

Notat: Mulighet for etablering av fengsel i Midt-Gudbrandsdal

Til: Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal, v/Irene Teige Killi

Fra: Rudihagen AS v/ Tommy Rudihagen

Dato: 23. mai 2017

Notatet er konfidensielt

Bakgrunn og formål med notatet

Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal gjorde i 2014 et arbeid knyttet til muligheten for etablering av fengsel i Midt-Gudbrandsdal, da etter et initiativ fra eier av Frya Leir. Bakgrunnen for initiativet var den gang et kortsiktig behov for soningsplasser, som Frya Leir kunne bidra til å dekke.

Arbeidet i 2014 avdekket at Frya Leir ikke møtte Kriminalomsorgsdirektoratets (KDI) krav som en kortsiktig løsning, men at Frya Leir ikke skulle avskrives som alternativ ved etablering av nye fengsel på Østlandet. Samtidig fant KDI og Justisdepartementet (JD) andre løsninger på de kortsiktige behov, blant annet gjennom kjøp av soningsplasser i Nederland og økt bruk av «hjemmesoning» med fotlenke.

Lokale politikere har med jevne mellomrom etter 2015 fulgt opp fengselssaken. Ringebu kommune har utarbeidet en brosjyre, samt senest i 2017 hatt møter med sentrale politikere, for å vise hva midtdalen har å tilby. I nevnte brosjyre er Frya Leir vist som en av tre mulige lokasjoner for fengsel i Ringebu kommune.

Det politiske arbeidet med saken har for øvrig vært påvirket av parallelle initiativ i norddalen og midtdalen, samt diskusjon om å fremme alternativer også i Lillehammerregionen. Initiativene i hhv. norddalen og Lillehammerregionen virker nå lagt til side.

Før Regionrådet i Midt-Gudbrandsdal tar stilling til videre arbeid med temaet, anses behov for å øke fakta- og situasjonsforståelse i saken. Dette notatet har som formål å bidra til slik fakta- og situasjonsforståelse, da basert på vurderinger gjort i mai 2017.

Forutsetningene for, og innfallsvinkel til, gjennomførte analyser

Det er tidligere konkludert med at etablering av fengsel i midtdalen for å løse kortsiktige behov *ikke* er realistisk. Analysene i mai 2017 har således som formål å belyse

- 1) status i arbeidet med å møte det *langsiktige* behovet for soningsplasser i Norge, samt
- 2) hvordan dette arbeidet påvirker mulighetene for å etablere et fengsel i midtdalen.

Beslutning om etablering av nye fengsler skjer etter lange administrative og politiske prosesser, og det vil ikke tas beslutning om nye fengselsetableringer på Østlandet inneværende år. En står også rett foran et Stortingsvalg, som *kan* medføre utskiftinger i Justisdepartementets politiske ledelse, og *vil* medføre utskiftinger av personer på Stortinget og i justiskomiteen. Det er derfor i denne omgang

ikke ansett relevant å analysere *enkeltpolitikeres* syn på hvor nye fengsel på Østlandet eventuelt bør lokaliseres¹.

Partiprogrammer hos regjerings-, støtte- og opposisjonspartier gir få signaler om hvordan det enkelte parti vil stille seg når/om saker om fengselslokalisering fremmes for Stortinget. Det er derfor ikke brukt tid på å analysere hvordan det enkelte parti vil stille seg i en sak om fengselslokalisering i Gudbrandsdalen².

Gitt forutsetningene over er de viktigste kilder til fakta- og situasjonsforståelse i saken tilgjengelige dokumenter utarbeidet av KDI og JD. De tilgjengelige dokumenter gir da også et godt innblikk i fagmiljøenes vurderinger av, og holdninger til, hvordan behovet for soningsplasser skal dekkes, samt hvor nye soningsplasser bør lokaliseres. Gjennomgang av de relevante dokumenter, kombinert med samtaler med nøkkelpersoner i KDI, anses således da å gi et godt innblikk i status i saken.

Relevante dokumenter

De relevante nøkkeldokumenter som er gjennomgått er;

- Stortingsmelding nr. 37, 2007-2008, *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*. Dette dokumentet danner rammene for Kriminalomsorgen i Norge, og påvirker også spørsmålet om behovet for soningsplasser. Stortingsmeldingen er samtidig såpass generell og overordnet at den gir få holdepunkter med hensyn til hvordan soningsplassbehov konkret skal dekkes, eller lokaliseringsspørsmål.
- *Kriminalomsorgens kapasitetsplan med enhetsstruktur for fengsler og friomsorgskontorer*, 2013. Denne beskriver status og behov for soningsplasser (per 2013), og danner underlag for Konseptvalgutredninger og senere utarbeidet Stortingsmelding, se nedenfor.
- Stortingsmelding nr. 12, 2014-2015, *Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen*. Denne bygger på kapasitetsplanen nevnt over, men har et bredere og mer helhetlig perspektiv på hvordan straff skal gjennomføres i Norge. Meldingen gir tydelige signaler om kapasitetsbehov i ulike regioner, samt prinsipper for lokalisering, etablering og drift av framtidig soningskapasitet. Meldingen går samtidig ikke konkret inn på lokaliseringsspørsmål.
- Konseptvalgutredning (KVU) *Straffegjennomføringskapasitet på Østlandet*, 2015 (samt KS1³ til denne KVUen). Denne utredningen diskuterer og prioriterer ulike konseptløsninger for framtidig soningskapasitet på Østlandet, der hovedspørsmålet er om kapasitetsbehovet skal løses

- 1) basert på eksisterende fengsler
- 2) gjennom bygging av nye og betydelig større fengsler, eller
- 3) en kombinasjon av 1 og 2.

¹ Hadde en stått *rett foran* en lokaliseringsbeslutning ville derimot en slik analyse vært relevant.

² De partipolitiske skillelinjene i kriminalomsorgen går i hovedsak på andre forhold enn fengselslokalisering. Den enkelte Stortingsrepresentants posisjon i en lokaliseringssak avhenger således i større grad av geografisk tilhørighet enn partitilhørighet. Forskjell mellom

³ KS1 – Kvalitetssikring 1, er en kvalitetssikring av gjennomført Konseptvalgutredning (KVU), bestilt av Departementet, og som gjennomføres av et konsulentmiljø uavhengig av de som har utført KVUen. KVUen er bestilt og gjennomført i regi av KDI. KS1 skal nå iht retningslinjer gjennomføres for alle store investeringer før de fremmes for Stortinget.

Utredningen diskuterer ikke eksplisitt lokalisering, men legger i konseptbeskrivelsene betydelige føringer for hvor ny kapasitet bør ligge.

Sistnevnte dokument er det nyeste og mest relevante for de spørsmål regionrådet antas å være opptatt av.

Oppsummering av status

Det er i dag oppunder 4 000 soningsplasser i Norge, fordelt på 60 enheter. Cirka 2 400 (60 %) av soningsplassene er på Østlandet, hvorav 1 530 med høy sikkerhet, 750 med lav sikkerhet og 120 er kvinneplasser. På landsbasis er det i 2014 et underskudd på 500 til 700 soningsplasser, avhengig av hvilken kapasitetsutnyttelse som legges til grunn. På Østlandet er det et underskudd på cirka 340 plasser med høy sikkerhet, mens det er et overskudd på cirka 120 plasser med lav sikkerhet. Underskuddet på plasser med høy sikkerhet på Østlandet økes til cirka 500 plasser i 2030 uten tiltak.

Konseptvalgutredningen (KVUen) peker på seks alternative konsepter som medfører bygging av opp til 2 700 nye soningsplasser på Østlandet. De ulike konseptene gir følgende løsninger i Innlandet;

- Konsept 0 – «Som i dag»⁴; Konseptet innebærer videreføring av cirka 187 plasser i Hedmark (Ilseng, Hamar, Bruvoll) og 49 i Oppland (Gjøvik, Valdres).
- Konsept 0+ (v1) – «Investeringsminimum»; Konseptet innebærer at Ilseng og Kongsvinger utvides med 96 plasser hver (innen 2024), mens det for øvrig ikke er noen endring.
- Konsept 0+ (v2) – «Investeringsminimum kombinert med alternative straffegjennomføringsformer»; Konseptet innebærer at Ilseng og Kongsvinger utvides med 96 plasser hver (innen hhv. 2018 og 2024), mens Valdres og Bruvoll legges ned.
- Konsept 1 – «Bygge på eksisterende»; Konseptet innebærer at Ilseng utvides med 192 plasser (innen 2019) og Kongsvinger med 96 plasser (innen 2022). Valdres utvides med 20⁵, mens Gjøvik, Hamar og Bruvoll legges ned.
- Konsept 2 – «Blanke ark»; Konseptet innebærer at alle eksisterende fengsel legges ned, med unntak av deler av Oslo fengsel som videreføres av varetekthensyn. Det bygges fem nye fengsler, hvorav ett nytt storfengsel på cirka 390 plasser i «Mjøsregionen» (innen 2028).
- Konsept 3 – «Kombinasjonsalternativ»; Konseptet er en hybrid mellom konsept 1 og 3. Det innebærer at Ilseng utvides med 192 plasser (innen 2019), Valdres utvides med 20, mens Gjøvik, Hamar og Bruvoll legges ned. Kongsvinger består som i dag. Konseptet gir ikke noe nytt storfengsel i Innlandet, mens det foreslås ett nytt storfengsel med over 600 plasser sør/sørvest for Oslo.

Oversikten over viser at det kun er konsept 2, «Blanke ark», som i utgangspunktet vil medføre bygging av nytt fengsel i Innlandet. De øvrige konseptene medfører små endringer innenfor eksisterende struktur, eller en utbygging med utgangspunkt i dagens Ilseng og Kongsvinger. Ilseng kan også være utgangspunkt for storfengsel i konsept 2, samtidig som KDI i dette konseptet anser det relevant å vurdere også andre lokaliseringer på Innlandet.

⁴ I slike utredninger tas alltid utgangspunkt i «0-alternativ». 0-alternativet vil i denne saken ikke møte kravene, og må således kun sees som et referansealternativ.

⁵ KDI vurderer også nedleggelse av Valdres, men kommenterer uformelt at en allerede i KVUen har hensyntatt politiske innspill knyttet til ønske/krav fra Opplandspolitikere om opprettholdelse/styrking av Valdres.

Konsept 1,2 og 3 tilfredsstillende alle krav til framtidige soningsl sninger, mens konseptene 0+ har svakheter knyttet til fleksibilitet, ivaretagelse av innsatte med særlig behov og sikkerhet. 0-konseptet m ter ikke behovet for nye soningsplasser og diskuteres ikke som mulig løsning.

Konsept 2 gir lavest n verdikostnad av de analyserte konseptene⁶, men høyest investeringsbehov. Risiko- og fleksibilitetsvurderinger, samt miljøkonsekvenser, medfører at KDIs totalt sett rangerer konsept 3, 1 og 0+ (v1) foran konsept 2.

Mulighetene for fengselsplassering i midtdalen, sett i lys av KVUen

I lys av KVUens anbefalinger kan en se fire alternative vegar, som - *teoretisk sett* - kan føre til etablering av fengsel i midtdalen;

- A. At en, innenfor konsept 3 eller 1, forkaster llseng som framtidig fengselslokasjon, dvs. at en må finne ny/alternativ lokalisering for fengsel med opp mot 300 soningsplasser på Innlandet. En slik veg er å gå i direkte konkurranse med llseng som lokalisering, og således også med Hedmark fylke om soningsplasser.
- B. At en, innenfor konsept 3, f r gjennomslag for at nytt storfengsel på 600 plasser ikke lokaliseres s r/sørvest for Oslo, men i stedet i Gudbrandsdalen. Hovedutfordringen med å gå denne vegen er behovet for varetektsplasser og plasser for de som bør ha nærhet til familie/barn i Osloregionen. Denne vegen vil forventes å få sterk faglig motstand.
- C. At det, på tvers av de faglige vurderinger, tas en politisk beslutning om å gå i retning av konsept 2. Hovedutfordringen er da at politisk behandling sjelden gir større investeringer enn fagmiljøene anbefaler, noe som måtte skje om en slik retning skulle lykkes. En slik retning vil for øvrig medføre direkte konkurranse med llseng og Hedmark om lokalisering, der KDI nok foretrekker et stort fengsel s r i Mjøsregionen framfor i Gudbrandsdalen.
- D. At politisk beslutning om plassering av fengsler skjer uten at noen av konseptvalgutredningens alternativer eksplisitt velges. Dette for eksempel som følge av distriktpolitiske hensyn. *En mulig løsning* kan da være at en i stedet for ett fengsel med over 600 plasser sørvest for Oslo, bygger ett fengsel på 300 til 400 soningsplasser sørvest for Oslo og ett fengsel med cirka 200 til 300 soningsplasser i Gudbrandsdalen.

Alternativ D framstår ut fra status   være den mest nærliggende retning   forfølge. Dette fordi;

- 1. Alternativet kan kommuniseres å ta utgangspunkt i det anbefalte konsept 3⁷.
- 2. Det er en faglig diskusjon hvorvidt fengsel med størrelse opp mot 600 plasser er hensiktsmessig. Tvert om argumenteres det for at skalaeffekter flater ut ved 200-300 plasser, mens stordriftsulemper blir synlige allerede på dette niv et⁸.
- 3. Alternativet *kan* kommuniseres å balansere behovet for økt kapasitet n r Oslo og sørvest for Oslo, samt varetektrelatert behov, mens et fengsel i Gudbrandsdalen kan supplere med tilhørende fasiliteter/tilbud viktig ved lengre soning og for grupper av innsatte.
- 4. Alternativet innebærer «konkurranse» om soningsplasser med Osloregionen. Gitt det press Osloregionen har i bolig- og arbeidsmarkedet, vil det være lettere å argumentere for å

⁶ Sett bort fra 0-alternativet, som altså ikke dekker behovet for soningsplasser.

⁷ Hvordan KDI vil stille seg til en slik innfallsvinkel bør eventuelt sjekkes.

⁸ KS1-rapporten rundt plassering av fengsel i Agder er i denne sammenheng relevant.

avlaste denne regionen, enn å argumentere for å flytte arbeidsplasser vekk fra - for eksempel - Hedmark.

Andre tema relevant for videre arbeid

Nødvendig areal

Kontaktperson i KDI antyder følgende arealbehov ved bygging av nytt fengsel;

Antall soningsplasser	Arealbehov (dekar) middels sikkerhet ⁹	Arealbehov (dekar) høy sikkerhet ¹⁰
100	70-90	100-120
200	100-120	120-150
300	Cirka 150	Cirka 200

I Froland, der det nå bygges et fengsel med 200 plasser, tilbød kommunen i utgangspunktet en tomt på 236 dekar. Denne tomten ville da også kunne fungere for et fengsel med cirka 300 soningsplasser.

Frya Leir er til sammenligning på 70 dekar, med noe mulighet for utvidelse sørover. Når Kriminalomsorgen ser på bygging av fengsel med 250 plasser eller mer, kan dette virke noe lite.

Krav om «geografisk nærhet»

Straffegjennomføringslovens § 3 peker på barns rett til samvær ved sine foreldre ved gjennomføring av straffereaksjonen. I KVUen kommenteres dette slik;

«Nærhet til hjemstedet, særlig dersom hensynet til barn tilsier en slik plassering, skal også tillegges vekt, og slik plassering skal velges «så langt det er praktisk mulig og formålstjenlig». Dette setter ikke strenge krav til geografisk plassering, men tilsier at en struktur der størsteparten av kapasiteten ligger plassert nær større befolkningsområder er å foretrekke.

KVUen kommenterer behovet for geografisk nærhet knyttet til andre forhold slik;

"Straffegjennomføringskapasiteten bør være lokalisert i nærhet til politi, domstol og forvaltningssamarbeidspartnere, samt i rimelig nærhet til flyplass, hovedvegnett og kollektivtrafikk"

For å redusere kostnader knyttet til logistikk i straffesakskjeden, herunder både rene transportkostnader og medgått arbeidstid, er det viktig at straffegjennomføringskapasiteten er lokalisert på en måte som ivaretar identifiserte behov for nærhet til politi (særlig sentralarrestere), domstol (særlig tingrett) og forvaltningssamarbeidspartnere. Med tanke på at en stor andel av de innsatte er utenlandske statsborgere er det effektiviserende dersom fengslene kan legges nært internasjonale flyplasser. Nærhet til hovedvegnett og

⁹ Gjerde rundt fengselet, dvs. uten mur og sikkerhetssoner.

¹⁰ Tall estimert av Rudihagen AS, basert på samtale med KDI.

kollektivtrafikk gjør fengslene lettere tilgjengelig for eksterne, både forvaltningssamarbeidspartnere og besøkende.

Overnevnte ønsker/krav påvirker særlig fagmiljøenes syn på lokalisering av nye fengsel, og drar i retning av å bygge soningskapasitet i Osloregionen eller i nærheten av Gardermoen.

Gjennomslag for bygging av fengsel i midtdalen krever nok

- 1) at en kan dokumentere grupper av innsatte hvis umiddelbar nærhet til bosted ikke er kritisk, samt
- 2) at «avstandsulempen» kompenseres av andre fordeler ved en lokalisering i Gudbrandsdalen.

Teknologisk utvikling kan redusere krav til «nærhet»

Forutsatt tilstrekkelig kapasitet i Osloregionen knyttet til kortsiktig varetektsfengsling og eller for sonende med små barn, kan det hevdes at teknologisk utvikling¹¹ reduserer kravet til umiddelbar nærhet *av andre årsaker*. I dette ligger for eksempel økt bruk av elektronisk kommunikasjon og videokonferanser i dialog mellom sonende, politi, advokater eller andre forvaltningssamarbeidspartnere.

I et slikt perspektiv vil det være mulighet til å vektlegge høyere andre forhold når soningsplasser skal lokalisere, slik som gode tilbakeføringsvilkår for de sonende og etablering av flere statlige arbeidsplasser utenfor Osloregionen.

Oppsummering og vegen videre

Kriminalomsorgens utredninger og vurderinger, hvor Konseptvalgutredningen er det viktigste, bidrar ikke til å styrke mulighetene for fengselsetablering i Midt-Gudbrandsdal.

En fengselsetablering i Gudbrandsdalen krever således et betydelig politisk arbeid, der andre forhold enn de tradisjonelt kriminalomsorgsfaglige må vektlegges. Politisk vektlegging av å plassere statlige arbeidsplasser utenfor Oslo vil nok være avgjørende.

Gjennomslag for regionalpolitiske hensyn er samtidig krevende dersom slike hensyn tilsidesetter faglige vurderinger. Det må således søkes argumenter for en fengselsløsning i midtdalen som også kan få støtte i KDI og Justisdepartementets fagseksjon. Hvilke argumenter som da må bygges, og hvorvidt slike støtte er mulig å få, er det foreløpig ikke tatt stilling til.



Tommy Rudihagen, partner Rudihagen AS

¹¹ Kilde; KDI nøkkelperson.