stoltenberg II. (2009). *Soningskø mot null - Kun 19 venter på innkalling*. Hentet fra Regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/soningsko-mot-null--kun-19-venter-pa-inn/id573366/

Revold, M. K. (2015). Innsattes levekår 2014 - Før, under og etter soning. *SSB rapport 2015/47*.

Samferdselsdepartementet. (2012). *Meld. St. 26 (2012-2013): Nasjonal transportplan 2014 – 2023*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

Statsbygg. (2010). Halden fengsel. *Ferdigmelding nr. 686/2010*.

Statsbygg og Kriminalomsorgsdirektoratet. (2015). *Byggteknisk tilstand, driftstilstand og utviklingsmuligheter, notat nr. 12 Halden fengsel. Versjon 2, 30.04.2015 (unntatt offentlighet)*.

Statsbygg og Vista. (2002). *Halden fengsel - Konsekvensutredning etter PBL*.

Wooldridge, J. M. (2009). *Introductory Econometrics. A modern approach*. Cengage Learning.

Vedlegg 1: Etablering av målstruktur

I det følgende etablerer vi målstrukturen som legges til grunn for evalueringen. I styringsdokumentet er det skissert samfunnsmål, effektmål og resultatmål for Halden fengsel. Vi har vurdert hvor konkrete og hensiktsmessige de formulerte målene er som grunnlag for analyse, og vi har operasjonalisert målene der vi har ansett at dette er nødvendig.

Basert på styringsdokumentet og øvrige underlagsdokumenter har vi etablert en målstruktur som er lagt til grunn for evalueringen og som vi mener reflekterer de reelle målene med prosjektet. Målstrukturen og målene er drøftet med oppdragsgiver.

Målstruktur i revidert styringsdokument

I prosjektets reviderte styringsdokument er det formulert samfunnsmål, effektmål og resultatmål for prosjektet.

Samfunnsmål

I styringsdokumentet er samfunnsmålet formulert slik:

- Kriminalomsorgen skal gjennomføre varetektsfengsling og straffereaksjoner på en måte som er betryggende for samfunnet og som motvirker straffbare handlinger og legger til rette for at lovbrytere kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster.
- Halden fengsel vil være et viktig langsiktig tiltak for å motvirke fremtidige soningskøer, og for å effektivisere gjennomføring av varetektsfengsling og straffereaksjoner slik at kriminalomsorgen mer effektivt kan oppnå det mål samfunnet har satt for virksomheten.

Samlet sett oppsummeres prosjektets samfunnsmål som:

- Økt fengselskapasitet
- Kortere soningskøer
- Utslusinger av fanger med mindre sannsynlighet for tilbakefall

Effektmål

I styringsdokumentet er følgende effektmål satt for prosjektet i prioritert rekkefølge:

1. Et nytt fengsel i Halden er et viktig tiltak for å øke kapasiteten i østlandsområdet og et bidrag til å redusere soningskøen.
2. Etablering av Halden fengsel skal bidra til at fengselskapasitet på Østlandet som fremstår som uhensiktsmessig som følge av bygningsmessige forhold, størrelse, ressursbruk mv. kan legges ned. Det legges til grunn at 28 fengselsplasser i Fredrikstad og Moss fengsler skal legges ned og erstattes med nye plasser i Halden fengsel. Netto tilvekst av fengselsplasser på Østlandet blir 223 etter byggingen av Halden fengsel.
3. Halden fengsel skal fremstå som et fullfaglig fengsel der bygning og struktur er bygget i den hensikt å gi de innsatte et godt aktivitetstilbud. Alle innsatte bør tilbys et aktivitetstilbud i fengslet.
4. Halden fengsel skal fremstå som et moderne fengsel der gjennomføringen skal tilpasses individuelt og være preget av målrettet samhandling mellom tilsatte og domfelte/innsatte. I hele straffegjennomføringstiden skal det tilrettelegges for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff.
5. Driften i Halden fengsel skal bli så kostnadseffektiv som mulig.
6. Halden fengsel skal gi gode arbeidsforhold for de tilsatte og være fullt ut forsvarlig i forhold til helse, miljø og sikkerhet.

I sammendraget er effektmålene oppsummert til:

- Nedlegging av uegnede fengselsplasser
- Kostnadseffektiv drift
- Gode arbeidsforhold for de ansatte og innsatte

Resultatmål

Prosjektets resultatmål er i styringsdokumentet oppgitt i prioritert rekkefølge som:

- Prosjektet skal fullføres innenfor det økonomiske styringsmålet
- God funksjonalitet og arkitektonisk kvalitet i bygninger og på uteareal
- Fengselet skal være fullt operativt innen 1. juli 2009/tre og et halvt år etter igangsettingsvedtak i Stortinget.
- Resultatmål for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA): 0 skader

Målformuleringer i øvrige grunnlagsdokumenter

Sentrale grunnlagsdokumenter er statsbudsjettet, ekstern kvalitetssikring (KS2) og øvrige stortingsproposisjoner.

I det videre ser vi nærmere på hvilke mål som er formulert for prosjektet i disse dokumentene.

Stortingsproposisjoner

I St.prp. nr. 1 for årene 2002-2008 er det begrenset omtale av Halden fengsel. Det omtales først og fremst et tiltak som skal gi større kapasitet i kriminalomsorgen. Øvrige intensjoner og målsetninger med prosjektet fremkommer ikke av budsjett-forslagene. I St.prp. nr. 84: «Om Halden fengsel - tilråding fra Justis- og politidepartementet av 1. juni 2007» står det også at fengselet skal bidra til å bedre innholdet i soningen, i tillegg til å gi økt kapasitet: «Etablering av Halden fengsel skal med en kapasitet på 251 plasser bidra til å øke fengselskapasiteten i Østlandsområdet hvor det er behov for flere fengselsplasser, og bedre innholdet i soningen.»

Ekstern kvalitetssikring: KS 2

I KS 2 påpekes det at prosjektets målsetninger slik de fremkommer av styringsdokumentet er lite spesifikke.

De anbefaler at samfunnsmålet omformuleres til et konkret mål som oppsummerer prosjektets overordnede mål, eksempelvis foreslår de «kortere soningskøer og utslusning av fanger med mindre sannsynlighet for tilbakefall».

Videre påpekes det at effektmålene i styringsdokumentet i større grad bør være målbare og kvantifiserbare. De foreslår eksempelvis at effektmålene omformuleres til:

- Antall uegnede soningsplasser som skal legges ned
- Hvor mye lavere driftskostnader per fange prosjektet skal føre til
- Hvor mye mer tilfreds de ansatte og innsatte skal være med arbeidsforholdene
- I tillegg nevnes det at det bør formuleres et effektmål knyttet til antall soningsplasser som skal opprettes
- Når det gjelder resultatmålene er vurderingen i KS 2 at resultatmålene bør gjøres tydeligere, spesielt hva som menes med å styre innenfor styringsrammen som ikke er spesifisert i dokumentet. Spesielt nevnes det at:
- For målet om god funksjonalitet og arkitektonisk kvalitet bør det henvises til et eller flere referanseprosjekter samt spesifisere hvordan dette skal måles.
- Prosjektet bør også ha et resultatmål knyttet til HMS.

Øvrige dokumenter

I en pressemelding fra Regjeringen i forbindelse med statsbudsjettforslaget for 2006 (pressemelding fra 10.11.2005) står det at Halden fengsel skal fremstå som et fullfaglig fengsel der bygning og struktur er utformet i den hensikt å gi de innsatte et godt aktivitetstilbud. Videre står det at det i hele prosjekteringsprosessen er lagt vekt på at Halden fengsel skal fremstå som et moderne fengsel der straffegjennomføringen skal tilpasses individuelt og er preget av målrettet samhandling mellom tilsatte og domfelte/innsatte.

Det fremkommer også at fengselet skal være fleksibelt med tanke på fremtidige kapasitetsøkninger: «I planleggingsprosessen er det lagt til rette for at fengselet kan utvides med ytterligere inntil 250 fengselsplasser.»

Målstruktur som grunnlag for evalueringen

Vi mener det er behov for tydeliggjøre målstrukturen som er gitt i styringsdokumentet. Både for å få en logisk målstruktur som reflekterer de reelle målene for prosjektet som dermed egner seg for evalueringsformål.

Samfunnsmål

Samfunnsmålet slik det er formulert i styringsdokumentet er ganske generelt. Det omtaler det overordnede målet for Kriminalomsorgen og hvordan tiltaket skal bidra til bedre kriminalomsorg. I tillegg mener vi at de to første effektmålene i styrings-dokumentet som går på økt fengselskapasitet og kortere soningskøer overlapper med samfunnsmålet slik det er formulert i styringsdokumentet. Vår vurdering er at det er mest hensiktsmessig å behandle dette som en del av samfunnsmålet ettersom det sier noe om gevinstene tiltaket skal gi på samfunnsnivå.

For evalueringsformål mener vi det er behov for mer konkrete målformuleringer. Samfunnsmålet er i styringsdokumentet oppsummert som økt fengsels-kapasitet, kortere soningskøer og utslusninger av fanger med mindre sannsynlighet for tilbakefall. Vi mener imidlertid ikke at dette er en tilstrekkelig oppsummering av samfunnsmålet slik det er formulert i styringsdokumentet. Vår vurdering er at det på samfunnsnivå i styringsdokumentet kan identifiseres relevante mål som omhandler tre tema:

- Et sentralt tema er at straffegjennomføringen skal ha en forebyggende effekt og motvirke fremtidige kriminelle handlinger. Halden fengsel skal konkret bidra til dette gjennom utslusninger av fanger med mindre sannsynlighet for tilbakefall.
- Et annet tema går på samfunnstrygghet. Kriminalomsorgen skal ifølge styringsdokumentet sørge for at straffereaksjoner blir gjennomført på en måte som er betryggende for samfunnet. Dette innebærer blant annet at de innsatte ikke kan rømme eller gjennomføre nye straffbare handlinger under straffegjennomføring. Vi mener det også bør knyttes et samfunnsmål til prosjektet

som omhandler samfunnstrygghet ettersom dette er et sentralt mål for Kriminalomsorgen (se Kriminalomsorgens årsrapport for 2014).
- Et siste tema i målformuleringene er det som går på effektivitet i straffegjennomføringen og korte soningskøer. Vår vurdering er at Halden fengsel primært skal bidra til effektivitet i straffegjennomføringen gjennom økt fengselskapasitet og kortere soningskøer. Det er ikke nevnt andre vesentlige effektivitetsgevinster som skulle oppnås gjennom Halden fengsel.

Vi oppsummerer de tiltenkte gevinstene Halden fengsel skal gi på samfunnsnivå i følgende målformulering:

Halden fengsel skal bidra til effektiv straffegjennomføring som ivaretar samfunnstrygghet og motvirker framtidige kriminelle handlinger

Effektmålene

Effektmål 1 og 2 er knyttet til at Halden fengsel skal gi økt fengselskapasitet, og at man gjennom etablering av Halden fengsel kunne legge ned øvrige fengselsplasser på Østlandet. Vår vurdering er at nedleggelse av øvrige fengselsplasser er et mindre relevant suksesskriterium for Halden fengsel. Når det gjelder målformuleringene om økt kapasitet følger det til en viss grad trivielt at dersom man bygger et fengsel så øker fengselskapasiteten. Ettersom effektiv straffegjennomføring og kortere soningskøer var en sentral motivasjon for tiltaket, mener vi likevel at det bør knyttes et effektmål til i hvilken grad Halden fengsel har bidratt til å redusere soningskøer, dvs. hvor mange operative fengselsplasser som har blitt etablert ved hjelp av Halden fengsel. Vi oppsummerer målet som: «Etableringen av Halden fengsel skal øke fengselskapasiteten gjennom 251 nye fengselsplasser».

De øvrige effektmålene i styringsdokumentet er knyttet til selve fengselsbygget (effektmål 3), innholdet i straffegjennomføringen og varetekt (effektmål 3 og 4) og driften av fengselet (effektmål 5 og 6). Effektmål 3 inneholder både mål-formuleringer knyttet til fengselsbygget i seg selv og innholdet i straffegjennomføringen og varetekt: «*Halden fengsel skal fremstå som et fullfaglig fengsel der bygning og struktur er bygget i den hensikt å gi de innsatte et godt aktivitetstilbud ...*» og «*Alle innsatte bør tilbys et aktivitetstilbud i fengselet*». Som nevnt skal effektmålene være knyttet til det man ønsker å oppnå med prosjektets leveranser etter at tiltaket er satt i drift. Mål som går på kvaliteter ved bygget mener vi er mer hensiktsmessig å behandle som resultatmål.

Det er flere av målformuleringene som omhandler innholdet i straffegjennomføringen og aktivitets-tilbudet. Det står blant annet at alle innsatte i fengselet skal tilbys et aktivitetstilbud, og at tilbudet skal være individuelt tilpasset. Videre skal man gjennom hele straffegjennomføringen forberedes på en kriminalitetsfri tilværelse. Vi har forsøkt å tydeliggjøre disse målene. Målformuleringene vi legger til grunn for evalueringen er:

- Det skal under straffegjennomføringen tilrette-legges for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff:
  - Alle innsatte skal tilbys et aktivitetstilbud i fengslet, også de varetektsinnsatte.
  - Innholdet i straffegjennomføringen skal være individuelt tilpasset og være preget av målrettet samhandling mellom tilsatte og domfelte/innsatte.

Videre er det målformuleringer som omhandler driften av fengselet. Det står blant annet at driften av Halden fengsel skal bli så kostnadseffektiv som mulig. Det er behov for å operasjonalisere dette målet. I styringsdokumentet er det oppgitt at relevante resultatindikatorer er:

- Driftskostnad pr. soningsplass/soningsdøgn pr. år
- Energiforbruk/FDV-kostnader pr. år

Det er imidlertid ikke gitt hva slags kostnads-effektivitet som er knyttet til oppnåelse av målet.

Videre skal Halden fengsel skal gi gode arbeidsforhold for de tilsatte og være fullt ut forsvarlig i forhold til helse, miljø og sikkerhet for både innsatte og tilsatte. Effektmålene knyttet til driften av fengselet er etter vår vurdering egnet for evaluering uten ytterligere justeringer.

Resultatmål

Når det gjelder **resultatmålene** mener vi spesielt det er behov for å konkretisere hva som menes med god funksjonalitet og arkitektonisk kvalitet i bygninger og på uteareal. En av målformuleringen som inngår blant effektmålene omhandler også fengselets utforming: «Halden fengsel skal fremstå som et fullfaglig fengsel der bygning og struktur er bygget i den hensikt å gi de innsatte et godt aktivitetstilbud». I vurderingen av måloppnåelse vil vi først og fremst fokusere på om fengselets utforming og arkitektur er i henhold til det som var planlagt. Vi vil imidlertid også vurdere om den planlagte utformingen og arkitekturen oppleves som god av brukerne.

Vedlegg 2: Fakta om fengslene

I dette vedlegget presenteres utvalgte fakta om de fem fengsel vi har valgt å sammenligne Halden fengsel med. Dette inkluderer Ullersmo, Ringerike, Skien, Bergen og Trondheim (høysikkerhetsfengslet).

Tabell 0-1 viser byggeår, størrelse og antall plasser i de respektive fengslene. Halden fengsel er både det nyeste og det med flest plasser av fengslene vi har inkludert i evalueringen.

Tabell 0-1: Fakta om fengslene

	Halden	Ullersmo	Ringerike	Skien	Bergen	Trondheim
Byggeår	2010	1968-1973	1997	1993	1990	1971
Størrelse						
Eiendom (kvm)	250 800	283 900	122 900	106 737	19 953	122 282
Antall bygninger	10	27	8	8	30	11
Bra (kvm)	27 500	25 800	17 300	8 585	5 713	15 800
Antall plasser						
Høysikkerhet	227	190	160	82	221	154
Lavsikkerhet	24	0	0	0	26	0

Utdanningstilbud

Fanger som ønsker det kan ta utdanning under opphold i fengselet. Tilbudet varierer fra grunnskole til høyskole, avhengig av i hvilket fengsel straffegjennomføringen foregår.

Tabell 0-2 viser at Halden fengsel har det bredeste utdanningstilbudet til de innsatte. Oversikten er basert på informasjon fra Kriminalomsorgens hjemmesider, og tilpasset etter vårt skjønn. Det kan derfor være at innholdet i de ulike utdanningstilbudene varierer noe mellom de ulike fengslene.

Tabell 0-2: Utdanningstilbud ved fengslene (Farget rute betyr tilgjengelig tilbud)

Utdanning	Halden	Ullersmo	Ringerike	Skien	Bergen	Trondheim
Begynneropplæring i norsk og engelsk for utenlandske innsatte	■	■	■		■	
Bygg og anlegg (Vgs)	■	■	■	■	■	■
Teknikk og industriell produksjon (Vgs)	■	■	■	■	■	
Restaurant og matfag (Vgs)	■	■	■		■	
Studiespesialisering	■	■	■	■	■	■
Fag innen medier og kommunikasjon	■					
Fag innen musikk	■		■		■	
Fag innen design og håndverk	■		■		■	■
Fag innen service og samferdsel med vekt på IKT-servicefag	■		■		■	■
Grunnopplæring/tilrettelagt opplæring				■	■	
Hotell- og næringsmiddelfag				■		

Kilde: (Kriminalomsorgen, 2015)

Arbeidstilbud

I alle fengslene får fangene tilbud om å delta i arbeid ved fengselet. Bredden i arbeidstilbudet varierer mellom de ulike fengslene. Oversikten i Tabell 0-3 viser at Halden fengsel har det bredeste tilbudet hva gjelder muligheter for arbeidsdrift. Oversikten er basert på informasjon fra Kriminalomsorgens hjemmesider, og tilpasset etter vårt skjønn. Det kan derfor være at arbeidets innhold varierer noe mellom de ulike fengslene.

Det er verdt å presisere at det ikke nødvendigvis er slik at de innsatte kan velge fritt hva de vil jobbe med. Enkelte jobber gis kun til de som har utvist en eksemplarisk soning.

Tabell 0-3: Arbeidstilbud ved fengslene (Farget rute betyr tilgjengelig tilbud)

Arbeidstilbud	Halden	Ullersmo	Ringerike	Skien	Bergen	Trondheim
Kjøkken	■	■	■	■	■	■
Utegruppe	■		■			
Bilpleie	■	■			■	
Trevare	■	■	■	■	■	■
Byggfag	■	■		■	■	
Teknikk og industriell produksjon	■	■	■	■	■	■
Renhold	■	■	■	■	■	■
Kunst og håndverk	■				■	■
Montering	■				■	
Musikkstudio	■					
Bibliotek	■					
Radio	■					
Butikk	■		■			
Assistenter på k-bygg	■					
Trykkeri	■					
Ganggutter	■					
Vaskeri	■		■		■	
Gårdsdrift						■

Kilde: (Kriminalomsorgen, 2015)

Antall hendelser

Tabellene inder viser antall hendelser i de ulike fengslene. Viser antall hendelser total, mens viser antall hendelser når vi kun regner en hendelse på dag. Dersom kategoriseringen av hendelsene den samme dagen avviker har vi beholdt den mest alvorlige kategoriseringen.

Tabell 0-4: Antall hendelser

	Mindre alvorlig	Alvorlig	Svært alvorlig	Ikke vurdert	Sum
Halden	18	53	4	2	77
Ullersmo	7	50	5	8	70
Ringerike	38	47	1	8	94
Skien	5	8	0	0	13
Bergen	21	28	1	11	61
Trondheim	14	8	2	5	29

Tabell 0-5: Antall hendelser (justert)

	Mindre alvorlig	Alvorlig	Svært alvorlig	Ikke vurdert	Sum
Halden	10	36	4	2	52
Ullersmo	5	41	4	5	55
Ringerike	29	39	1	8	77
Skien	1	7	0	0	8
Bergen	16	19	1	8	44
Trondheim	13	6	2	3	24

Vedlegg 3: Analyser av tilbakefall

Om tilbakefall generelt

Med tilbakefall menes det å begå ny kriminalitet etter løslatelse fra fengsel. Selv om begrepet i seg selv er enkelt å forstå, så finnes det ikke en bestemt måte å måle tilbakefall. Som vist i Andersen & Skardhamar (2014), så kan tilbakefallsprosenten variere betydelig avhengig av:

- Utvalgskriterier
- Mål på tilbakefall
- Oppfølgingsperioden

Utvalgskriter: For å gjennomføre analyser av tilbakefall må man ha et utvalg å analysere. Det vanligste er å inkludere enten alle som er løslatt fra fengsel et gitt år, alle som blir fengslet et gitt år, eller alle som blir dømt i et gitt år. Videre er det et spørsmål om hvordan man skal gruppere utvalgene. Skal de eksempelvis grupperes etter type straff, eller hvorvidt de gjennomfører straffen på et fengsel med henholdsvis høyt eller lavt sikkerhetsnivå?

Mål på tilbakefall: Det er ulike mulige måter å definere et registrert tilbakefall på, eksempelvis ny arrest, ny dom eller nytt opphold i fengsel. I tillegg kan det være forskjeller innenfor ulike kategorier av mål. Noen studier har eksempelvis definert det som arrest om du blir avhørt, men andre har definert arrest ut ifra om politiet har oppklart saken eller ikke (Andersen & Skardhamar, 2014).

Oppfølgingsperioden: Oppfølgningsperioden handler om hvor lenge man følger utvalget. Er oppfølgings-perioden på 2 år, så måler man tilbakefall i løpet av en 2-årsperiode etter første dato for mulig nytt tilbakefall. I tillegg til lengden på perioden er det også et spørsmål om hva som skal være startpunktet for perioden. Mens noen studier bruker data fra løslatelse er det andre som bruker tidspunktet for forrige kriminalitet. Som oftest gjøres målinger av tilbakefall for å vurdere virkninger av ulike tiltak. Oppfølgingsperioden bestemmes da ut ifra hva som er mest hensiktsmessig for å si noe om effekten av tiltaket. Jo lengre oppfølgingsperioden settes, jo høyere vil tilbakefallet vanligvis være.

At det finnes så mange ulike måter å definere et tilbakefall på gir grobunn for misforståelser i debatter om virkningene av kriminalomsorg. Det er derfor viktig å være tydelig på hvordan man har definert utvalgskriteriene, målet på tilbakefall og oppfølgingsperioden.

Omfanget av tilbakefall

Vi har foretatt en gjennomgang av allerede gjennomførte tilbakefallsstudier. Hensikten har vært å ha en målestokk når en skal vurdere hvorvidt man i Halden lykkes i arbeidet med å redusere tilbakefall blant de innsatte.

I den seneste tilbakefallsstudien i Norge har Andersen & Skardhamar (2014) sett hvordan tilbakefalls-prosenten endrer seg om man endrer designet på studien. Når de så på et utvalg bestående av løslatte fra fengsel, fant de en tilbakefallsprosent på henholdsvis 42,5, 30,6 og 22,5 etter to år, avhengig av om de målte tilbakefall som ny pågripelse, ny dom eller nytt opphold i fengsel.

I et forsøk på å sammenligne tilbakefall mellom ulike land gikk det som tilsvarer kriminalomsorgen i de nordiske landene sammen om en fellesnordisk tilbakefallstudie i 2010. Studien så på løslatte fra fengsel og iverksatte dommer i friomsorgen i 2005, og definerte tilbakefall som en ny dom som skulle sones i kriminalomsorgen. Oppfølgingsperioden var på 2 år. Resultatene for tilbakefall etter opphold i fengsel er vist i Tabell 0-1, og vi ser at det er til dels store variasjoner i tilbakefall de ulike landene imellom. Årsaken til forskjellene antas å være forskjeller i fangepopulasjonen mer enn forskjeller i selve soningstilbudet. Fengslingspraksisen er eksempelvis svært forskjellig i de ulike landene. Norge, som har den lavere tilbakefallsraten etter løslatelse fra fengsel, setter eksempelvis en vesentlig høyere andel av de som dømmes til trafikk-kriminalitet i fengsel. Dette er gjerne mindre belastede fanger som har en lavere sannsynlighet for tilbakefall. Se Graunbøl, et al (2010, ss. 46-48) for en videre drøfting av funnene.

Tabell 0-1: Tilbakefall innen 2 år etter opphold i fengsel

Land	Tilbakefall (%)
Danmark	29
Finland	36
Island	27
Norge	20
Sverige	43

Kilde: (Graunbøl, et al., 2010, s. 25)

Fordelen med den nordiske tilbakefallsstudien er at den samme metoden har blitt benyttet i alle landene. Dette gjør tallene sammenlignbare. Det er imidlertid vanskelig å skulle si noe mer spesifikt om hvordan de nordiske landene gjør det sammenlignet med andre land. En studie gjennomført av forskere ved Oxford universitetet i England sammenlignet målinger av

tilbakefall på tvers av 18 ulike land, og deres konklusjon var at det var få av landene som var sammenlignbare (Fazel & Wolf, 2015). Det er derfor vanskelig å si noe generelt om hvorvidt Norge og Norden gjør et særlig bra arbeid med å redusere tilbakefall.

Våre analyser av tilbakefall

For å forsøke si noe om hvorvidt det å gjennomføre straff ved Halden fengsel har en effekt på tilbakefall har vi gjennomført en tilbakefallsstudie hvor vi sammenligner tilbakefallet ved Halden fengsel med tilbakefallet ved de fem referansefengslene. Til å gjøre dette har vi benyttet to ulike metoder; en kvasi-eksperimentell metode og en regresjonsanalyse.

I analysene vi har gjennomført er to ulike utvalg benyttet. Det ene utvalget består av menn med norsk personnummer som er løslatt direkte fra enten Halden, Ullersmo, Ringerike, Skien, Bergen eller Trondheim fengsel i perioden fra 1. januar 2010 til 31. desember 2014. Det andre utvalget består av menn med norsk statsborgerskap som er løslatt mellom 1. januar 2010 og 31. desember 2014 fra Halden overgangsbolig eller andre overgangsboliger, forutsatt at de har hatt et opphold i Halden fengsel i løpet av straffegjennomføringen.

At vi utelukker kvinner fra utvalget skyldes at det ikke er kvinnelige innsatte i Halden fengsel. Videre er årsaken til at vi kun fokuserer på de med norsk personnummer at en del uten norsk personnummer ikke vil returnere til den norske samfunnet, men sendes ut av landet etter endt soning. Å inkludere disse vil dermed kunne skape skjevheter i analysene.

Datasettene er utarbeidet av Ragnar Kristoffersen ved Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS). Kristoffersen har koblet informasjon om de løslatte fra KOMPIS med informasjon fra Booking om dommer. Uttrekket av data er gjort den 24. november 2015.

Mål på tilbakefall og oppfølgingsperiode

Vår definisjon av tilbakefall er en ny kriminell handling som er tilknyttet en dom som skal sones i regi av kriminalomsorgen. Oppfølgingsperioden har vi satt til 2 år. Det vil si at utvalget vi analyserer inkluderer de som er løslatt fra og med 1. januar 2010 til og med 24. november 2013. Datoen 24. november 2013 skyldes at uttrekk av data er gjort den 24. november 2015, 2 år etter siste inkluderte observasjon i utvalget.

Med vår definisjon av tilbakefall er det ikke relevant når dommen har falt, så lenge minst en av de kriminelle handlingene en dømmes for er begått innen 2 år etter løslatelse. Definisjonen avviker derfor noe fra den som ble benyttet i den nordiske tilbakefalls-studien. Der var kravet at dommen skulle ha falt i løpet av oppfølgingsperioden. Den definisjonen vi har valgt i denne tilbakefallsstudien vil derfor gi et noe høyere tilbakefall enn den definisjonen som ble anvendt i den nordiske tilbakefallsstudien, alt annet likt.

I det videre presenteres dataene nærmere, samt hvordan utvalget varierer avhengig av lengden på oppfølgingsperioden og hvilket mål på tilbakefall som benyttes. Vi gir først en oversikt for de løslatt fra fengsel, deretter for de løslatt fra overgangsboliger.

Beskrivelse av utvalget – Løslatte fra fengsel

Tabell 0-2 viser og menn med norsk personnummer som er løslatt direkte fra en av de seks fengslene i perioden 1. januar 2010 til 31. desember 2014.

Tabell 0-2: Løslatte fra fengsel i perioden 1. januar 2010 til 31. desember 2014

Fengsel	Løslatte	
	Antall	Andel
Halden	245	13 %
Ullersmo	221	11 %
Ringerike	270	14 %
Skien	111	6 %
Bergen	517	27 %
Trondheim	583	30 %
SUM	**1947**	**100 %**

Utvalget totalt teller 1947 observasjoner, men dette reduseres når vi gjør våre forutsetninger om mål på tilbakefall og oppfølgingsperiode. I det videre vises hvordan dataene påvirkes av de forutsetninger vi gjør.

Oppfølgingsperiode

I Tabell 0-3 er størrelsen på utvalget vist for ulike lengder på oppfølgingsperioden. Vi har som nevnt valgt å benytte en oppfølgingsperiode på 2 år i analysene, noe som gir et utvalg bestående av 1 479 observasjoner.

Tabell 0-3: Utvalgets størrelse ved ulike lengder på oppfølgingsperioden

	1 år	2 år	3 år
Halden	238	185	130
Ullersmo	216	170	123
Ringerike	264	216	153
Skien	108	75	49
Bergen	503	371	259
Trondheim	574	462	324
SUM	**1903**	**1479**	**1038**

Mål på tilbakefall

En dom kan inneholde mange ulike forbrytelser. For de i datasettet som har begått ny kriminalitet etter at de har blitt løslatt fra fengsel har vi informasjon om dato for dommen, samt dato for første gjerning tilknyttet dommen, dato for hovedlovbrudd knyttet til dommen og dato for seneste lovbrudd tilknyttet dommen. Vi har derfor kunnet lage to ulike mål på tilbakefall: ny dom innenfor et gitt tidsintervall, eller nytt lovbrudd tilknyttet en dom innenfor et gitt tidsintervall. I analysene har vi benyttet sistnevnte kriterium. Dette er mindre strengt, og vil føre til en høyere andel tilbakefall enn om vi bruker dato for dom som kriterium.

Det som er viktig i analysen av tilbakefall er å kontrollere for når forbrytelsen er begått. Det kan være innsatte som slipper ut, og som senere dømmes for lovbrudd som er begått før løslatelse fra fengsel. I dette tilfellet er det ikke begått en ny kriminalitet etter løslatelsen, og man snakker om et falskt tilbakefall. Falske tilbakefall er ikke med i våre analyser.

I Tabell 0-4 har vi vist tilbakefall for fanger løslatt fra de respektive fengslene, gitt ulike definisjoner på tilbakefall og ulik lengde på oppfølgingsperioden. Tallene forteller oss nivået på tilbakefall, men de sier ikke nødvendigvis noe om hvordan fengslene lykkes med sitt arbeid for å redusere tilbakefall. Årsaken er at vi ikke har tatt høyde for at de ulike fengslene kan ha ulike fangepopulasjoner med ulik risiko for tilbakefall. Det tallene er egnet til å illustrere er forskjellen i tilbakefallsprosent som oppstår med ulike definisjoner av tilbakefall. Ser en eksempelvis på en oppfølgingsperiode på 2 år er det for Halden fengsel en forskjell på 8 prosentpoeng mellom de to ulike målene for tilbakefall. Videre ser vi at om en holder seg til ny gjerning som definisjon på tilbakefall og øker oppfølgingsperioden fra 1 til 3 år, så øker tilbakefallsprosenten for fanger løslatt fra Halden fengsel fra 27% til 42%, en økning på 15 prosentpoeng.

Tabell 0-4: Tilbakefall for ulike oppfølgingsperioder og mål på tilbakefall

	1 år		2 år		3 år	
	Ny gjerning	Ny dom	Ny gjerning	Ny dom	Ny gjerning	Ny dom
Halden	27 %	15 %	37 %	29 %	42 %	42 %
Ullersmo	19 %	9 %	26 %	21 %	28 %	24 %
Ringerike	25 %	12 %	31 %	24 %	33 %	30 %
Skien	38 %	20 %	43 %	35 %	49 %	41 %
Bergen	20 %	10 %	23 %	16 %	23 %	19 %
Trondheim	18 %	8 %	23 %	16 %	24 %	20 %
Gjennomsnitt	22 %	11 %	27 %	21 %	29 %	26 %

I den nordiske tilbakefallsstudien var det ny dom etter 2 år som var kriteriet. Tilbakefallsprosenten var på 20 prosent, den samme som snittet for de fengslene vi har sett på i denne studien.

En nærmere beskrivelse av de løslatte fra fengsler

I det videre ser vi nærmere på ulike karakteristika i utvalget av løslatte fra de ulike fengslene. De karakteristika vi ser på er type hovedlovbrudd den løslatte er dømt for, om den har en tidligere dom, lengde på staffen og alder på løslatelsestidspunktet.

I Tabell 0-5 har vi vist hvordan utvalget fordeler seg de ulike fengslene når vi sorterer etter ulike karakteristika.

Tabell 0-5: Utvalget med 2 års oppfølgingsperiode

Hovedlovbrudd	Halden	Ullersmo	Ringerike	Skien	Bergen	Trondheim	Gj.snitt
Vold	23 %	32 %	22 %	25 %	24 %	23 %	24 %
Narkotika	23 %	24 %	18 %	4 %	19 %	19 %	19 %
Tyveri	17 %	14 %	21 %	25 %	20 %	18 %	19 %
Ran	10 %	7 %	6 %	7 %	7 %	3 %	6 %
Seksuell	5 %	5 %	6 %	1 %	13 %	7 %	8 %
Økonomisk	9 %	8 %	8 %	8 %	5 %	6 %	7 %
Trafikk	6 %	5 %	12 %	16 %	6 %	18 %	11 %
Annet	7 %	6 %	8 %	13 %	5 %	5 %	6 %
SUM	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
N =	**185**	**170**	**216**	**75**	**371**	**462**	**1479**

Tidligere dom	Halden	Ullersmo	Ringerike	Skien	Bergen	Trondheim	Gj.snitt
Ja	72 %	68 %	68 %	79 %	64 %	64 %	67 %
Nei	28 %	32 %	32 %	21 %	36 %	36 %	33 %
SUM	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
N =	**185**	**170**	**216**	**75**	**371**	**462**	**1479**

Lengde på straff	Halden	Ullersmo	Ringerike	Skien	Bergen	Trondheim	Gj.snitt
<6 mnd.	26 %	33 %	44 %	43 %	35 %	63 %	44 %
6-24 mnd.	56 %	51 %	46 %	45 %	49 %	30 %	43 %
>24 mnd.	18 %	16 %	10 %	12 %	15 %	7 %	12 %
SUM	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
N =	**185**	**170**	**216**	**75**	**371**	**462**	**1479**

Alder	Halden	Ullersmo	Ringerike	Skien	Bergen	Trondheim	Gj.snitt
Median	34,9	33,9	32,6	31,2	32,3	35,0	-
Gjennomsnitt	34,8	34,4	34,0	33,2	34,2	36,0	-

Statsborgerskap	Halden	Ullersmo	Ringerike	Skien	Bergen	Trondheim	Gj.snitt
Norsk	90 %	72 %	82 %	88 %	91 %	92 %	87 %
Utenlandsk	10 %	28 %	18 %	12 %	9 %	8 %	13 %
SUM	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
N =	**185**	**170**	**216**	**75**	**371**	**462**	**1479**

Det vil alltid være forskjeller mellom de ulike fengslene hva gjelder andel innsatte med ulike karakteristika. Det som er interessant å finne ut av er om forskjellene er signifikante, eller om de skyldes tilfeldigheter. Til å gjøre slike vurderinger har vi benyttet kji-kvadrat tester.[21]

[21] Se Løvås (2004)

Hovedlovbrudd

I datasettet er lovbruddskategorien til hoved-lovbruddet de innsatte har sonet for oppgitt. Totalt er det i utvalget er det 41 lovbruddskategorier, sortert i 8 hovedkategorier; vold, narkotika, tyveri, ran, seksuell, økonomisk, trafikk og annet. De 8 hovedkategoriene er de samme som i den nordiske tilbakefallsstudien.

I alle fengslene, med unntak av i Skien, er de største grupperingene av løslatte de som har sonet for enten vold, narkotika eller tyverier. Utelates Skien fra utvalget finner vi ingen signifikante forskjeller hva gjelder fordelingen av løslatte på ulike lovbrudds-kategorier i de ulike fengslene. Det er likevel interessante forskjeller å observere. Skien skiller seg fra de andre fengslene ved både å ha en lav andel løslatte med narkotikadommer og en relativt høy andel som slipper fri etter å ha sonet for tyveri og for trafikkriminalitet. Også i Trondheim er det relativt flere som soner for trafikkriminalitet, sammenlignet med resten av fengslene. Ullersmo er fengselet med den høyeste andelen voldsdømte, mens Bergen skiller seg ut ved å ha en relativt høy andel seksualdømte

Tidligere dom

Når det gjelder tidligere domfellelse, så er det i samtlige fengsler en større andel som har sonet dommer tidligere enn de som ikke har det. Høyest er andelen i Halden og Skien, hvor andelen løslatte med tidligere dommer er signifikant høyere enn i de øvrige fengslene.

Sammenligner en andelen med tidligere dom i Halden med resten av utvalget, så finner en at andelen ikke er signifikant forskjellig. Fjernes Skien fra utvalget blir imidlertid forskjellene signifikante. Sammenlignet med de øvrige fengslene har både Halden og Skien en signifikant større andel innsatte med tidligere dommer.

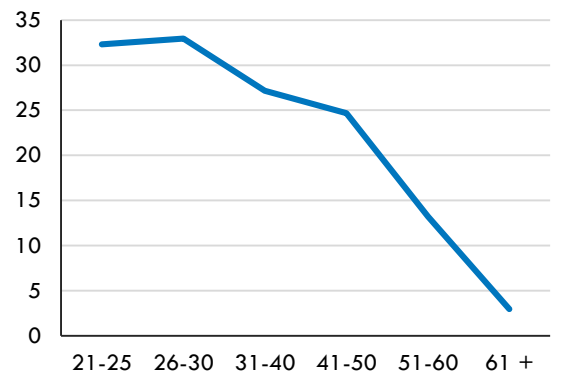
Lengde på straff

Vi har gruppert lengden på staffen de innsatte har sonet i tre kategorier, under 6 måneder, mellom 6 og 24 måneder og over 24 måneder. Med unntak av i Trondheim er det fanger løslatt fra en dom på mellom 6 og 24 måneder som utgjør den største andelen av de løslatte fangene. Det er imidlertid signifikante forskjeller fengslene imellom hva gjelder lengden på straffen de løslatte har sonet for. Halden fengsel har en signifikant høyere andel løslatte fra dommer på mer enn 24 måneder, sammenlignet med de andre fengslene.

Alder

Risikoen for tilbakefall faller typisk med alder. Som illustrert i figuren under gjelder dette også for populasjonen av fanger i denne studien.

Figur 0-1: 2 års tilbakefall, ulike aldersgrupper (%)



Både medianalderen og gjennomsnittsalderen i de ulike fengslene ligger i starten av 30-årene. Halden og Trondheim synes å ha de eldste fangene, men det er ingen signifikante forskjeller i aldersfordelingen.

Beskrivelse av utvalget - løslatte fra overgangsboliger

For de som er løslatt fra overgangsboliger har vi kun informasjon om dem som er løslatt fra Halden overgangsbolig, eller andre overgangsboliger etter å ha vært innom Halden fengsel i løpet av straffe-gjennomføringen. Totalt teller utvalget 183 observasjoner, fordelt på ulike overgangsboliger som vist i Tabell 0-6.

Tabell 0-6: Løslatte fra overgangsboliger i perioden 1. januar 2010 til 31. desember 2014

Overgangsbolig	Antall løslatte
Arupsgate	18
Bastøy	21
Berg	10
Bjørgvin	1
Drammen ovgbo.	6
Halden ovgbo.	112
Hassel	2
Leira	1
Sandaker	11
Solholmen ovgbo.	1
SUM	**183**

I analysene har vi avgrenset i tre steg, noe som reduser antall observasjoner. Dette er illustrert i Tabell 0-7.

For det første skiller vi ut de som ikke faller innenfor definisjonen av en 2 års oppfølgingsperiode. Antall observasjoner faller da ned til 130. Videre har vi valgt å kun se på de de som har vært innom Halden fengsel i løpet av soningsperioden, noe som reduserer antall observasjoner til 93. Som det fremgår av tabellen er det antall observasjoner fra Halden overgangsbolig som reduseres. Dette fordi det i utvalget også er med de som er løslatt fra Halden overgangsbolig, men som ikke har hatt opphold ved Halden fengsel. Når vi utelater disse er det fordi vi først og fremst ønsker å analysere effekten av straffegjennomføring i Halden fengsel.

Tilslutt har vi også tatt hensyn til at de som har vært innom Halden fengsel hatt ulik lengde på oppholdet sitt i Halden. Det er rimelig å anta at om en skal ha en effekt av å sitte i Halden fengsel, så må en ha sonet der over en lengre periode. Vi har skilt ut de som har sittet mindre enn 100 dager på Halden fengsel, og utvalget er da redusert ned til 80 observasjoner

Tabell 0-7: Løslatte fra overgangsboliger med ulike utvalgskriterier

Overgangsbolig	Oppfølgingsperiode 2 år		Soning ved Halden fengsel		Soning ved Halden fengsel i over 100 dager	
	Antall	Tilbakefall	Antall	Tilbakefall	Antall	Tilbakefall
Arupsgate	12	17 %	12	17 %	11	18 %
Bastøy	14	7 %	14	7 %	11	9 %
Berg	7	0 %	7	0 %	5	0 %
Bjørgvin	1	0 %	1	0 %	1	0 %
Drammen ovgbo.	3	0 %	3	0 %	2	0 %
Halden ovgbo.	85	19 %	48	29 %	44	32 %
Hassel	2	0 %	2	0 %	1	0 %
Leira	-	-	-	-	-	0 %
Sandaker	5	0 %	5	0 %	5	0 %
Solholmen ovgbo.	1	0 %	1	0 %	-	0 %
SUM	**130**	**15 %**	**93**	**18 %**	**80**	**21 %**

En nærmere beskrivelse av de løslatte fra overgangsboliger

Antall observasjoner vi har på løslatte fra overgangsboliger er vesentlig lavere enn for løslatte fra fengsel. Vi har derfor ikke analysert løslattpopulasjonen for hver enkelt overgangsbolig, men for overgangsboligene samlet. Utvalget sortert etter ulike karakteristika er illustrert i Tabell 0-8.

Tabell 0-8: Utvalget med 2-ås oppfølgingsperiode og soning ved Halden fengsel i over 100 dager

Hovedlovbrudd	
Vold	15 %
Narkotika	28 %
Tyveri	9 %
Ran	14 %
Seksuell	21 %
Økonomisk	9 %
Trafikk	0 %
Annet	5 %
SUM	100 %
N=	**80**

Alder	
Median	36,2
Gjennomsnitt	37,2

Tidligere dom	
Ja	58 %
Nei	43 %
SUM	100 %
N=	**80**

Lengde på straff	
<6 mnd.	0 %
6-24 mnd.	35 %
>24 mnd.	65 %
SUM	100 %
N =	**80**

Resultater

I det videre presenteres først de overordnede tallene for tilbakefall hos de løslatte fra de respektive fengslene inkludert i analysen. Deretter presenteres de mer grundigere studiene av tilbakefall som vi har gjort ved bruk av henholdsvis en kvasi-eksperimentell metode og en regresjonsanalysen.

Samlet nivå på tilbakefall

I Tabell 0-9 har vi illustrert tilbakefall hos de som har sonet ved de respektive fengslene med bruk av tre ulike utvalg, hele perioden, de løslatt før 2013 og de løslatt etter 2013.

Tabell 0-9: Antall løslatte og tilbakefall, 2-års oppfølgingsperiode, ulike analyseperioder

	Løslatte i perioden 1.1.10 – 24.11.13		Løslatte i perioden 1.1.10 – 31.12.12		Løslatte i perioden 1.1.13 – 24.11.13	
	Antall løslatte	Tilbakefall	Antall løslatte	Tilbakefall	Antall løslatte	Tilbakefall
Halden	185	37 %	136	40 %	49	29 %
Ullersmo	170	26 %	127	23 %	43	37 %
Ringerike	216	31 %	161	30 %	55	35 %
Skien	75	43 %	52	38 %	23	52 %
Bergen	371	23 %	266	21 %	105	30 %
Trondheim	462	23 %	344	21 %	118	28 %
Totalt	**1479**	**27 %**	**1086**	**26 %**	**393**	**32 %**

Kvasi-eksperimentell metode

I vår kvasi-eksperimentelle studie har vi har vi konstruert en «typisk» løslatt, og sett hvordan tilbakefall for denne typen løslatte varierer mellom de ulike fengslene. De løslatte som er valgt ut er de under 40 år som har sonet tidligere, og som er løslatt etter å ha sonet en dom på mer enn 6 måneder enten for vold, narkotika eller vinning. Resultatene er vist i Tabell 0-10.

Tabell 0-10: Antall løslatte og tilbakefall i løpet av 2 år for gruppen under 40 år med tidligere dommer og som sist er løslatt etter å ha sonet dommer på over 6 måneder for vold, narkotika eller vinning, ulike analyseperioder

	Løslatte i perioden 1.1.10 – 24.11.13		Løslatte i perioden 1.1.10 – 31.12.12		Løslatte i perioden 1.1.13 – 24.11.13	
	Antall løslatte	Tilbakefall	Antall løslatte	Tilbakefall	Antall løslatte	Tilbakefall
Halden	61	51 %	46	59 %	15	27 %
Ullersmo	46	48 %	27	41 %	19	58 %
Ringerike	50	50 %	36	47 %	14	57 %
Skien	21	57 %	12	58 %	9	56 %
Bergen	89	35 %	60	28 %	29	48 %
Trondheim	66	44 %	47	40 %	19	53 %
Totalt	**333**	**45 %**	**228**	**43 %**	**105**	**50 %**

Regresjonsanalysen

Tabell 0-11 og Tabell 0-12 viser resultatene fra regresjonsanalysene når vi ser på henholdsvis hele perioden og de løslatte fra og med 1. januar 2013.

For begge de to periodene er det gjennomført én analysen hvor alle som er løslatt fra Halden fengsel er en gruppe, og én analyse hvor kun de som har sonet mer enn 6 måneder ved Halden er en gruppe.

Tabell 0-11: Resultater fra regresjonsanalysen – hele perioden (1.1.10 – 24.11.13)

	Løslatt fra Halden fengsel		Sonet mer enn 6 mnd ved Halden	
	Koeffisient	T-verdi	Koeffisient	T-verdi
Løslatt fra Halden	0,07**	2,01		
Sonet >6 mnd ved Halden			0,07	1,37
Tidligere dom (ja=1)	0,18***	7,62	0,17***	7,61
Utenlandsk statsborger	-0,12***	-4,05	-0,12***	-3,96
Type kriminalitet:				
Narkotika	0,01	0,31	0,01	0,38
Tyveri	0,17***	4,55	0,17***	4,60
Ran	0,04	0,68	0,04	0,69
Seksuell krim.	-0,08**	-2,25	-0,08**	-2,18
Økonomisk krim.	0,15***	2,91	0,15***	2,99
Trafikk	-0,01	-0,28	-0,01	-0,25
Annet	-0,06	-1,32	-0,05	-1,27
Alder:				
Under 18 år	0,13	0,69	0,12	0,67
18 til 20 år	0,17**	2,53	0,17**	2,53
21 til 25 år	0,09**	2,56	0,09***	2,63
26 til 30 år	0,08**	2,32	0,08**	2,33
41 til 50 år	-0,01	-0,40	-0,01	-0,29
51 til 60 år	-0,11***	-2,94	-0,11***	-2,96
Over 60 år	-0,11**	-2,45	-0,10**	-2,46
Lengde på straffen:				
Straff 6-24 mnd	0,09***	3,31	0,09***	3,28
Straff over 24 mnd	0,09**	2,40	0,09**	2,18
Konstantledd	0,06	1,56	0,06	1,62
Antall observasjoner	1479		1479	
R^2	14 %		14 %	
F	17,68		17,61	

P-verdier: * p<0,10, ** p<0,05 *** p<0,01

Tabell 0-12: Resultater fra regresjonsanalysen – løslatte etter 2012 (1.1.13 – 24.11.13)

	Løslatt fra Halden fenasel		Sonet mer enn 6 mnd ved Halden	
	Koeffisient	T-verdi	Koeffisient	T-verdi
Løslatt fra Halden	-0,02	-0,35		
Sonet >6 mnd ved Halden			-0,12	-1,31
Tidligere dom (ja=1)	0,22***	4,20	0,22***	4,22
Utenlandsk statsborger	-0,02	-0,37	-0,03	-0,45
Type kriminalitet:				
Narkotika	0,06	0,89	0,06	0,85
Tyveri	0,23***	3,18	0,22***	3,08
Ran	-0,11	-1,05	-0,10	-0,97
Seksuell krim.	-0,08	-1,06	-0,10	-1,15
Økonomisk krim.	0,17	1,41	0,16	1,35
Trafikk	0,05	0,61	0,05	0,55
Annet	0,01	0,15	0,00	0,03
Alder:				
Under 18 år	0,45***	2,85	0,44***	2,81
18 til 20 år	0,17**	2,18	0,17**	2,21
21 til 25 år	0,13*	1,80	0,13*	1,80
26 til 30 år	0,05	0,74	0,05	0,78
41 til 50 år	0,08	0,72	0,08	0,78
51 til 60 år	0,00	-0,01	0,00	-0,03
Lengde på straffen:				
Straff 6-24 mnd	0,11**	2,12	0,12**	2,27
Straff over 24 mnd	0,13*	1,73	0,15*	1,96
Konstantledd	-0,04	-0,50	-0,04	-0,50
Antall observasjoner	393		393	
R^2	15 %		15 %	
F	9,6		9,3	

P-verdier: * p<0,10, ** p<0,05 *** p<0,01

Tilbakefall etter løslatelse fra overgangsbolig

I det som anses å være et optimalt soningsforløp blir innsatte i høysikkerhetsfengsler overført til fengsel med lavere sikkerhet, og videre til en overgangsbolig før løslatelse. Muligheten til gradvis å kunne trappe ned på sikkerheten etter hvert som soningen nærmer seg slutten gis etter søknad, og innvilges til de som har vist god oppførsel, motivasjon og progresjon under soningen. De som løslates direkte fra fengsel kan derfor i mange tilfeller være personer som i mindre grad har gjort noe positivt ut av soningen og som kanskje har hatt vanskeligere for å innordne seg til fengselets regler. Halden fengsel har selv uttalt at de som løslates direkte fra fengsel er de som ikke har fått et optimalt soningsforløp, og som med det har en antatt høyere risiko for tilbakefall.

Med de data vi har tilgang til har vi hatt muligheten til å sammenligne tilbakefall hos personer som har vært i Halden, men som er løslatt fra en overgangsbolig med de som er løslatt direkte fra Halden fengsel.

Tallene i Tabell 0-13 viser at tilbakefallsprosenten er vesentlig lavere for de som har vært på Halden fengsel, men som er løslatt via soning i en overgangsbolig.

Tabell 0-13: Antall løslatte og tilbakefallsprosent (ny gjerning, 2 års oppfølgingsperiode)

	Antall løslatte	Tilbakefall
Halden fengsel	185	37 %
Overgangsbolig	80	21 %

Som vi har vært inne på tidligere er ikke tilbakefallstall av typen som er presentert i Tabell 0-13 nødvendigvis sammenlignbare. Årsaken er at resultatene kan være drevet av forskjeller mellom gruppene av løslatte. Gruppen løslatte fra overgangsboligene er i gjennomsnitt signifikant forskjellig fra gruppen løslatte direkte fra Halden fengsel på en rekke områder. Mens 23 prosent av de løslatte direkte fra Halden fengsel har sonet for vold, er tilsvarende andel for de som er løslatt fra overgangsboliger på 15 prosent. Motsatt er andelen seksualdømte som er løslatt fra overgangsboliger på 21 prosent, mot 5 prosent for de som er løslatt fra fengsel. Videre er andelen som tidligere har sonet dommer på 72 prosent for de som er løslatt fra fengsel mot 58 prosent for de som er løslatt fra overgangsboliger. Tendensen er også at de som løslates fra overgangsboliger har sonet noe lengre dommer, og at de er noe eldre når de løslates.

Vi trenger et bedre grunnlag for å sammenligne tilbakefallsprosenten til de som er løslatt fra Halden fengsel, og de som har sonet ved Halden fengsel, men som er løslatt fra en overgangsbolig. Vi har derfor sammenlignet tilbakefall i de to gruppene for løslatte under 40 år, som har sonet tidligere og som sist var løslatt fra en dom knyttet til vold, vinning eller narkotika. Resultatene er vist i Tabell 0-14

Tabell 0-14: 2-års tilbakefall. Løslatte under 40 år med tidligere dommer og som sist er løslatt etter å ha sonet dommer for vold, narkotika eller vinning

	Antall løslatte	Tilbakefall
Halden fengsel	70	49 %
Overgangsbolig	19	42 %

Selv om tilbakefallsprosenten er lavere blant de som er løslatt fra overgangsboliger er den ikke vesentlig lavere enn for de som er løslatt direkte fra Halden fengsel. Til sammenligning er tilbakefallsprosenten høyere enn for de i tilsvarende gruppe som er løslatt direkte enten fra Bergen eller Trondheim fengsel.

Det må presiseres at antall observasjoner blir lavt når vi er nødt til å kontrollere for ulike variabler for å danne sammenlignbare grupper. En kan derfor ikke utelukke at det å følge et mer optimalt soningsforløp fører til lavere tilbakefall. Vi må imidlertid la spørsmålet om hvilke fengsler som er best til å motivere til et optimalt soningsforløp stå ubesvart. Vi har ikke data til å kunne analysere dette.

Vedlegg 4: Brukerundersøkelser

Vi har benyttet resultater fra to brukerundersøkelser gjennomført på innsatte i Halden fengsel; en av programvirksomheten og en av kontaktbetjentordningen.

Programvirksomheten

Brukerundersøkelsen har blitt gjennomført fortløpende av Halden fengsel. På undersøkelsen skulle respondentene ta stilling til ulike påstander ved å gi en score fra 1 til 5, hvorav 5 var best.

Vi ikke kjennskap til antall respondenter eller svarprosent i de ulike undersøkelsene.

Tabellen under viser den gjennomsnittlige scoren som er gitt på de programmene som er gjennomført i årene 2013-2015.

Tabell 0-1: Gjennomsnittlig svar fra brukerundersøkelse av programvirksomheten, 2013-2015 (Score 1-5)

Spørsmål	2013	2014	2015
I hvilken grad tror du at du vil bruke noe av det du har lært/vært gjennom i programmet?	4,1	4,2	4,1
I hvilken grad tror du programmet vil hjelpe deg å mestre hverdagen?	3,4	3,9	4,0
I hvilken grad føler du at du har opplevd nytte av programmet?	3,9	4,2	4,5
Hvor fornøyd er du med programlederne	4,6	4,9	4,9
Hvor fornøyd er du med programmet?	-	-	4,8
I hvilken grad syns du at du har lært noe nytt?	-	-	4,2

Kilde: Halden fengsel

Kontaktbetjentordningen

Brukerundersøkelsen om kvalitet i kontaktbetjentarbeidet ble gjennomført av Halden fengsel den 5. november 2015. Av i alt 247 innsatte var det 101 som besvare undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 43.

Undersøkelsen var påstandsbasert og opererte med en firepunkts svarskala hvor respondentene svarte på om de var *1 helt uenig*, *2 delvis uenig*, *3 delvis enig* eller *4 helt enig*.

Tabellen under viser den gjennomsnittlige scoren gitt på de ulike spørsmålene.

Tabell 0-2: Gjennomsnittlig svar fra brukerundersøkelse av kontaktbetjentordningen, november 2015

Kvalitetsindikatorer	Gj.snitt. score Kvalitetsindikatorer og delindikatorer
Informasjon	**2,8**
Jeg fikk den informasjonen jeg trengte om fengslets regler, rutiner og tilbud	2,8
Jeg fikk tilstrekkelig informasjon om mine rettigheter, muligheter og plikter som innsatt.	2,7
Kontaktbetjenten var flink til å informere om hva kontaktbetjentordningen innebærer.	2,8
Menneskelig kontakt	**3,2**
Kontaktbetjenten er flink til å sette seg inn i min situasjon.	3,1
Kontaktbetjenten er tilgjengelig når jeg trenger det.	2,8
Kontaktbetjenten tar seg tilstrekkelig tid til å prate med meg.	3,1
Kontaktbetjenten er engasjert og hjelpsom.	3,2
Kontaktbetjenten gjør det han/hun har lovet (holder ord).	3,1
Kontaktbetjenten møter meg på en respektfull og høflig måte.	3,6
Motivasjon/endring	**2,6**
Kontaktbetjenten har gjennomført en kartlegging av mine problemer, behov og ressurser på en måte som jeg opplevde som nyttig.	2,8
Samtalene med kontaktbetjenten har bidratt til å motivere meg til å gjøre noe konstruktivt ut av fengselsoppholdet.	2,7
Samarbeidet med kontaktbetjenten har bidratt til at jeg har kunnet sette opp realistiske målsettinger for tiden etter løslatelse.	2,5
Kontaktbetjenten har hjulpet meg med å utarbeide en framtidsplan som jeg bruker aktivt.	2,5
Kontaktbetjenten har hjulpet meg å igangsette en ansvarsgruppe.	2,4
Hjelp og samordning	**2,7**
Kontaktbetjenten tar selv initiativ til å følge opp samarbeidet slik at det ikke går for lang tid mellom samtalene.	2,7
Jeg er fornøyd med oppfølgingen til kontaktbetjenten etter at jeg selv har tatt initiativ.	3,2
Når kontaktbetjenten er borte, utføres arbeidsoppgavene av en annen betjent.	2,7
Kontaktbetjenten har vært et viktig bindeledd mellom meg og andre tjenester i fengslet (skole, arbeidsdrift, programvirksomhet, helsetjeneste, servicetorg, etc.).	2,7
Kontaktbetjenten har gitt god hjelp i forbindelse med søknader i fengslet (permisjoner, framstillinger, overføringer, deltakelse i programmer etc.).	2,9
Jeg er fornøyd med den hjelpen jeg har fått av kontaktbetjenten i forhold til å jobbe med mitt sosiale nettverk (familie, venner, etc.).	2,6
Jeg er fornøyd med den informasjonen jeg har fått av kontaktbetjenten om frivillige organisasjoner Halden fengsel samarbeider med.	2,4
Resultater	**2,6**
Samarbeidet med kontaktbetjenten har bidratt til at jeg har fått en bedre og mer målrettet soning.	2,7
Samarbeidet med kontaktbetjenten har bidratt til at jeg er bedre forberedt til løslatelsen enn jeg ville vært uten dette samarbeidet (boligsituasjon, arbeidssituasjon, nettverk etc.).	2,3
Alt i alt, hvor fornøyd er du med din kontakbetjent	2,7

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no

Tel: +47 21 99 28 00

Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:

Dronning Mauds Gate 10

0250 Oslo

Postadresse:

Postboks 1540 Vika

0117 Oslo