

Kriminalforsorgens kapacitet

22. oktober 2012

Indhold

Kap. 1. Opgørelse af kriminalforsorgens kapacitet 2012-2016	3
1.1 Kriminalforsorgens kapacitet 2004-2011	3
1.2 Principper for opgørelse af kriminalforsorgens kapacitet	7
1.2.1 Kriminalforsorgens institutioner.....	7
1.2.2 Fodlænker.....	9
1.3 Planlagte og besluttede ændringer i kriminalforsorgens kapacitet.....	10
1.3.1 Nyt fængsel på Falster og lukning af Statsfængslet i Vridsløselille	10
1.4 Kriminalforsorgens aktuelle og fremadrettede kapacitet 2012-2016	11
1.5 Frihedsberøvede asylansøgere	12
Kap. 2. Kriminalforsorgens forventede belægsudvikling 2012-2016	14
2.1 Model for kortsigtet fremskrivning af belæg	14
2.2 Prognose for kriminalforsorgens belæg i 2012.....	16
2.3 Usikkerhed i de kortsigtede fremskrivninger.....	17
2.4 Metode i forhold til flerårige fremskrivninger.....	18
2.4.1 Erfaringer med flerårige fremskrivninger.....	18
2.4.2 Principper for flerårig belægsfremskrivning.....	19
2.4.3 Usikkerhed ved kortsigtede og langsigtede fremskrivninger	24
2.5 Prognose for kriminalforsorgens belæg i 2012-2016.....	25
Kap 3. Kapacitetsstyring	26
3.1 Måltal for kapacitetsudnyttelse - historik og niveau	26
3.2 Intern belægsstyring i kriminalforsorgen.....	27
Kap. 4 Kapacitetsudnyttelse.....	30
4.1 Begrænsninger i forhold til kapacitetsudnyttelse.....	30
4.1.1 Praktiske begrænsninger.....	30
4.1.2 Mulighederne for substitution mellem pladstyper.....	31
4.1.3 Særafdelinger.....	31
4.1.4 Fodlænker.....	33
4.1.5 Pensioner.....	33
4.2 Muligheder for løbende regulering af kapacitetsudnyttelsen.....	34
4.2.1 Bufferkapacitet og overbelæg.....	34
4.2.2 Venterko.....	34
4.3 Mulig afgrænsning i forhold til potentielt kapacitetsudnyttelsesniveau	36
4.4 Kapacitetsmanko ved forskellige mål for kapacitetsudnyttelsen	38
4.5 Afledte virkninger ved forskellige belægsniveauer.....	40
Kap. 5 Mulige kapacitetsudvidelser.....	44
Kap 6. Grønland	46
6.1. Kriminalforsorgen i Grønland.....	46
6.1.1. Lovgrundlag, organisering og økonomi.....	46

6.2. Kapacitet i Grønland 2004-2011	47
6.3. Fremtidig kapacitet i Grønland.....	48
6.4. Forventet belægsudvikling i Grønland 2012-2016.....	48
6.4.1. Metodemæssige overvejelser	48
6.4.2. Belægsfremskrivning.....	49
6.5. Kapacitetsmanko	52
6.6. Afvikling af venterko.....	52
Kap 7. Færøerne	54
Bilag A. Belægsprognose 2012 – bagvedliggende forudsætninger.....	56
A1. Fængselsafsonerbelæg	56
A2. Arrestantbelæg.....	60
A3 Andet belæg.....	60
A4. Fordeling af belæg på pladstyper.....	61
A5. Generelt om referenceperiode.....	61
Bilag B. Lovændringer og administrative tiltag i 2011 og 2012	63
B.1 Analyse af kriminalforsorgens kapacitetsbehov i 2011.....	64
B.2 Aftale om kriminelle bander og organiseret indbrudskriminalitet mv. (2020).....	69
B.3. Øvrige lovgivningsmæssige tiltag.....	73
Bilag C. Belægsprognose 2013-2016 – bagvedliggende forudsætninger	75
C1. Udvikling i den anmeldte kriminalitet.....	75
C2. Demografisk udvikling.....	76
C3. Andre faktorer.....	77

Kap. 1. Opgørelse af kriminalforsorgens kapacitet 2012-2016

1.1 Kriminalforsorgens kapacitet 2004-2011

Ubetingede fængselsstraffe fuldbyrdes som udgangspunkt i et fængsel eller arresthus og i særlige tilfælde i kriminalforsorgens pensioner. Indsatte med kortere domme, som findes egnede hertil, kan desuden få tilladelse til at afsone deres straf i hjemmet med intensiv - herunder elektronisk - overvågning (fodlænke).

Der kan overordnet sondres mellem følgende pladstyper:

- Åbne fængselspladser
- Lukkede fængselspladser
- Arresthuspladser
- Pensionspladser
- Fodlænker

Kriminalforsorgens kapacitet er siden 2004 løbende blevet justeret i takt med bl.a. belægsudvikling, introduktion af fodlænkeordningen mv. De seneste år har kapaciteten i fængsler og arresthuse udgjort i størrelsesorden 4.100, *jf. tabel 1*. Dette er på niveau med kapaciteten i fængsler og arresthuse 2005-2007. Siden 2005 har kriminalforsorgen dog samtidig etableret ca. 233 fodlænkepladser.

Tabel 1
Kriminalforsorgens kapacitet 2004-2011 fordelt på kapacitetstype (gns. årspladser)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Arrestpladser	1.679	1.700	1.721	1.675	1.608	1.714	1.778	1.819
Åbne fængselspladser	1.394	1.527	1.520	1.477	1.377	1.348	1.395	1.371
Lukkede fængselspladser	840	922	943	960	921	958	944	944
Kapacitet i fængsler og arresthuse	3.913	4.149	4.184	4.112	3.906	4.018	4.117	4.134
Pensionspladser	181	181	180	180	180	180	180	180
Fodlænkepladser	-	75	150	150	175	200	203	233
Kapacitet uden for fængsler og arresthuse	181	256	330	330	355	380	383	413
Kapacitet i alt	4.094	4.405	4.514	4.442	4.261	4.398	4.500	4.547

Anm.: Arrestkapaciteten er inkl. 36 midlertidige arrestpladser i Kriminalforsorgens Institution for Frihedsberovende Asylansøgere Ellebæk. Pladserne har i 2010 være anvendt i kortere perioder mens de i 2011 har været anvendt hele året.

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Som det fremgår af tabellen er der ændringer i kapaciteten fra år til år. Udsvingene skyldes bl.a., at der i perioden 2004-2006 blev åbnet ca. 300 pladser, inkl. 170 midlertidige pladser på Langeland. Som følge af politi- og retsreformen oplevede kriminalforsorgen et markant fald i antallet af indsatte i 2007 og 2008. I 2. halvdel af

2007 lukkede to arresthuse midlertidigt og ca. 200 pladser blev lukket midlertidigt i perioden 2008-2009.

Som følge af et højere varetægtsbelæg blev det besluttet at konvertere ca. 100 åbne pladser til arrestpladser i 2010-2011.

Muligheden for afsoning med elektronisk fodlænke trådte i kraft pr. 1. juli 2005 med 150 afsoningspladser. Ordningen blev udvidet d. 21. april 2006, d. 1. juli 2008 og d. 1. juli 2010. Kapaciteten er gradvist tilpasset i takt hermed.

Der er redegjort nærmere for kriminalforsorgens aktuelle og fremadrettede kapacitet 2012-2016 i *afsnit 1.4*.

Kriminalforsorgens institutioner er overordnet organiseret efter pladstype, idet det dog gælder for en række af institutionerne, at der inden for samme institution findes flere forskellige pladstyper. Dette er illustreret i *tabel 2*, hvor kriminalforsorgens kapacitet er fordelt på institutions- og pladstype.

Det skal bemærkes, at *tabel 2* tager udgangspunkt i kapacitetsopgørelsen ultimo 2011, mens der i *tabel 1* er medtaget et gennemsnit for 2011. Forskellen følger bl.a. af, at der i december 2011 er konverteret en række åbne fængselspladser til arrestpladser på institutionen Renbæk.

Tabel 2
Kriminalforsorgens pladstyper ultimo 2011 fordelt på institutioner

	Arresthuse	Lukkede fængsler	Åbne fængsler	I alt
Arrestpladser	1.599	169	112	1.880
Åbne fængselspladser	-	15	1.301	1.316
Lukkede fængselspladser	-	803	135	938
I alt	1.599	987	1.548	4.134

Anm.: Arrestkapaciteten er inkl. 36 midlertidige arrestpladser i Kriminalforsorgens Institution for Frihedsberøvede Asylansøgere Ellebæk. Pladserne har i 2010 være anvendt i kortere perioder mens de i 2011 har været anvendt hele året.

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Dømte personer, der skal afsone en ubetinget frihedsstraf, anbringes som hovedregel i et åbent fængsel. Et åbent fængsel er karakteriseret ved, at de indsattes tilstedeværelse i fængslet ikke er sikret ved ydre fysiske sikringsmidler, men søges sikret ved regler for de indsattes ophold og færden. Der er derfor ikke ringmure samt en relativ mindre intensiv personalebemanding sammenlignet med lukkede fængsler.

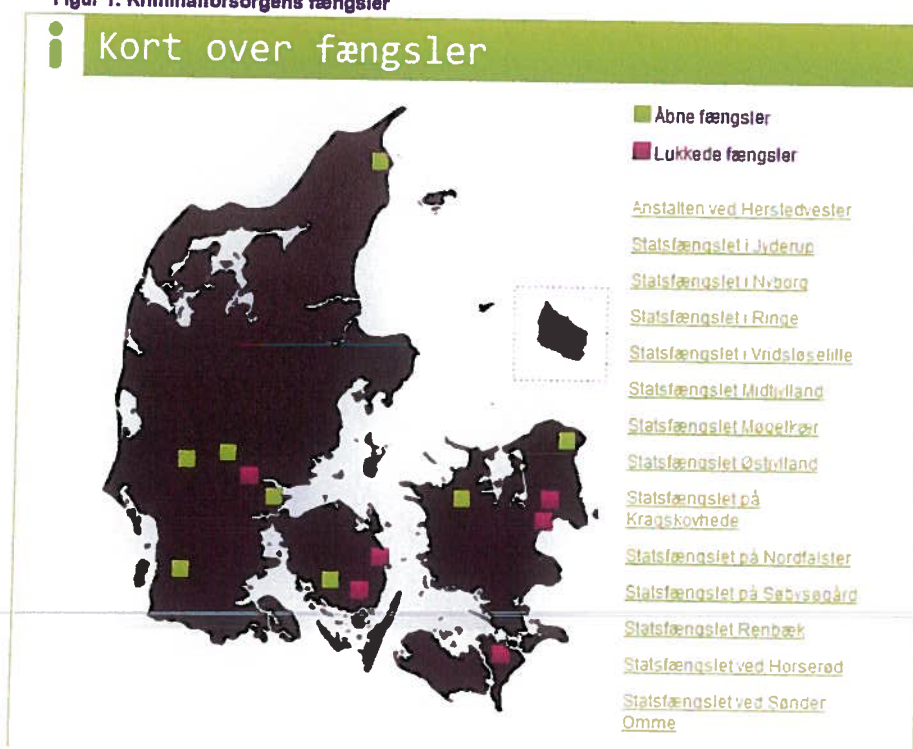
Kriminalforsorgen har 8 åbne fængsler: Statsfængslet i Jyderup, Statsfængslet Midtjylland, Statsfængslet Møgelkær, Statsfængslet på Kragshovede, Statsfængslet

på Sobysøgård, Statsfængslet Renbæk, Statsfængslet ved Horserød og Statsfængslet ved Sdr. Omme. I en række af fængslerne er der lukkede afsnit, der efter behov kan anvendes fleksibelt. Der er p.t. fx etableret arrestafdelinger i Horserød, Sdr. Omme, Renbæk og Jyderup. De lukkede afsnit er karakteriseret ved at have fysiske sikkerhedsforanstaltninger som perimetersikring i form af hegn, kameraer, alarmer m.v.

Kriminalitetens art, straffens længde, negativ stærke eller risiko for undvigelse kan betyde, at dømte personer skal placeres i et lukket fængsel. Et lukket fængsel er karakteriseret ved, at de indsatte tilstedeværelse søges sikret ved fysiske sikringsmidler, herunder ringmur, tv-overvågning, tremmer for vinduerne, låste døre og betydelig personalebemanding.

Kriminalforsorgen har 5 lukkede fængsler: Statsfængslet i Nyborg, Statsfængslet i Vridsløselille, Statsfængslet Østjylland, Statsfængslet i Ringe og Anstalten ved Herstedvester.

Figur 1: Kriminalforsorgens fængsler



Personer, som er varetægtsfængslede, anbringes i et arresthus.

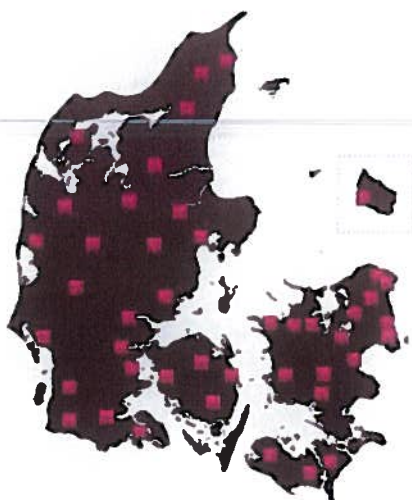
Kriminalforsorgen har 36 arresthuse fordelt over hele landet. Hertil kommer Københavns Fængsler med i alt 545 pladser.

Herudover er der i fængslerne i Vridsløselille, Østjylland og Nyborg arrestafdelinger. Tilsvarende gælder en række åbne fængsler, *jf. ovenfor*.

Arresthusene anvendes især til varetægtsfængslede, men benyttes også i et vist omfang til afsoning af kortere straffe.

Figur 2: Kriminalforsorgens arresthuse og arrestafdelinger

Arrestafdelingen i Statsfængslet i Horsørød	Arresthuset i Kalundborg
Arrestafdelingen i Statsfængslet ved Sdr. Omme	Arresthuset i Køge
Arrestafdelingen i Statsfængslet i Jyderup	Arresthuset i Kolding
Arrestafdelingen i Statsfængslet i Renbæk	Arresthuset i Maribo
Arrestafdelingen i Statsfængslet i Nyborg	Arresthuset i Næstved
Arrestafdelingen i Statsfængslet Østjylland	Arresthuset i Nakskov
Arrestafdelingen i Vridsløselille	Arresthuset i Nykøbing Falster
Arresthuset i Aalborg	Arresthuset i Nykøbing Mors
Arresthuset i Åbenrå	Arresthuset i Odense
Arresthuset i Århus	Arresthuset i Randers
Arresthuset i Assens	Arresthuset i Ringkøbing
Arresthuset i Esbjerg	Arresthuset i Ringsted
Arresthuset i Frederikshavn	Arresthuset i Rønne
Arresthuset i Frederikssund	Arresthuset i Roskilde
Arresthuset i Haderslev	Arresthuset i Silkeborg
Arresthuset i Helsingør	Arresthuset i Slagelse
Arresthuset i Herning	Arresthuset i Sønderborg
Arresthuset i Hillerød	Arresthuset i Svendborg
Arresthuset i Hjørring	Arresthuset i Tønder
Arresthuset i Hobro	Arresthuset i Vejle
Arresthuset i Holbæk	Arresthuset i Viborg
Arresthuset i Holstebro	Københavns Fængsler



Herudover driver kriminalforsorgen institutionen Ellebæk for frihedsberøvede asylansøgere mv. Kriminalforsorgen har mulighed for at anvende nogle af pladserne som midlertidig bufferkapacitet ved mangel på arrestpladser, såfremt at asylbelægget ikke påkræver en udnyttelse heraf, *jf. afsnit 1.2 og kap. 3.*

I 2011 udgjorde såkaldte særafdelinger ca. 33 pct. af kriminalforsorgens 1.316 åbne og 938 lukkede fængselspladser. Særafdelinger er forbeholdt specielle grupper af indsatte, eksempelvis negativt stærke indsatte, indsatte i behandling for diverse misbrug, svage indsatte mv. Særafdelinger behandles nærmere i *afsnit 1.6.*

Indsatte kan under deres afsoning, typisk som led i udslusningen til samfundet, anbringes i en af kriminalforsorgens pensioner. Pensionerne anvendes endvidere til indsatte anbragt efter straffuldbyrdelseslovens § 78. Der er på pensionerne særlig fokus på de resocialiserende tiltag, der kan være nødvendige for at lette overgangen fra et fængselsliv til et liv i frihed.

Kriminalforsorgen har i alt 8 pensioner af forskellig størrelse og med forskellige profiler. Pensionerne er fordelt med 4 i det storkøbenhavnske område, 1 på Fyn, 1 på Fønø og 2 i Midtjylland.

Alle dømte med straffe på op til 5 måneders fængsel kan anmode om afsoning i fodlænke. De, der findes egnede hertil, kan således få tilladelse til at afsones deres straf i hjemmet med intensiv - herunder elektronisk - overvågning.

Fodlænkeordningen administreres af Kriminalforsorgen i Frihed (KIF), der har 14 afdelinger rundt i hele landet. Kun 8 af afdelingerne administrerer dog fodlænker.

1.2 Principper for opgørelse af kriminalforsorgens kapacitet

Kriminalforsorgens kapacitet opgøres som henholdsvis pladser på kriminalforsorgens institutioner og fodlænkepladser.

1.2.1 Kriminalforsorgens institutioner

For så vidt angår kriminalforsorgens institutioner kan kapaciteten på et givent tidspunkt opgøres med udgangspunkt i følgende opdeling:

- Godkendt kapacitet
- Bufferkapacitet

Der kan desuden på institutionerne etableres midlertidigt overbelæg.

Den godkendte *kapacitet* er fastlagt af Direktoratet for Kriminalforsorgen for de enkelte fængsler og arresthuse. Den godkendte kapacitet kan ændres i tilfælde af beslutninger om kapacitetsudvidelser, nedlæggelser og en ændret fordeling mellem forskellige pladstyper.

For at en celle skal kunne godkendes til belæg, skal en række betingelser være opfyldt. *For det første* skal cellen opfylde gældende minimumskrav fastlagt i *Cirkulære*

om størrelse af og udstyr af indsatte opholdsrum i kriminalforsorgens institutioner¹. For det andet skal institutionen overholde gældende krav og standarder i forhold til det sikkerhedsmæssige niveau svarende til cellens placering i åbent eller lukket regi. For det tredje skal der bl.a. være adgang til fælles- og fritidsfaciliteter. For det fjerde skal institutionen kunne tilbyde beskæftigelse i form af produktion, undervisning og behandling i overensstemmelse med de lovgivningsmæssige krav bl.a. om behandlingsgaranti, jf. bl.a. Straffuldbyrdsloven.

Gennemsnitlig kapacitet opgøres teknisk som årseffekt. Dette indebærer, at kapaciteten opgøres som summen af godkendt kapacitet for alle dage i året delt med 365.

Celler, som midlertidigt står tomme pga. fx vedligeholdelse, medregnes i den samlede kapacitet.

Den godkendte kapacitet danner bl.a. grundlag for institutionernes grundlæggende økonomiske rammer, som årligt fastlægges mellem Direktoratet for Kriminalforsorgen og de enkelte institutioner. Herudover afregnes institutionerne i overensstemmelse med det faktiske belæg.

Herudover har kriminalforsorgen et antal pladser, der kan anvendes som bufferkapacitet. Bufferkapacitet er nødvendig, for at institutionerne skal kunne håndtere perioder med ekstraordinært højt belæg. Bufferkapacitet er som udgangspunkt ikke egnet til længerevarende belæg, idet fællesfaciliteter, beskæftigelses- og uddannelses tilbud ikke er normeret til at omfatte det øgede belæg.

Kriminalforsorgen råder over særskilt *bufferkapacitet* følgende steder:

- 50 pladser i fængselsafdelingen Kærshovedgaard. Pladserne blev lukket i 2008 som følge af en udvidelse af fodlænkordningen. Som følge af bl.a. begrænsede beskæftigelsestilbud er Kærshovedgaard kun egnet til placering af indsatte med kortere straffe. I øjeblikket anvendes 25 af pladserne midlertidigt til belæg.
- 36 arrestpladser i Kriminalforsorgens Institution for Frihedsberøvede Asylansøgere, Ellebæk., såfremt at asylbelægget ikke påkræver en udnyttelse heraf.

De 50 pladser på Kærshovedgaard står tomme, når de ikke bruges til bufferkapacitet. Fængslet har i disse perioder råderet over pladserne.

De 36 pladser på Ellebæk anvendes til asylbelæg (hvis behov) eller står tomme, når de ikke bruges til bufferkapacitet. Der henvises til *kap. 3* for en uddybende beskrivelse af Ellebæk.

¹ Det fremgår af De Europæiske Fængselsregler, at der i national lovgivning skal fastsættes minimumskrav til blandt andet cellestørrelser.

Herudover har kriminalforsorgens institutioner i begrænset omfang mulighed for at etablere et midlertidigt overbelæg i form af dobbeltbelæg, inddragelse af besøgslokaler, fritidslokaler og fællesskabslokaler.

I forhold til tilvejebringelse af kortvarig bufferkapacitet i form af midlertidigt overbelæg er det i det enkelte arresthus eller fængsel den lokale ledelse, der beslutter, hvorvidt yderligere arrestanter og afsonere kan modtages, hvis der i forvejen er 100 pct. belæg. Institutionernes økonomiske rammer ændres ikke.

I forhold til tilvejebringelse af længerevarende bufferkapacitet, herunder anvendelse af pladser i Ellebæk eller Kærshovedgård, træffes beslutningerne af Direktoratet for Kriminalforsorgen. I den forbindelse foretages justeringer af de pågældende institutioners økonomiske rammer.

I direktoratets overvejelser indgår bl.a. en vurdering af sikkerhedsmæssige aspekter samt mulighederne for at varetage de indsatte rettigheder efter straffuldbyrdsloven tilstrækkeligt.

For så vidt angår midlertidig anvendelse af besøgslokaler, fritidslokaler mv., kan det i nogle tilfælde være nødvendigt at aflyse planlagte besøg, aflyse eller reducere udbuddet af fritidsaktiviteter mv.

Der foreligger ikke opgørelser af Kriminalforsorgens muligheder for på denne måde at håndtere midlertidigt overbelæg på de enkelte institutioner.

Med dobbeltbelæg forstås det forhold, at der i en celle, som er beregnet til én indsat, placeres to indsatte i kortere eller længere tid.

Folketingets Ombudsmand har i forbindelse med en klage over dobbeltbelæg (i 2001) fastslået, at det ikke er udelukket at anvende dobbeltbelæg i en akut nødsituation, men at kriminalforsorgen har pligt til at tage initiativer til at imødegå risikoen for, at brug af dobbeltbelæg får en mere permanent karakter.

Dobbeltbelæg anvendes fortrinsvist i arresthusene i forbindelse med håndtering af politiets anmodninger om at modtage en arrestant i tilfælde med fuldt belæg. Dog anvendes dobbeltbelæg også i åbne fængsler i perioder med ekstraordinært højt belæg.

1.2.2 Fodlænker

Det er frivilligt for de dømte inden for målgruppen, om de vil ansøge om at få lov til at afsone deres straf i fodlænke. Hvis de ansøger, har de et retskrav på at afsone i fodlænke, hvis de findes "egnede" til denne afsoningsform. Kriminalforsorgen har ikke mulighed for at lade kapacitetsmæssige hensyn spille ind ved denne afgørelse.

Efter udvidelsen af ordningen pr. 1. juli 2010 blev det skønnet, at det nødvendige antal fodlænkepladser ville udgøre i alt ca. 250 pladser. Med de gældende regler

forventes der fremadrettet konkret at være behov for 243 pladser, jf. kap. 2 vedr. belæg.

En udvidelse af fodlænkeordningen medfører øget indkøb og anvendelse af materiel i form af bl.a. indkøb af fodlænker, indkøb og drift af biler, indkøb af alkometre, flere urinprøver mv. Flere afsonere i fodlænke vil ligeledes indebære øget overvågning, vagtordning, tilsyn og kontrol og egnethedsvurderinger mv.

Omvendt gælder, at jo flere afsonere i fodlænke, jo flere pladser frigøres – alt andet lige – i fængsler og arresthuse.

Kriminalforsorgens kapacitet i relation til fodlænker tilpasses løbende efter behov. De økonomiske rammer for de enkelte KII²-afdelinger fastsættes bl.a. på baggrund af forventet fodlænkebelæg. KII²-afdelingerne har herefter pligt til inden for de fastlagte økonomiske rammer at imødekomme den konkrete efterspørgsel.

Der foretages ikke løbende justeringer af kriminalforsorgens samlede økonomiske rammer som følge af afvigelser mellem budgetteret og realiseret fodlænkebelæg.

Der foretages som udgangspunkt heller ikke justeringer i de interne økonomiske rammer for KIF-afdelingerne, hvis det realiserede fodlænkebelæg er højere eller lavere end budgetteret.

Direktoratet for Kriminalforsorgen følger i praksis belægget nøje og kan efter ansøgning fra afdelingerne bidrage med et rejseshold med henblik på at afhjælpe midlertidige aktivitetsstigninger som følge af et højt fodlænkebelæg.

De økonomiske konsekvenser for fængsler og arresthuse som følge af belægsændringer ved ændringer i fodlænkebelægget håndteres som led i kriminalforsorgens interne bevillingsmodel, hvor der i en vis udstrækning afregnes i forhold til det faktiske belæg, *jf. ovenfor*.

1.3 Planlagte og besluttede ændringer i kriminalforsorgens kapacitet

Der er på nuværende tidspunkt truffet beslutning om at foretage enkelte ændringer af kriminalforsorgens kapacitet i de kommende år, *jf. nedenfor*.

1.3.1 Nyt fængsel på Falster og lukning af Statsfængslet i Vridsløselille

Som led i *flerårsaftalen for kriminalforsorgen 2004-2007* blev det besluttet at opføre et nyt lukket fængsel med mindst 250 pladser på Falster. Efterfølgende blev der i tilknytning til *flerårsaftalen for kriminalforsorgens 2008-2011* afsat midler til opførelse af et nyt lukket fængsel med 250 lukkede pladser på Falster.

Byggeriet forventes gennemført og taget i brug inden udgangen af 2015. Det er forudsat, at de 241 pladser i Statsfængslet i Vridsløselille fordelt med 200 lukkede pladser og 41 arrestpladser lukkes, når det nye fængsel er taget i brug, jf. finansloven for 2009.

1.4 Kriminalforsorgens aktuelle og fremadrettede kapacitet 2012-2016

Der forventes ikke i den nærmeste fremtid ændringer i kriminalforsorgens kapacitet i hverken fængsler eller arresthuse som følge af driftsmæssige forhold el. lign. Ligeledes er der ikke på nuværende tidspunkt planlagt større organisatoriske ændringer af kriminalforsorgens fysiske rammer udover, hvad der følger tidligere politiske beslutninger, *jf. afsnit 1.3.*

Kriminalforsorgens kapacitet i perioden 2012-2016 kan på den baggrund opgøres som kapaciteten ultimo 2011 korrigeret for etableringen af det nye fængsel på Falster og den deraf afledte planlagte lukning af statsfængslet i Vridsløselille, *jf. tabel 3.*

Tabel 3
Kriminalforsorgens fremtidige kapacitet fordelt på kapacitetstype

	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Fængsler og arresthuse</i>					
Arrestpladser	1.844	1.844	1.844	1.803	1.803
Åbne fængselspladser	1.316	1.316	1.316	1.316	1.316
Lukkede fængselspladser	938	938	938	988	988
Kapacitet i alt <u>ekskl.</u> buffer	4.098	4.098	4.098	4.107	4.107
Kærshovedgaard	50	50	50	50	50
Ellebæk	38	38	38	38	38
Buffer i alt	86	86	86	86	86
Kapacitet i fængsler og arresthuse <u>inkl.</u> buffer	4.184	4.184	4.184	4.193	4.193
<i>Øvrig kapacitet</i>					
Pensionspladser	180	180	180	180	180
Fodlænkepladser	258	251	251	251	251
Samlet kapacitet uden for fængsler og arresthuse	438	431	431	431	431
Samlet kapacitet i alt <u>ekskl.</u> buffer	4.636	4.629	4.629	4.638	4.638
Samlet kapacitet i alt <u>inkl.</u> buffer	4.622	4.615	4.615	4.624	4.624

Anm.: Kapaciteten 2012 er fastlagt på baggrund af den opgjorte kapacitet ultimo 2011.

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Som det fremgår af *tabel 3*, indebærer etableringen af et nyt fængsel på Falster, at kriminalforsorgens kapacitet netto udvides med 9 pladser fra 2015. Herunder sker der dog en forskydning mellem pladstyper, således at antallet af arrestpladser reduceres med 41, mens antallet af lukkede fængselspladser udvides med 50. Kriminalforsorgen vil dog indtil videre benytte et antal lukkede fængselspladser til arrestpladser, af hensyn til behovet for arrestpladser.

Herudover forventes kriminalforsorgens kapacitet – alt andet lige – at være konstant over de kommende år.

Det fremgår af finansloven for 2009, at det forventes, at Statsfængslet i Vridsløselille lukkes i forbindelse med ibrugtagning af det nye statsfængsel. Der er imidler-

tid ikke taget stilling til den fremadrettede anvendelse af Statsfængslet i Vridsløselille, herunder om bygningerne skal søges afhændet.

1.5 Frihedsberøvede asylansøgere

Frihedsberøvede asylansøgere placeres i Kriminalforsorgens Institution for Frihedsberøvede Asylansøgere Ellebæk og i Arresthuset i Åbenrå.

Ellebæk, som er beliggende ved Center Sandholm, har været anvendt til frihedsberøvelse af asylansøgere siden 1989. Ellebæk har 118 asylpladser og 18 bufferpladser, jf. tabel 4.

Tabel 4
Kapacitet Ellebæk 2004-2012 (gns. årspladser)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Antal pladser i alt	118	118	118	118	118	118	118	118	118
- heraf adskilt	18	18	18	18	18	18	18	18	18
Yderligere adskilt buffer	18	18	18	18	18	18	18	18	18
Asylbelæg	97	72	62	44	52	54	51	64	59
Ikke udnyttede pladser asyl i alt	39	64	74	92	84	82	86	72	77
<i>Potentiel bufferkapacitet til brug for arrest</i>									
Adskilte pladser	18	18	18	18	18	18	18	18	18
Buffer	18	18	18	18	18	18	18	18	18
i alt	36	36	36	36	36	36	36	36	36

Anm.: 2012 er opgjort på baggrund af jan.-april 2012. De 36 bufferpladser er anvendt periodevist i 2010, i hele 2011 og anvendes fortsat i 2012.

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Arresthuset i Åbenrå har 10 pladser til frihedsberøvede asylansøgere.

Ved placering af varetægtsarrestanter i Ellebæk skal arrestanterne holdes fuldstændig adskilt fra de frihedsberøvede asylansøgere, således at der ingen kontakt er mellem de to grupper af indsatte. Dette kan tilgodeses ved anvendelse af to afdelinger (adskilte pladser og buffer), der er adskilt fra de øvrige belægsafdelinger. Mulighederne for beskæftigelse, fritid, gårdtur mv. afholdes således helt adskilt fra asylansøgerne. Det skal imidlertid bemærkes, at der ikke på nuværende tidspunkt er etableret separate beskæftigelsesfaciliteter til bufferpladserne.

Adskillelseskravet fremgår af EU-direktiv af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) og af udlændingeloven.

Center Sandholm er beliggende i en landzone og er reguleret ved midlertidige landzonetilladelser udstedt med hjemmel i planloven og udlændingeloven. Det

fremgår af planloven, at der som hovedregel ikke uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen må foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse eller ubebyggede arealer i landzoner.

En kortvarig ændring i anvendelsen af en bygning kræver ikke en særlig tilladelse. Som følge deraf har Kriminalforsorgen periodevist anvendt 36 pladser (18 buffer- og 18 asylpladser) til midlertidig arrestbelæg.

Kap. 2. Kriminalforsorgens forventede belægsudvikling 2012-2016

2.1 Model for kortsigtet fremskrivning af belæg

Kriminalforsorgen har i en årrække udarbejdet kortsigtede prognoser over belægget til brug for den interne kapacitetsplanlægning, politiske beslutninger mv.

Kriminalforsorgens kortsigtede belægsfremskrivning tager udgangspunkt i en såkaldt kausal kvantitativ model, hvor belægget prognosticerer ved at kombinere *i)* kendt viden om igangværende afsoning, planlagte løsladelsesforløb samt idømt strafmasse med *ii)* antagelser om den *forventede udvikling* i parametre, som har direkte betydning for belægget, men hvor udviklingen i parameteret endnu ikke er kendt, fx forventet afsoningstid, udvikling i idømt strafmasse, arrestbelæg mv. Herudover indregnes de forventede effekter af *iii)* konkrete lovændringer samt ændringer af administrative regler.

Det samlede belæg i 2012 fremskrives overordnet ved følgende:

- Fængselsbelæg, der allerede er indsat til afsoning.
- Fængselsbelæg, der genereres af fremtidige afsoningsforløb.
- Fradrag i fængselsbelæg for afsoning uden for fængsler og arresthuse, dvs. ved placering af dømte i alternative afsoningsforløb (udstationeringer, § 78-forløb²) samt i forbindelse med midlertidige hospitalsindlæggelser på civile sygehuse under afsoningen.
- Afsoning i eget hjem under elektronisk overvågning (fratrækkes fængselsbelæg)
- Arrestantbelæg
- Andet belæg (primært frihedsberøvede i henhold til udlændingeloven).

Belægsfremskrivningen gennemføres konkret ved udarbejdelse af særskilte prognoser for følgende led:

1. Fængselsafsonerbelæg (indsatte med domme)
 - A. Igangværende afsoning
 - B. Nye fængselsdomme og idømt strafmasse
 - C. Generel udvikling i nye fængselsdomme og idømt strafmasse
 - D. Afsoning uden for fængsler og arresthuse (fodlænke, pensioner mv.) – svarer til pkt. 4.
 - E. Effekt af lovændringer
2. Arrestantbelæg (anholdte og varetægtsfængslede)
3. Andet belæg (særligt frihedsberøvede i henhold til udlændingeloven)
4. Belæg uden for fængsler og arresthuse (fodlænke, pensioner mv.) - parallelt til pkt. 1.D.

² Dømte, der pga. ung alder eller behov for særlig behandling eller pleje, afsoner dele eller hele deres straf på Kriminalforsorgens pensioner eller på institutioner uden for Kriminalforsorgen.

For hvert enkelt led er prognosen baseret på følgende principper:

- Kendt viden:* For parametre, som er kendt på prognosetidspunktet anvendes domstolenes og kriminalforsorgens registreringer på individniveau (Kriminalforsorgens klientsystem).
- Antagelser:* Parametre, som ikke er kendt på prognosetidspunktet, forudsættes som udgangspunkt enten 1) at være konstante og dermed svare til det gennemsnitlige realiserede niveau det seneste år eller 2) at være underlagt en strukturel udvikling svarende til den realiserede udvikling det seneste år. I særlige tilfælde kan lovmæssige eller praksisrelaterede ændringer inden for det seneste år tale for en anden referenceperiode, *jf. f. ex. antagelse om prøveløsladelse nedenfor.*
- Lovændringer:* Hvis der inden for det seneste år er gennemført lovændringer, herunder administrative ændringer, der vurderes at have effekt på enten fængsels- eller arrestbelægget foretages der for hver ændring en konkret vurdering af effekten samt indvirkningstidspunktet, *jf. bilag c.*

Fra 2012 vurderes følgende ændringer, at have effekt:

- Analyse af kriminalforsorgens kapacitetsbehov i 2011
 - Anbringelse af flere dømte i åbent fængsel
 - Udvidelse af noget-for-noget-ordningen
 - Personundersøgelser for alle under 25 år
 - Øget udslusning
- Aftale om kriminelle bander og organiseret indbrudskriminalitet mv. (2020)
 - Skærpet straf for hjemmerøveri
 - Skærpet straf for organiseret indbrudskriminalitet
 - Samfundstjeneste inden for varsomhedsområdet
 - Egnethedskriterier for samfundstjeneste
 - Udvidelse af den tidsmæssige begrænsning for samfundstjeneste
 - Udviste udlændinge (tidlig prøveløsladelse og overførsel til afsoning i hjemlandet)
- Øvrige ændringer lovgivningsmæssige tiltag
 - Forhøjelse af den kriminelle lavalder
 - Straf for overtrædelse af knivforbuddet

Grundlaget for prognosticeringen af hvert led for 2012 er sammenfattet i *tabel 5.*

Tabel 5
Grundlag for kriminalforsorgens belægsprognose

Prognose	Kendt	Bemærkning
1. Fængselsbelæg		
A. Igangværende afsoning		
Antal personer i uafsluttede afsoningsforløb i 2012	Ja	
Afsoningstid i henhold til straf og prøveløsladelse i 2012	Ja	Er planlagt på individniveau
B. Nye fængselsdomme og idømt strafmasse		
Tilgang af strafmasse det seneste år	Ja	Opgørelsen foretages et år bagud fra prognosetidspunktet.
Fratræk af varetægtsfængsling og isolation	Ja	Er registreret på individniveau
Forventet afsoningstid i henhold til prøveløsladelse	Nej	Antages at svare til realiserede prøveløsladelser siden 1. juli 2011 (ikrafttrædelse af den udvidede noget-for-noget-ordning).
C. Udvikling i nye domme og idømt strafmasse		
Forventet udvikling i nye domme og idømt strafmasse	Nej	Antages at udvikle sig i takt med antallet af anmeldte forbrydelser
Forventet udvikling i antallet af anmeldte forbrydelser	Nej	Antages at svare til den realiserede udvikling det seneste år
D. Afsoning uden for fængsler og arresthuse		
Forventet fodlænkebelæg	Nej	Antages at svare til de seneste 12 måneders realiserede belæg.
Forventet belæg i øvrigt	Nej	Antages at svare til de seneste 12 måneders realiserede belæg.
E. Lovændringer		
Effekten af gennemførte lovændringer	Nej	Skønnes konkret, jf. bilag B.
2. Arrestantbelæg		
Forventet arrestantbelæg	Nej	Antages at svare til aktuelt niveau korrigeret for den realiserede udvikling de seneste 12 måneder.
3. Andet belæg		
Andet belæg (særligt frihedsberøvede i henhold til udlændingeloven, ekskl. asylansøgere)	Nej	Antages at svare til de seneste 12 måneders realiserede belæg.
4. Belæg uden for fængsler og arresthuse		
		Se pkt. 1.D.

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Fordelingen af det samlede prognosticerede belæg på åbne og lukkede pladser sker som udgangspunkt ved anvendelse af den realiserede gennemsnitlige belægsfordeling de seneste 12 måneder.

Metoden og prognosticeringen af de enkelte led er uddybet i *bilag A*.

2.2 Prognose for kriminalforsorgens belæg i 2012

Tabel 6 sammenfatter belægget i 2011 og belægsprognosen for 2012 baseret på metoden og grundlaget beskrevet i *afsnit 2.1*.

Tabel 6
Kriminalforsorgens belæg 2011 og forventede belæg 2012 (gns. årsbelæg)

	2011	2012
1. Fængselsbelæg	2 553	2 548
- heraf i gangværende afsoning i 2012 (A)	-	1.249
- heraf nytillgået afsoning (B)	-	1.768
- heraf udvikling i nye domme og idømt strafmasse (C)	-	0
- heraf afsoning uden for fængsler og arresthuse – fodlænke (D)	-	-258
- heraf afsoning uden for fængsler og arresthuse – andet (D)	-	-119
- heraf ny lovgivning (E)	-	[-94]
2. Arrestantbelæg	1 384	1.384
3. Andet belæg	100	110
Belæg i alt (1+2+3)	4.037	4.042

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Tabel 7 sammenfatter belægget i 2011 og belægsprognosen for 2012 fordelt på kapacitetstyper.

Tabel 7
Kriminalforsorgens belæg 2011 og forventede belæg 2012 fordelt på kapacitetstype (gns. årsbelæg)

	2011	2012
Arrestpladser	1.794	1.820
Åbne fængselspladser	1.335	1.330
Lukkede fængselspladser	908	892
Fængsler og arresthuse i alt	4.037	4.042
Pensionspladser (afsonerbelæg)*	119	119
Fodlænkepladser	246	258

* Det skal bemærkes, at de 119 pladser alene vedrører domte. Pensionspladserne anvendes herudover bl.a. til betingede domte, prøvelsladte, frivillige i tilsyn og minusklinter (Skejby). Den reelle kapacitetsudnyttelse har i 2011 således ligget på ca. 97 pct. svarende til ca. 174 belægsenheder.

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

2.3 Usikkerhed i de kortsigtede fremskrivninger

Kriminalforsorgen har de seneste år udarbejdet kortsigtede belægsfremskrivninger i overensstemmelse med metoden beskrevet i afsnit 2.1.

Frem til 2009 var kriminalforsorgens kortsigtede prognoser baseret på en kombination af to kvantitative modeller – en kausal model og en trendbaseret fremskrivningsmodel. Den trendbaserede fremskrivning var en såkaldt ARIMA-model (statistisk tidsseriemodel) baseret på tidsserier af den anmeldte kriminalitet og ubetingede domfældelser. Implementeringen af politi- og retsreformerne indebar dog midlertidige udsving i sagsproduktionen i retsprocessens forskellige led i 2007 og

2008, hvilket svækkede den daværende fremskrivning. I 2009 blev prognosemodellen som følge heraf omlagt til den nuværende metode.

Efter omlægningen fra 2009 har den overordnede usikkerhed ligget på mindre end 2 pct., *jf. tabel 8.*

Tabel 8
Usikkerhed i kriminalforsorgens prognoser 2006-2011 (gns. årsbelæg)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prognosticeret belæg	3.813	3.818	3.804	3.532	4.036	3.989
Realiseret belæg	3.932	3.846	3.530	3.715	3.985	4.037
Forskel	-119	172	274	-183	71	48
Træfsikkerhed	97 pct.	96 pct.	93 pct.	96 pct.	98 pct.	99 pct.

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

2.4 Metode i forhold til flerårige fremskrivninger

Der udarbejdes ikke på nuværende tidspunkt mellemfristede fremskrivninger af kriminalforsorgens belæg. Kriminalforsorgen har dog tidligere foretaget en flerårig fremskrivning, ligesom en række lande regelmæssigt udarbejder langsigtede belægsprognoser, *jf. afsnit 2.4.1.*

En flerårig belægsfremskrivning vil grundlæggende være baseret på de samme prognoseled som kriminalforsorgens kortsigtede fremskrivningsmodel. Dog gælder det, at fremskrivningen i højere grad vil skulle baseres på en forventet udvikling i de underliggende parametre frem for kendt viden i takt med, at fremskrivningsperioden udvides. Der vil i den forbindelse skulle tages stilling til, hvordan disse forventninger fastlægges, ligesom der selvsagt må forventes en større usikkerhed, *jf. afsnit 2.4.2.*

2.4.1 Erfaringer med flerårige fremskrivninger

Kriminalforsorgen har én gang tidligere foretaget en flerårig fremskrivning. I forbindelse med en analyse af kriminalforsorgens fremtidige kapacitetsbehov i 2002 udarbejdet af Justitsministeriet og Finansministeriet blev der gennemført en seksårig fremskrivning af belægsbehovet for perioden 2002-2007. Prognosens træfsikkerhed kunne i prognosens første år (2002) opgøres til 96 pct. For den resterende periode (2003-2007) kunne den gennemsnitlige træfsikkerhed opgøres til 90 pct. (94 pct. i 2003, 91 pct. i 2004, 83 pct. i 2005, 86 pct. i 2006 og 95 pct. i 2007). En hovedforklaring på den store usikkerhed i årene 2005 og 2006 var et ekstraordinært højt belæg som følge af en efterfølgende politisk beslutning om afvikling af en større kø af ventere.

En række lande gennemfører regelmæssigt langsigtede belægsfremskrivninger:

- I *Sverige* er der siden 2008 anvendt en 4-årig prognosemodel for hele det svenske retssystem. Den svenske kriminalforsorg baserer sit bidrag til den samlede prognose på en ARIMA-model, der ligger tæt op ad den oprindelige danske model. Indtil videre har modellens træfsikkerhed ligget på 96-97 pct. for første prognoseår og ca. 90 pct. fra andet prognoseår (2009-prognosen).
- I *Holland* anvendes en mere avanceret prognosemodel baseret på en lang række dataserier for hele retsområdet, der sammenbindes og kombineres med information om demografi, socioøkonomiske forhold og institutionelle faktorer som f.eks. antal politistationer og politiets budget. Prognosens træfsikkerhed ved etårige prognoser ligger på 95 pct. For de tre- og seksårige prognoser ligger prognosens træfsikkerhed på henholdsvis 89 pct. og 83 pct.
- *New Zealand* anvender en model, der kan simulere en række hovedindikatorers (key drivers) påvirkninger, og modellen er bygget op som en *business dynamics* model bestående af en række sammenknyttede kædemodeller i retsprocessen. Prognosens langsigtede træfsikkerhed er uklar, men den etårige fremskrivning vurderes at ligge på minimum 95 pct.

Der kan ikke på baggrund af kriminalforsorgens tidligere erfaringer eller internationale prognoser peges på konkrete prognosemodeller, som sikrer mere robuste langsigtede prognoser. Således er der heller ikke umiddelbart indikationer på, at mere komplicerede prognosemodeller medfører større træfsikkerhed end mere simple fremskrivninger.

2.4.2 Principper for flerårig belægsfremskrivning

Der er ikke udviklet dynamiske modeller til fremskrivning af kriminalforsorgens belæg. Det vurderes derfor, at en flerårig belægsprognose på det foreliggende grundlag må tage udgangspunkt i en forlængelse af kriminalforsorgens nuværende kortsigtede fremskrivningsmodel.

Dette skal endvidere ses i sammenhæng med, at kriminalforsorgens kortsigtede belægsprognoser er karakteriseret ved en relativ lav usikkerhed, herunder sammenlignet med andre landes kortsigtede belægsprognoser.

Hertil kommer, at hverken kriminalforsorgens eller andre landes erfaringer med langsigtede prognoser indikerer, at mere komplicerede prognoseværktøjer leder til væsentlige forbedringer af den langsigtede træfsikkerhed.

Det vurderes som udgangspunkt hensigtsmæssigt, at der foretages en femårig fremskrivning af kriminalforsorgens belæg, dvs. 2012-2016.

Ved forlængelsen af den kortsigtede prognose frem til 2016 må det overvejes:

- Hvordan der opstilles forventninger til de parametre, som er kendt i den kortsigtede fremskrivning.
- Om og i givet fald hvordan den længere tidshorisont indvirker på den forventede udvikling i de parametre, som ikke er kendt i den kortsigtede fremskrivning.

Udgangspunktet vurderes at skulle være en *direkte fremskrivning*, hvor belægget i de efterfølgende år – alt andet lige – antages at svare til niveauet for den kortsigtede fremskrivning.

Den direkte fremskrivning vurderes endvidere at skulle udbygges med *konkrete korrektioner for effekter af gennemførte lovændringer og administrative tiltag*.

De konkrete korrektioner er uddybet i *bilag B* og vedrører gennemførte lovændringer, herunder administrative ændringer, nævnt i *afsnit 2.1*.

For hver ændring er der foretaget konkrete vurderinger af ændringens effekt på belægget bl.a. baseret på den konstaterede domspraksis, erfaringer med tidligere ordninger mv. De skønnede effekter er sammenfattet i *tabel 9*.

Tabel 9
Forventede effekter af lovgivningsmæssige og administrative ændringer

Gns. årsbelæg	2012	2013	2014	2015	2016
Analyse af kriminalforsorgens kapacitetsbehov i 2011					
Anbringelse af flere dømtte i åbent fængsel (åbne pladser)	9	9	9	9	9
Anbringelse af flere dømtte i åbent fængsel (lukkede pladser)	-9	-9	-9	-9	-9
Udvidelse af noget-for-noget-ordningen	-15	-25	-25	-25	-25
Personundersøgelser for alle under 25 år	-45	-45	-45	-45	-45
Øget udslusning (åbne pladser)	28	28	28	28	28
Øget udslusning (lukkede pladser)	-28	-28	-28	-28	-28
Aftale om kriminelle bander og organiseret indbrudskriminalitet (2020)					
Skærpet straf for hjemmerøveri	0	28	88	133	134
Skærpet straf for organiseret indbrudskriminalitet	0	11	22	22	22
Samfundstjeneste inden for varsomhedsområdet (fængselsbelæg)	-7	-10	-10	-10	-10
Samfundstjeneste inden for varsomhedsområdet (fodlænkebelæg)	-3	-5	-5	-5	-5
Egnhedskriterier for samfundstjeneste (fængselsbelæg)	0	-10	-10	-10	-10
Egnhedskriterier for samfundstjeneste (fodlænkebelæg)	0	-10	-10	-10	-10
Den tidsmæssige begrænsning for samfundstjeneste	-13	-20	-20	-20	-20
Udviste udlændinge	-9	-14	-14	-14	-14
Øvrige ændringer lovgivningsmæssige tiltag					
Forhøjelse af den kriminelle tavalder	0	0	0	0	0
Straf for overtrædelse af knivforbuddet	-2	-2	-2	-2	-2
I alt	-94	-102	-33	14	15
- heraf fængselsbelæg	-91	-87	-18	29	30
- heraf fodlænkebelæg	-3	-15	-15	-15	-15

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Det skal bemærkes, at de skønnede effekter for en række af ændringerne afviger fra, hvad der oprindeligt var forudsat. Dette gælder særligt frigørelsesinitiativer, hvor kriminalforsorgen skønner den faktiske effekt til at være lavere end forudsat, jf. tabel 10.

Tabel 10

Forskel på oprindelige og reviderede skøn for effekter af lovgivningsmæssige tiltag mv.

Gns. årsbelæg	2012	2013	2014	2015	2016
kriminalforsorgens kapacitets- og sikkerhedsbehov i 2011					
Udvidelse af noget-for-noget-ordningen	3	3	3	3	3
Personundersøgelser for alle under 25 år	31	31	31	31	31
Aftalen om kriminelle bander og organiseret indbrudskriminalitet mv. (2020)					
Skærpet straf for hjemmørveri	0	28	-52	-5	-4
Skærpet straf for organiseret indbrudskriminalitet	0	-35	-24	-24	-24
Samfundstjeneste inden for varsomhedsområdet (fængselsbelæg)	33	30	30	30	30
Samfundstjeneste inden for varsomhedsområdet (fodlænkebelæg)	27	25	25	25	25
Egnekriterier for samfundstjeneste (fængselsbelæg)	10	0	0	0	0
Egnekriterier for samfundstjeneste (fodlænkebelæg)	10	0	0	0	0
Den tidsmæssige begrænsning for samfundstjeneste	32	25	25	25	25
Udviste udlændinge (tidlig prøveløsladelse og overførsel til afsoning i hjemlandet)	6	1	1	1	1
Forskel fængselsbelæg i alt	116	83	14	61	62
Forskel fodlænkebelæg i alt	37	25	25	25	25

Anm.: *) Det bemærkes, at effekten af frigørelsestiltagene i analysen af kriminalforsorgens kapacitets- og sikkerhedsbehov blev opgjort i antal pladser, mens de i indeværende tabel opgøres i belægsenheder.

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Herudover kan det overvejes at udbygge fremskrivningen yderligere *med generelle korrektioner* i form af fx fremskrivning af den forventede udvikling i underliggende parametre, som vurderes at have direkte eller indirekte indvirkning på det fremadrettede belæg.

Dette kan bl.a. omfatte korrektion for:

- Forventet udvikling i anmeldt kriminalitet
- Tendenser i udvalgte belægsgrupper (fx udlændinge, fodlænkeafsonere mv.)
- Sammenhæng mellem demografisk udvikling og kriminalitetsfrekvenser for udvalgte aldersgrupper
- Socioøkonomiske parametre, herunder økonomisk vækst, arbejdsløshed mv.

De enkelte forhold er uddybet i *bilag C*.

Udbygning med generelle korrektioner kan potentielt bidrage til en mere retvisende mellemfristet fremskrivning. Det er imidlertid vanskeligt at identificere et dæk-

kende sæt af faktorer, ligesom der er stor forskel på i hvilken grad effekten af den enkelte faktor kan dokumenteres og/eller kvantificeres.

Kriminalforsorgen vurderer på det foreliggende grundlag, at der alene vil kunne medtages kvantitativ korrektion i relation til den demografiske udvikling i forhold til sammenhængen mellem alder og kriminalitetsfrekvens, *jf. tabel 11*.

Principielt vil der også kunne korrigeres for den forventede udvikling i anmeldt kriminalitet. En sådan korrektion vurderes imidlertid på baggrund af foreløbige opgørelser at være neutral.

Tabel 11

Korrektion for demografi i det forventede belæg i fængsler og arresthuse 2012-2016 (gns. årspladser)

	2012	2013	2014	2015	2016
Korrektion af fængselsbelæg for demografisk udvikling	5	11	17	21	23
Korrektion af arrestantbelæg for demografisk udvikling	3	6	9	12	14
Eventuel korrektion for demografisk udvikling i alt	8	17	26	33	37

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

På baggrund af ovenstående er den flerårige fremskrivning af kriminalforsorgens belæg sammenfattet i *tabel 12*.

Tabel 12
Kriminalforsorgens forventede belæg i fængsler og arresthuse 2012-2016 (gns. årspladser)

	2012	2013	2014	2015	2016
1. Fængselsbelæg	2.548	2.552	2.621	2.668	2.669
- heraf korrektion for lovgivning	-91	-87	-18	29	30
2. Arrestantbelæg	1.384	1.384	1.384	1.384	1.384
3. Andet belæg	110	110	110	110	110
4. Korrektion for demografi	8	17	26	33	37
Belæg fængsler og arresthuse i alt (1+2+3)	4.060	4.063	4.141	4.196	4.200
5. Afsoning i fodelænke	255	243	243	243	243
- heraf korrektion for lovgivning	-3	-15	-15	-15	-15
6. Afsoning på pensioner*	119	119	119	119	119
Belæg uden for fængsler og arresthuse i alt (4+5)	374	362	362	362	362
Belæg i alt	4.424	4.425	4.503	4.557	4.562

* Det skal bemærkes, at de 119 pladser alene vedrører domte. Pensionspladserne anvendes herudover bla. til betinget domte, prøveloadte, frivillige i tilsyn og minusklienter (Skejby). Den reelle kapacitetsudnyttelse har i 2011 således ligget på ca. 97 pct. svarende til ca. 174 belægsenheder.

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

2.4.3 Usikkerhed ved kortsigtede og langsigtede fremskrivninger

Som det fremgår af *afsnit 2.4* må der ved fremskrivninger tages forbehold for en vis usikkerhed – det gælder såvel kortsigtede som langsigtede fremskrivninger.

Ved fremskrivninger af kriminalforsorgens belæg, der rækker mere end blot et år frem i tiden, må der forventes en markant større usikkerhed. Som det fremgår af *afsnit 2.4.1* viser erfaringerne fra udlandet, at usikkerheden allerede ved to-tre årige fremskrivninger øges markant fra ca. 2,5 pct. til 10 pct. Kriminalforsorgens erfaringer med længere rækkende fremskrivninger afspejler ligeledes markant større usikkerhed.

Den markant større usikkerhed ved fremskrivninger længere frem end et år skal blandt andet ses i sammenhæng med, at en væsentlig del af den étårige fremskrivning er baseret på kendt viden i form af igangværende afsoningsforløb.

Hertil kommer, at påvirkningerne af nye politiske initiativer som ikke var kendt på fremskrivningstidspunktet, vil kunne påvirke belægsbehovet.

Endvidere kan andre myndigheders indsatser og prioriteringer både direkte og indirekte påvirke belægsudviklingen. Dette gælder fx ændringer i politiets indsats- og fokusområder, den sociale indsats i forhold til at forebyggende kriminalitet mv. Sådanne påvirkninger er svære at forudsige og svære at kvantificere.

Endvidere skal det bemærkes, at ændringer i socioøkonomiske forhold vil kunne påvirke omfanget af kriminalitet og dermed generere ændringer i belægget – f.eks. kan stigende arbejdsløshed have en negativ indvirkning på kriminalitetsniveauet.

Tabel 13 viser usikkerheden omregnet i belægsenheder, hvis der på baggrund af tidligere erfaringer tages udgangspunkt i et usikkerhedsinterval på 2,5 pct. for den kortsigtede fremskrivning og 10 pct. for den mellemfristede fremskrivning.

Tabel 13
Kriminalforsorgens forventede belæg i fængsler og arresthuse 2012-2016 (gns. årsplasser)

	2012	2013	2014	2015	2016
Usikkerhed	(+/-)2,5 pct.	(+/-)10 pct.	(+/-)10 pct.	(+/-)10 pct.	(+/-)10 pct.
Belæg fængsler og arresthuse i alt	(+/-)101	(+/-)408	(+/-)414	(+/-)420	(+/-)420
Belæg uden for fængsler og arresthuse i alt	(+/-)9	(+/-)36	(+/-)36	(+/-)36	(+/-)36
Belæg i alt	(+/-)110	(+/-)443	(+/-)450	(+/-)456	(+/-)456

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

2.5 Prognose for kriminalforsorgens belæg i 2012-2016

Med udgangspunkt i den direkte fremskrivning sammenfatter tabel 14 den flerårige belægsfremskrivning 2012-2016 fordelt på kapacitetstyper.

Tabel 14
Kriminalforsorgens forventede belæg 2012-2016 fordelt på kapacitetstype (gns. årsplasser)

	2012	2013	2014	2015	2016
Arrestpladser	1.825	1.831	1.837	1.841	1.843
Åbne fængselspladser	1.330	1.318	1.351	1.371	1.372
Lukkede fængselspladser	892	907	944	970	971
Fængsler og arresthuse i alt	4.060	4.063	4.141	4.196	4.200
Fodlænkepladser	255	243	243	243	243
Pensionspladser (fængselsdømte)*	119	119	119	119	119
Uden for fængsler og arresthuse i alt	374	362	362	362	362

* Det skal bemærkes, at de 119 pladser alene vedrører dømte. Pensionspladserne anvendes herudover bl.a. til betinget dømte, proveloslacte, frivillige i tilsyn og minusklinter (Skejby). Den reelle kapacitetsudnyttelse har i 2011 således ligget på ca. 97 pct. svarende til ca. 174 belægsenheder.

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Kap 3. Kapacitetsstyring

3.1 Måltal for kapacitetsudnyttelse - historik og niveau

Belægsprognoser og måltal for kapacitetsudnyttelsen har i en årrække udgjort centrale pejlemærker i forhold til fastlæggelsen af kriminalforsorgens økonomiske rammer samt den løbende kapacitetsstyring.

Frem til 1999 fremgik der af bemærkningerne på Finanslovens anmærkningstekst vedrørende kriminalforsorgen et måltal for belægget på 90 pct. Af FL99 fremgår således fx "[B]udgetlægningen for en række udgiftskonti vedrørende de indsatte sker på grundlag af et dagligt gennemsnitligt belæg, der skønnes at blive på ca. 3.410 i 1999, svarende til 90 % af den maximale kapacitet på ca. 3.797 pladser."

Siden 1999 er Kriminalforsorgens økonomi reguleret gennem særskilte politiske aftaler. I den forbindelse har et belægsmål på 92 pct. implicit eller eksplicit udgjort en forudsætning for de respektive aftaler.

Det blev dog truffet beslutning om at hæve måltallet midlertidigt i 2003 (2. halvår) og i 2005, ligesom der i 2011 og 2012 blev aftalt en midlertidig forhøjelse til 95 pct.

Belægsmålsætningen på 92 pct. har været fastlagt på baggrund af kriminalforsorgsfaglige vurderinger. Der foreligger ikke et egentligt konkret beregningsgrundlag eller konkrete forudsætninger i forhold til de specifikke måltalsniveauer.

Endvidere gælder, at måltalsniveauer som hovedregel ikke har været afspejlet eksplicit i de politiske aftaler, men har ligget til grund for bevillingsfastlæggelsen.

Den faktiske kapacitetsudnyttelse i perioden 2004-2012 er sammenfattet i *tabel 15*.

Tabel 15
Faktisk kapacitetsudnyttelse 2004-2012 (pct.)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Lukkede fængsler	93,8	95,6	92,8	88,8	89,4	90,6	94,4	96,2	95,8
Åbne fængsler	95,5	99,3	95,0	92,3	87,7	91,3	96,3	97,4	99,9
Københavns fængsler	99,7	98,5	96,4	91,1	94,7	95,5	101,4	101,1	100,6
Arresthuse	97,4	95,8	93,8	83,8	93,6	94,1	95,5	97,5	97,1
I alt	96,3	97,4	94,3	89,0	90,6	92,4	96,3	97,7	98,2
Overordnet måltal ¹	92	96*	92	92	92	92	92	96*	96*

Anm.: 2012 er opgjort på baggrund af jan.-april 2012.

*Måltallet blev 2005, 2011 og 2012 midlertidigt hævet til 95 pct. med henblik på at håndtere et højt belæg de pågældende år.

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

3.2 Intern belægsstyring i kriminalforsorgen

Udover det overordnede måltal for belæg, har der ikke været fastsat yderligere særskilte udnyttelsesgrader for kriminalforsorgens forskellige sektorer eller institutioner.

Internt har Kriminalforsorgen imidlertid af styringshensyn fastsat differentierede måltal for udnyttelsen af de forskellige institutioner, *jf. tabel 16*. Denne tilgang tager afsæt i forskellene på institutionernes størrelse og klientellets sammensætning.

Tabel 16
Interne måltal i kriminalforsorgen

	Overordnet måltal på 92 pct.
Åbne fængsler	95 pct.
Fængselsafdelingen Kørshovedgård	92 pct.
Lukkede fængsler	93 pct.
Københavns Fængsler	95 pct.
Arresthuse op til 25 pladser	86 pct.
Arresthuse med 26-44 pladser	90 pct.
Arresthuse med over 44 pladser	92 pct.

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Som følge af de åbne fængslers indretning og klientellets sammensætning gælder det, at der i den åbne sektor generelt eksisterer et lavere spændingsniveau de indsatte imellem og mellem de indsatte og de ansatte. Derfor kan en relativ høj koncentration af indsatte være til stede på samme institution, hvilket afspejles i et måltal over det samlede niveau.

Modsat gælder for den lukkede sektor. Her er regimet mere sektioneret og sikkerhedspræget. Klientellet afsoner lange domme, hvilket kan afstedkomme et betydeligt højere spændingsniveau. Dette gør, at det er hensigtsmæssigt at operere med en relativt lavere kapacitetsudnyttelse sammenlignet med de åbne fængsler.

For arresthusene gælder primært, at jo større det enkelte arresthus er, jo bedre kan de håndtere en højere koncentration af et meget sammensat klientel. Dette afspejles i de forskellige måltal afhængig af antallet af pladser i det enkelte arresthus. Endvidere gælder det hensyn, at der i arresthussektoren skal være mulighed for at modtage nye varetægtsarrestanter fra politiet.

Kriminalforsorgens kapacitetsplanlægning og styring sker bl.a. på baggrund af den årlige kortsigtede belægsprognose udarbejdet af direktoratets statistikenhed.

Belægsprognosen lægges til grund for direktoratets udarbejdelse af en årlig kapacitetshandleplan. I handleplanen sammenholdes den forventede tilgang af varetægtsarrestanter og afsonere i åbent og lukket regi med kriminalforsorgens kapacitet på disse områder. På dette grundlag indeholder handleplanen forslag til regulering af kapacitet og belæg samt konkrete styringstiltag og anbefalinger til at udjævne belægget over tid og imellem kriminalforsorgens institutioner.

I forhold til den løbende belægsstyring er kriminalforsorgen underlagt følgende begrænsninger:

- Varetægtsarrestanter modtages direkte fra politiet og placeres som udgangspunkt i den modtagne arrest. Ved pladmangel skal arresthuset anvise et alternativ eventuelt med hjælp fra Direktoratet for Kriminalforsorgen.
- Direktoratet for Kriminalforsorgen fordeler og anmelder de dømte til de enkelte fængsler og arresthuse
- Dømte tilsiges herefter af de enkelte fængsler til afsoning enten direkte fra arresthusene eller fra fri fod.
- Direktoratet for Kriminalforsorgen kan til hver en tid afgøre, at en dømt skal indsættes på en given institution. Direktoratet foretager endvidere en mere overordnet styring, fx udmeldelse af tilsigelsesstop mhp. at udjævne sæsonudsving mv.

I løbet af året har de ansvarlige for kapacitet og belægsstyring i Direktoratet for Kriminalforsorgen en løbende kontakt med fængselsledelsen og de ansvarlige for indkaldelserne ude på fængslerne. Direktoratet udsender desuden nyhedsbreve om nye tiltag og status for belægget og kapaciteten ca. 2 gange årligt til institutionerne i Kriminalforsorgen. Herudover kan det i perioder med højt belæg være nødvendigt at detailstyre tilsigelsesomfanget for at sikre en passende kapacitetsudnyttelse fordelt på alle Kriminalforsorgens institutioner.

Til understøttelse af den konkrete fordeling af varetægtsarrestanter og indsatte i arresthuse og fængsler benyttes et it-baseret klientsystem, som bl.a. indeholder en funktion som anvendes af fængslerne i forbindelse med indkaldelse af dømte på fri fod, oversigt over det aktuelle, daglige belæg og den aktuelle kapacitet i alle Kriminalforsorgens institutioner. I Klientsystemet registreres alle indsatte i Kriminalforsorgens institutioner.

Til brug for den mere overordnede styring af kapacitet og belæg benyttes Kriminalforsorgens LedelsesInformationsSystem, LIS. I LIS kan der bl.a. trækkes gennemsnitlige belægsprocenter dagligt eller indenfor nærmere angivne perioder. Der kan desuden trækkes rapporter på tværs af institutioner eller til sammenligning af belægget mellem regimer, institutioner og afdelinger indenfor og imellem institutionerne. Såfremt der er uregelmæssigheder i forhold til fængslernes måltal, er fængslet forpligtet til at reagere.

Som det fremgår af *afsnit 3.1* har der i en årrække været fastlagt ét måltal for kriminalforsorgens samlede kapacitetsudnyttelse.

Fastlæggelsen af et måltal for kapacitetsudnyttelsen indebærer, at der forlods tages stilling til i hvilken grad kapaciteten bør udnyttes – herved fastlægges et klart pejlemærke for den forventede sammenhæng mellem kapacitet og belæg, herunder for hvornår kriminalforsorgens kapacitet kan betragtes som under- eller overdimensioneret.

Kapacitetsudnyttelsen er en central faktor i forhold til kriminalforsorgens styring og ressourceforbrug. Der vurderes derfor også fremadrettet at være behov for at fastlægge forventninger til, hvordan og inden for hvilken kapacitetsdimensionering et forventet belæg vil skulle håndteres.

Niveauet for en optimal kapacitetsudnyttelse er ikke statisk. Hvor stort et belæg, der hensigtsmæssigt kan håndteres med en given kapacitet afhænger bl.a. af den aktuelle sammensætning af indsatte, mulighederne for at styre belægget, mulighederne for at aktivere bufferkapacitet, kriminalforsorgens organisering og mulighederne for at sikre en optimal belægsfordeling på tværs af institutioner.

Samtidig varierer det faktiske belæg både over tid og inden for de enkelte år. Der er således stor sandsynlighed for løbende afvigelser mellem den faktiske kapacitetsudnyttelse og et fastlagt måltal herfor. Endvidere kan der ikke løbende fortages større fysiske kapacitetstilpasninger, bl.a. som følge af relativt store omkostninger ved bygningsændringer mv.

Kap. 4 Kapacitetsudnyttelse

Kriminalforsorgen er underlagt en række praktiske og formelle begrænsninger i forhold til kapacitetsudnyttelsen, jf. afsnit 4.1. Omvendt eksisterer der også muligheder for i et vist omfang løbende at håndtere belægsudsving og belægstilgang, jf. afsnit 4.2.

Det samlede kapacitetsudnyttelsesniveau i kriminalforsorgen afspejler sammensætningen af den underliggende kapacitetsudnyttelse i forskellige sektorer, herunder åbne og lukkede fængsler, særafdelinger, arresthuse mv. Begrænsninger og muligheder i forhold til belægshåndtering varierer på tværs af sektorerne. Med udgangspunkt heri kan der foretages en nærmere afgrænsning af potentielle kapacitetsudnyttelsesniveauer i de enkelte sektorer, jf. afsnit 4.3.

Fastlæggelsen af et ”optimalt” niveau for kapacitetsudnyttelse vil dog skulle bero på en konkret afvejning af økonomiske konsekvenser og afledte virkninger ved forskellige niveauer for kapacitetsudnyttelsen, herunder i forhold til kriminalforsorgens resocialiserende arbejde og det generelle arbejdsmiljø jf. afsnit 4.4 og 4.5.

4.1 Begrænsninger i forhold til kapacitetsudnyttelse

Anvendelsen af kriminalforsorgens kapacitet er underlagt en række betingelser, som begrænser mulighederne for fuld kapacitetsudnyttelse. Dette vedrører dels praktiske begrænsninger, dels en række begrænsninger i form af rettigheder og forudsætninger i forhold til, hvor forskellige typer af indsatte kan afsone.

4.1.1 Praktiske begrænsninger

En række forhold indebærer, at kriminalforsorgens kapacitet teknisk set ikke kan udnyttes fuldt ud. Dette vedrører bl.a.:

- Der vil være pladser, som indregnes i kapaciteten som ledige, men som ikke kan belægges, fordi cellens beboer kun er midlertidigt fraværende f.eks. som følge af – kortvarigt – hospitalsophold, overførsel til arresthus eller lignende.
- Celler kan midlertidigt være ude af brug på grund af hærværk, svampeskade eller andre bygningsdefekter eller som følge af den nødvendige løbende vedligeholdelse.
- Cellerne skal klargøres ved ind- og udflytning.

Hertil kommer usikkerhed i forhold til tilgangen af belæg i den praktiske kapacitetsudnyttelse:

- Sæsonvariationer i tilgangen af belæg, herunder særligt varetægtsarrestanter.
- Der skal i arresthussektoren løbende være plads til at modtage nye arrestanter.

- Plads til akutte overførsler inden for og mellem institutioner af indsatte af sikkerhedsmæssige eller disciplinære årsager.
- Dømte, der indkaldes fra fri fod, udebliver i varierende omfang.

4.1.2 Mulighederne for substitution mellem pladstyper

Straffuldbyrdsloven indeholder detaljerede regler for placering af dømte i åbent eller i lukket fængsel. Hvis en dømt person opfylder betingelserne for at afsone i åbent fængsel, har den pågældende et retskrav på den afsoningsform.

Der er dog hjemmel til at fuldbyrde korte fængselsstraffe i arresthus, hvis det er nødvendigt af hensyn til den samlede kapacitetsudnyttelse.

Omvendt vil indsatte, som af sikkerhedsmæssige grunde vurderes at skulle afsone i lukket fængsel, naturligvis ikke kunne placeres i åbent fængsel, fordi der mangler lukkede fængselspladser.

Fleksibiliteten med hensyn til anvendelse af fængselspladserne er således i et vist omfang begrænset, idet der kan være ledig åben kapacitet, som ikke kan anvendes til dømte, der skal afsone i lukket fængsel – og omvendt.

Arresthuskapaciteten kan dog anvendes som substitutionsmulighed, da dømte, der skal afsone i lukket fængsel, kan vente i arresthus, til der bliver en ledig lukket fængselsplads. For at udnytte den samlede kapacitet bedst muligt anvendes ledig arresthuskapacitet også i praksis i et vist omfang til afsoning for korttidsdømte, herunder også dømte som ellers ville skulle afsone i åbent fængsel.

Direktoratet træffer beslutning om, hvor den enkelte dømt indsættes til afsoning. Udgangspunktet herfor er et geografisk nærhedsprincip, dvs. at der søges en placering så tæt som muligt på bopælen. Dette princip kan efter straffuldbyrdsloven fraviges af hensyn til den samlede udnyttelse af kriminalforsorgens institutioner, hvorfor der er stor fleksibilitet i forhold til anvendelsen af ensartede institutionstyper.

4.1.3 Særafdelinger

Særafdelinger udgør en væsentlig del af kapaciteten i fængsler og arresthuse. Særafdelinger er forbeholdt specielle grupper af indsatte.

Formålet med særafdelinger er at adskille forskellige grupper af indsatte med henblik på målretning af fx behandlingstilbud og/eller varetagelse af sikkerhedshensyn. Særafdelingerne afspejler i høj grad politiske prioriteringer og muliggør bl.a. beskyttelse af de indsatte mod negativ styring fra medindsatte (negativt stærke afdelinger) samt beskyttelse af særligt svage indsatte (halvåbne afdelinger). Herudover tjener særafdelingerne til at gennemføre en øget behandlingsindsats i fængslerne som følge af den behandlingsgaranti, der blev indført for indsatte i fængslerne i 2006/2007 (behandlingsafdelinger for narkomaner og alkoholmisbrugere og kontraktafdelinger).

Særafdelingerne kan overordnet fordeles på følgende typer:

- *Halvåbne afdelinger*, som primært tjener et beskyttelseshensyn over for f.eks. sædelighedsdømte, men som endvidere benyttes til placering af visse indsatte, som – typisk på grund af disciplinære forhold – ikke er i stand til at afsone på en almindelig fællesskabsafdeling i åbent regi.
- *Behandlingsafdelinger og kontraktafdelinger*, som alle har til formål at skærme misbrugere i behandling, ex-misbrugere i efterbehandling og andre indsatte, som har et ønske om/behov for at afsone i et stoffrit miljø. Oprettelsen af disse afdelinger bidrager til opfyldelsen af behandlingsgarantien for stof- og alkoholmisbrugere.
- *Afdelinger for negativt stærke*, hvis hovedformål er at skærme de øvrige indsatte og personalet for en negativ påvirkning.
- *Øvrige*, som bl.a. omfatter afdelinger målrettet kvinder, unge mv.

Kapaciteten på særafdelinger justeres løbende i henhold til politisk besluttede initiativer, fx i satspuljeregime, og sammensætningen af indsatte, herunder særligt antallet af behandlingskrævende indsatte og antallet af negativt stærke fanger (rockere mv.).

Kapacitetsudnyttelsen i særafdelinger har traditionelt været lavere sammenlignet med almindelige fællesskabsafdelinger som følge af de afgrænsede målgrupper.

Kapacitetsudnyttelsen på særafdelinger har betydning for den samlede kapacitetsudnyttelse. Det har derfor som led i budgetanalysen af kriminalforsorgen 2011-2012 været overvejet, om der ved konsolidering vil kunne opnås en øget kapacitetsudnyttelse på særligt behandlings-, kontrakt og halvåbne afdelinger.

Budgetanalysens anbefalinger er baseret på den realiserede kapacitetsudnyttelse i 2010. Der er imidlertid i 2011 og 2012 konstateret en generel stigning i kapacitetsudnyttelsen på særafdelinger. Kriminalforsorgen vurderer på den baggrund, at der også uden fysisk konsolidering af afdelingerne vil kunne forudsættes en højere kapacitetsudnyttelse fremadrettet, jf. tabel 17.

Tabel 17
Kriminalforsorgens kapacitet i særafdelinger i 2012 (gns. årspladser)

Afdelingstype	Kapacitet 2012 ^d	2010	2011	2012 ^d
Behandling	289	87,0	89,5	88,1
Kontrakt	152	93,5	95,4	94,6
Negativ stærke	71	105,1	105,8	112,0
Særlig sikret	28	75,9	89,4	75,8
Halvåben	143	94,7	95,5	92,5
Sygehus ¹	36	93,7	90,6	92,4
Diverse ^{1,2}	56	91,7	88,6	90
Særafdelinger i alt	766	91,7	93,3	92,4

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

1) Indgår ikke med særskilt kapacitetsudnyttelse i fastlæggelsen af den samlede kapacitetsudnyttelse.

2) "Diverse" omfatter en familieafdeling, ungeafdelinger (under 18), Politigårdens fængsel og en frigangsafdeling.

3) Kapacitet og udnyttelsesprocent i perioden 1. januar 2012 til 16. oktober 2012

Hertil kommer, at der i 2012 er ca. 50 fællesskabspladser til kvinder fordelt på 5 institutioner.

I tillæg til særafdelingerne har nogle fængsler oprettet afdelinger, hvor der er begrænset fællesskab. Hertil kommer, at der er hele institutioner, hvor kun indsatte med specielle forudsætninger kan placeres, f.eks. Anstalten ved Herstedvester (psykisk syge) og Statsfængslet i Ringe (kvinder og unge).

4.1.4 Fodlænker

Alle dømte med straffe på op til 5 måneders fængsel kan anmode om at afsone i fodlænke. Det er frivilligt for de dømte, om de vil ansøge om at få lov til at afsone deres straf i fodlænke. Hvis de ansøger, har de et retskrav på at afsone i fodlænke, hvis de findes "egnede" til denne afsoningsform.

Kriminalforsorgen har ikke mulighed for at lade kapacitetsmæssige hensyn spille ind ved denne afgørelse. Hvis der er for få ansøgere, der findes egnede, vil der være et overskud af fodlænkepladser, og hvis der er for mange ansøgere, der findes egnede, opstår der ventetid for afsoningen i fodlænke.

4.1.5 Pensioner

Lovgivningen sætter nogle rammer for, hvor tidligt i et afsoningsforløb der kan ske udstationering til en pension. Hertil kommer, at overførsel til en pension forudsætter, at den indsatte selv er indforstået hermed.

Fuld udnyttelse af pensionerne forudsætter således, at der er det nødvendige antal indsatte, der opfylder betingelserne for overførsel, og at der er den nødvendige efterspørgsel efter pladserne. Ledige pensionspladser kan således ikke uden videre fyldes op med indsatte fra fængslerne.

4.2 Muligheder for løbende regulering af kapacitetsudnyttelsen

Kriminalforsorgen har en række muligheder for at påvirke den løbende belægstilgang og kapacitetsudnyttelse.

4.2.1 Bufferkapacitet og overbelæg

Kriminalforsorgen har i et vist omfang mulighed for på kort sigt at tilvejebringe ekstra kapacitet.

Som beskrevet i *afsnit 1.2.1* råder kriminalforsorgen over fast bufferkapacitet, ligesom de enkelte institutioner i begrænset omfang har mulighed for at inddrage af besøgslokaler, fritidslokaler og fællesskabslokaler mv.

Kriminalforsorgens institutioner kan herudover om nødvendigt etablere dobbeltbelæg. Med dobbeltbelæg forstås det forhold, at der i en celle, som er beregnet til én indsat, placeres to indsatte i kortere eller længere tid.

Dobbeltbelæg skal ses i sammenhæng med øvrigt overbelæg i form af inddragelse af besøgslokaler mv., *jf. ovenfor*.

Dobbeltbelæg anvendes undtagelsesvis, hvis der i en institution opstår akut mangel på ledig kapacitet. Dette gælder navnlig i arresthusene, som ikke må afvise politiets anmodning om at modtage en arrestant.

Folketingets Ombudsmand har i forbindelse med en klage over dobbeltbelæg (i 2001) fastslået, at det ikke er udelukket at anvende dobbeltbelæg i en akut nødsituation, men at kriminalforsorgen har pligt til at tage initiativer til at imødegå risikoen for, at brug af dobbeltbelæg får en mere permanent karakter.

4.2.2 Venterkø

Kriminalforsorgen har endvidere i et vist omfang mulighed for at påvirke tilsigelsen af nye indsatte til afsoning. Dette kan ske gennem såkaldte tilsigelsesstop, hvor der i en periode kun sker indkaldelse af dømte fra fri fod, som lovpligtigt skal bringes til afsoning inden for en kort tidsfrist.

Anvendelsen af tilsigelsesfri perioder er de seneste år udvidet som følge af belægstigninger.

Der er alene for nogle dømte fastlagt formelle krav til tidsfrister for tilsigelse. Dette gælder blandt andet for volds- og våbenlovs dømte. Kriminalforsorgen har imidlertid internt fastlagt 3½ måned som "maksimal ventetid" på baggrund af bl.a. normal sagsbehandlingstid mv. Sagsbehandlingstiden har tidligere indgået i direktørkontrakterne.

Anvendelsen af tilsigelsesfrie perioder har i praksis medført, at en mindre gruppe af de omfattede dømte har fået forlænget deres ventetid ud over 3 ½ måned. Så-

ledes var der medio oktober 2012 ca. 250 dømte på fri fod, der havde ventet mere end 3 ½ måned på indsættelse.

Kriminalforsorgen har siden 1970'erne regelmæssigt foretaget opgørelser over antallet af dømte, der afventede indsættelse fra fri fod. I samme forbindelse har kriminalforsorgen ved hjælp af et såkaldt "normalventertal" foretaget løbende opgørelser over, hvor mange af de dømte på ventelisten, der ventede på grund af pladsproblemer og dermed kunne kategoriseres som værende i en "venterko".

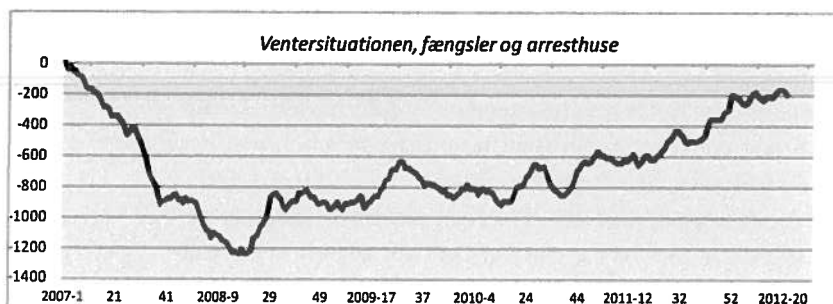
Normalventertal og dermed afgrænsningen af venterkøen er knyttet til kriminalforsorgens afgrænsning af "maksimal ventetid". Normalventertallet udgør i dag 2.600 dømte, hvorfor der tales om en venteko, når antallet af dømte på fri fod overstiger 2.600 dømte, svarende til "0" i *figur 1 nedenfor*.

Brugen af normalventertallet, som et pejlemærke for køsituationen, var bl.a. baseret på antagelser om, at tilgangen af domme var stabil set over længere tid, samt at gennemstrømningen af dømte, foregik i et jævnt flow henover året. En række begivenheder, som f.eks. indførelsen af intensiv overvågning og politi- og retsreformerne, har imidlertid medført en større turbulens end tidligere i tilgangen af fængselsdomme, der skal udstås i fængsler og arresthuse, og brugen af normalventertallet som pejlemærke for køsituationen er således ikke længere brugbar.

Der er på den baggrund blevet igangsat et udviklingsarbejde med henblik på at fastlægge en ny metode til at opgøre venterkøen samt at præsentere forslag til en ny statistik på dette område. I den nye statistik opereres ikke længere med et normalventertal, men med ventetid.

Af *figur 1* fremgår, at der ikke de seneste 5 år har været ventetid i forhold til indsættelse baseret på kriminalforsorgens nuværende afgrænsning af venterkø.

Figur 1
Kriminalforsorgens opgørelse af venterituationen



Anm.: Antal fængselsdomte på fri fod anmeldt til afsøning i fængsler og arresthuse, fratrukket et normalventertal der er estimeret til 2.600 dømte.

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

4.3 Mulig afgrænsning i forhold til potentielt kapacitetsudnyttelsesniveau

Som nævnt ovenfor vil fastlæggelsen af et ”optimalt” niveau for kapacitetsudnyttelse skulle bero på en konkret afvejning af økonomiske konsekvenser og afledte virkninger ved forskellige niveauer for kapacitetsudnyttelsen

Med henblik på at kvalificere afgrænsningen og konsekvenserne af forskellige niveauer for kapacitetsudnyttelsen nærmere er der opstillet illustrative skønnede scenarier, hvor der for de sektorer, hvor belægstilgangen i højere grad kan forudsiges og planlægges – dvs. åbne og lukkede fængsler – er foretaget en vurdering af den potentielle kapacitetsudnyttelse.

Herved opnås et skøn for den ”nødvendige” udnyttelse af den resterende kapacitet – dvs. i arresthussektoren – ved forskellige måltal for den samlede kapacitetsudnyttelse

Konkret er der for åbne og lukkede fængsler foretaget en skønsmæssig kvantitativ vurdering af de væsentligste praktiske begrænsninger, *jf. afsnit 4.1.3*. Herefter har kriminalforsorgen – under hensyn til bl.a. det resocialiserende arbejde – foretaget en skønsmæssig faglig vurdering af den mulige udnyttelse af den ”reelt disponible” kapacitet.

Udnyttelsen på særafdelinger er afstemt, således at der er overensstemmelse med den forventede kapacitetsudnyttelse fra 2013, *jf. afsnit 4.1.3*.

For øvrige afdelinger er anvendt kriminalforsorgens umiddelbare skøn for en mulig kapacitetsudnyttelse bl.a. med udgangspunkt i følgende:

- *Lukkede fængsler.* Modtager dømte fra arresthusene efter fuldbyrdelsesordre og kun i ganske få tilfælde fra fri fod. Risikoen for at skulle håndtere uforudset belæg er derfor relativt beskedent. Mulighederne herfor er omvendt også begrænsede, idet frihedsgradene for de indsatte er små, og fleksibiliteten i forhold til overbelæg mv. er relativt lille. Regimet er således sektioneret og sikkerhedspræget. Klientellet afsoner lange domme, hvilket kan afstedkomme relativt højere spændingsniveau ved overbelæg.
- *Åbne fængsler.* Modtager dømte fra arresthusene efter fuldbyrdelsesordre og dømte fra fri fod. Risikoen for at skulle håndtere uforudset belæg er derfor højere end i lukkede fængsler, herunder særligt som følge af varierende udeblivelsesfrekvenser og sæsonudsving. De åbne fængslers indretning og klientellets sammensætning indebærer, at der i den åbne sektor generelt eksisterer et lavere spændingsniveau de indsatte imellem og mellem de indsatte og de ansatte. Derfor kan en relativ høj koncentration af indsatte være til stede på samme institution. Åbne fængsler har således bedre forudsætninger for at håndtere overbelæg.

Tabel 18 og 19 sammenfatter skønnet over mulig kapacitetsudnyttelse i henholdsvis lukkede og åbne fængsler.

Tabel 18
Kriminalforsorgens skøn for mulig kapacitetsudnyttelse lukkede fængsler

	Kapacitet 2012	Tomgang ¹⁾	Disp. kapacitet	Udnyttelse disp. kapacitet	Muligt belæg	Samlet kapacitetsudnyttelse
Fællesskab	623	11,2	611,8	97	593,4	95,3
Fællesskab kvinder	25	0,5	24,6	90	22,1	88,4
Behandling	141,7	2,6	139,1	90	125,2	88,4
Kontrakt	54,3	1	53,3	95	50,7	93,3
Negativ stærke	53	1	52	94	48,9	92,3
Særlig sikret	36	0,6	35,4	90	31,8	88,4
Unge	5	0,1	4,9	90	4,4	88,4
Lukkede fængsler i alt	938	16,9	921,1	96,2	876,6	93,6

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

1) Tomgang er opgjort som den kapacitet, der ikke er disponibel. Konkret er det på baggrund af indledende opgørelser antaget, at der 1) 10 pladser fragår sfa. vedligeholdelsesarbejde svarende til gns. 2 celler pr. institution, 2) 4 pladser fragår sfa. klargøring ifm. flytninger svarende til gns. 0,8 celler pr. institution, og at 3) 3 pladser fragår sfa. beredskab til disciplinære overførsler svarende til gns. 0,6 celler pr. institution.

Tabel 19
Kriminalforsorgens skøn for mulig kapacitetsudnyttelse åbne fængsler

	Kapacitet 2012	Tomgang ¹⁾	Disp. kapacitet	Udnyttelse disp. kapacitet	Muligt belæg	Samlet kapacitetsudnyttelse
Fællesskab	930	17,7	912,3	98	894,1	96,1
Fællesskab kvinder	24	0,5	23,5	90	21,2	88,3
Behandling	103	2	101	90	90,9	88,3
Kontrakt	112	2,1	109,9	98	107,7	98,1
Halvåben	142	2,7	139,3	98	136,5	98,1
Unge	5	0,1	4,9	90	4,4	88,3
Lukkede fængsler i alt	1.316	26	1.291	97,2	1.264,8	95,4

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

1) Tomgang er opgjort som den kapacitet, der ikke er disponibel. Konkret er det på baggrund af indledende opgørelser antaget, at der 1) 12 pladser fragår sfa. vedligeholdelsesarbejde svarende til gns. 1,5 celler pr. institution, 2) 13 pladser fragår sfa. klargøring ifm. flytninger svarende til gns. 1,6 celler pr. institution.

For arresthusene gælder generelt, at varetægtsarrestanter modtages direkte fra politiet og samtidig anvendes som venteposition i forhold til afsoning i fængsler. Risikoen for at skulle håndtere uforudset belæg er derfor relativt stor. Jo større det enkelte arresthus er, jo bedre kan det håndtere en højere koncentration af et me-

get sammensat klientel. For de mindre arresthuse gælder det, at én enkelt indsat mere eller mindre kan indebære udfordringer.

Der er henset til størrelsen taget udgangspunkt i, at Københavns Fængsler vil kunne håndtere en højere kapacitetsudnyttelse end øvrige arresthuse. Det er derfor som udgangspunkt lagt til grund, at kapacitetsudnyttelsen i Københavns Fængsler vil svare til kriminalforsorgens interne målsætning på 95 pct., *jf. tabel 16 om overordnede måltal ved en samlet kapacitetsudnyttelse på 92 pct.*

En højere samlet kapacitetsudnyttelse vil i praksis have betydning for hele arresthussektoren. Der er derfor for en samlet kapacitetsudnyttelse på 94 og 95 pct. opstillet alternative scenarier, hvor en øget samlet kapacitetsudnyttelse fordeles ligeledes på hele arresthussektoren.

Med udgangspunkt i den skønnede ”mulige” kapacitetsudnyttelse i åbne og lukkede fængsler sammenfatter tabel 20 den ”nødvendige” kapacitetsudnyttelse i arresthussektoren.

Tabel 20
Kapacitetsudnyttelse fordelt på sektorer ved samlet kapacitetsudnyttelse på 93-95 pct.

Samlet kapacitetsudnyttelse	Lukkede fængsler	Åbne fængsler	Københavns fængsler	Øvrige arresthuse
93 pct.			95	89,7
94 pct. (Københavns fængsler 95 pct.)			95	92,7
94 pct. (lige fordeling i arresthussektoren)	93,5	95,4	93,3	93,3
95 pct. (Københavns fængsler 95 pct.)			95	95,5
95 pct. (lige fordeling i arresthussektoren)			95,4	95,4

Skønnet over de forskellige sektors potentielle kapacitetsudnyttelser bygger på kriminalforsorgens umiddelbare vurderinger af en række forhold, hvoraf flere er dynamiske, f.eks. betydningen af den aktuelle sammensætning af klientellet på de forskellige afdelinger. Det skal således understreges, at tallene i tabel 20 ikke kan ses som udtryk for en fuldstændig opgørelse af mulig eller optimal kapacitetsudnyttelse eller fordeling mellem de forskellige sektorer, men at de i stedet tjener til illustration af de potentielle muligheder, begrænsninger og konsekvenser ved forskellige niveauer for den samlede kapacitetsudnyttelse.

4.4 Kapacitetsmanko ved forskellige mål for kapacitetsudnyttelsen

Kriminalforsorgens forventede kapacitet i perioden 2012-2016 fremgår af *tabel 3* i kap. 1. Kriminalforsorgens forventede belæg fremgår af *tabel 12* i kap. 2. På baggrund af disse fremskrivninger kan den forventede kapacitetsmanko – uden yderligere tiltag – skønnes.

Kapacitetsmankoen i fængsler og arresthuse afhænger af eventuelle måltal for den konkrete kapacitetsudnyttelse. Den skønnede kapacitetsmanko ved forskellige måltalsniveauer er sammenfattet i *tabel 21*.

Tabel 21

Skønnet kapacitetsmanko inden for fængsler og arresthuse ved forskellige måltal

	2012	2013	2014	2015	2016
A. Kapacitet i fængsler og arresthuse					
Godkendt kapacitet	4.098	4.098	4.098	4.107	4.107
Bufferkapacitet	86	86	86	86	86
B. Belæg i fængsler og arresthuse					
Samlet belæg i fængsler og arresthuse	4.060	4.063	4.141	4.195	4.200
C. Kapacitetsbehov ved forskellige måltal (ekskl. buffer kapacitet)					
92 pct.	4.402	4.416	4.501	4.560	4.565
93 pct.	4.355	4.369	4.453	4.511	4.516
94 pct.	4.309	4.322	4.405	4.463	4.468
95 pct.	4.263	4.277	4.359	4.416	4.421
96 pct.	4.219	4.232	4.314	4.370	4.375
97 pct.	4.175	4.189	4.269	4.325	4.330
98 pct.	4.133	4.146	4.226	4.281	4.286
99 pct.	4.091	4.104	4.183	4.237	4.242
D. Kapacitetsmanko ved forskellige måltal (ekskl. buffer kapacitet)					
92 pct. (A-C)	-304	-318	-403	-453	-458
93 pct. (A-C)	-257	-271	-355	-404	-409
94 pct. (A-C)	-211	-224	-307	-358	-361
95 pct. (A-C)	-165	-179	-261	-309	-314
96 pct. (A-C)	-121	-134	-216	-263	-268
97 pct. (A-C)	-77	-91	-171	-218	-223
98 pct. (A-C)	-35	-48	-128	-174	-179
99 pct. (A-C)	7	-6	-85	-130	-135

Anm.: Kapaciteten 2012 er fastlagt på baggrund af den opgjorte kapacitet ultimo 2011.

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Kapacitetsmankoen uden for fængsler og arresthuse opgøres særskilt, og skal ses i sammenhæng med, at fodlænkekapaciteten tilpasses løbende i takt med belægsudviklingen, og kun udvalgte målgrupper udstationeres til afsoning på pensioner, *jf. tabel 22*.

Tabel 22
Skønnet kapacitetsmanko uden for fængsler og arresthuse ved forskellige måltal

	2012	2013	2014	2015	2016
A. Kapacitet uden for fængsler og arresthuse					
Fodlænker	250	243	243	243	243
Pensioner	180	180	180	180	180
B. Belæg uden for fængsler og arresthuse					
Fodlænker	250	243	243	243	243
Pensioner*	119	119	119	119	119
C. Kapacitetsbehov ved forskellige måltal (ekskl. buffer kapacitet og korrektioner for demografi)					
100 pct. fodlænker	250	243	243	243	243
92 pct. pensioner	129	129	129	129	129
93 pct. pensioner	128	128	128	128	128
94 pct. pensioner	127	127	127	127	127
95 pct. pensioner	125	125	125	125	125
98 pct. pensioner	124	124	124	124	124
97 pct. pensioner	123	123	123	123	123
98 pct. pensioner	121	121	121	121	121
99 pct. pensioner	120	120	120	120	120
D. Kapacitetsmanko ved forskellige måltal (ekskl. buffer kapacitet og korrektioner for demografi)					
100 pct. fodlænker	-	-	-	-	-
92 pct. pensioner (A-C)	51	51	51	51	51
93 pct. pensioner (A-C)	52	52	52	52	52
94 pct. pensioner (A-C)	53	53	53	53	53
95 pct. pensioner (A-C)	55	55	55	55	55
98 pct. pensioner (A-C)	56	56	56	56	56
97 pct. pensioner (A-C)	57	57	57	57	57
98 pct. pensioner (A-C)	59	59	59	59	59
99 pct. pensioner (A-C)	60	60	60	60	80

* Det skal bemærkes, at de 119 pladser alene vedrører domte. Pensionspladserne anvendes herudover bl.a. til betinget domte, proveloadte, frivillige i tilsyn og minusklinter (Skejby). Den reelle kapacitetsudnyttelse har i 2011 således ligget på ca. 97 pct. svarende til ca. 174 belægsenheder.

Anm.: Kapaciteten 2012 er fastlagt på baggrund af den opgjorte kapacitet ultimo 2011.
Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

4.5 Afledte virkninger ved forskellige belægsniveauer

Et hensigtsmæssigt niveau for kapacitetsudnyttelse skal ses i sammenhæng med både de fordele og ulemper, der følger af en høj kapacitetsudnyttelse.

En høj kapacitetsudnyttelse vil grundlæggende indebære et lavere kapacitetsbehov i forhold til at håndtere et givent belæg. En høj kapacitetsudnyttelse vil således indebære, at ressourcerne udnyttes mere effektivt, og at udgifterne reduceres.

Erfaringsmæssigt vil en højere kapacitetsudnyttelse indebære en række ulemper:

- *Sikkerhedsmæssige forhold.* Øget stress og konfliktniveau, herunder voldelige episoder³, frivillig isolation⁴ og psykiske og fysiske skader. Konkret vil den daglige kontakt mellem personalet og de indsatte alt andet lige blive reduceret ved et højere belæg, hvilket forringer den dynamiske sikkerhed. Udfordringer i forhold til at overføre indsatte fra en institution til en anden i de tilfælde, hvor de er helt nødvendigt af ordens- og sikkerhedsmæssige grunde, fx hvor det drejer sig om medlemmer af forskellige bander, som ikke kan afsone på samme fængsel.
- *Udfordringer for personalet.* Det er Kriminalforsorgens erfaring, at en meget høj udnyttelsesprocent kan have en negativ indvirkning på personalets psykiske og fysiske arbejdsmiljø.
- *Udfordringer for de indsatte.* Ved overbelæg vil det være vanskeligt for de indsatte at opnå en privat sfære, og konflikter imellem de indsatte vil hyppigere kunne opstå. Således vil bl.a. flere indsatte skulle deles om afdelingernes vaske- og bade faciliteter, opnå enighed om husregler på cellen (fx rygning, tv, sengetid mv.). De indsatte har efter straffuldbyrdelsesloven ret til besøg. Mulighederne herfor kan forringes ved overbelæg, såfremt institutionerne i perioder er nødsaget til at inddrage besøgslokaler. Tilsvarende gælder for andre faciliteter såsom motions- og fritidslokaler til belæg. Udfordringerne er særligt problematisk i lukket regi, hvor de indsatte traditionelt har længere straffe, og hvor regimet ikke i samme omfang som i de åbne fængsler giver mulighed for at anvende fællesarealer, værksteder og udenørsarealer.
- *Vanskeligere betingelser for aktivering.* Såfremt beskæftigelses- eller skolelokaler inddrages til belæg kan det på samme måde medføre problemstillinger i forhold til de indsattes beskæftigelse. Overbelæg kan vanskeliggøre aktiveringen af de indsatte.

Hertil kommer, at et højt belæg i arresthusene kan medføre, at politiet kan være nødsaget til at køre længere for at placere arrestanter.

I forlængelse af "*Analyse af kriminalforsorgens fremtidige kapacitets- og sikkerhedsbehov*" fra februar 2011 blev det besluttet midlertidigt at forhøje måltallet for kapacitetsudnyttelsen fra 92 pct. til 95 pct. svarende til frigørelse af ca. 120 pladser.

Der blev i den forbindelse foretaget en opgørelse af de afledte merudgifter forbundet med en midlertidig 3 pct. højere kapacitetsudnyttelse. Dette udgjorde i alt ca. 35 mio. kr. (2011-pl) I budgetanalysen af kriminalforsorgen 2011 opgjorde Deloitte de pågældende udgiftsposter på baggrund af bl.a. justerede tal for lønom-

³ Det er indikationer på en sammenhæng mellem antallet af episoder med vold og trusler mod ansatte og belæg jf. Deloitte's budgetanalyse af kriminalforsorgen fra 2011. Vold og trusler mellem indsatte er støt stigende jf. Deloitte's budgetanalyse af kriminalforsorgen fra 2011.

⁴ Der er indikationer på en sammenhæng mellem frivillige udelukkelse og belæg, jf. Deloitte's budgetanalyse af kriminalforsorgen fra 2011.

kostninger. De samlede udgifter blev på den baggrund opgjort til ca. 37 mio. kr. (2012-pl), jf. tabel 23.

Tabel 23

Afledte meromkostninger ved en midlertidig forhøjelse af kapacitetsudnyttelsen fra 92 til 95 pct.

	Udgifter i alt	Pr. belægsenhed
Øgede fangerelevante udgifter (beskæftigelse, kost og medicin)	7,5 mio. kr.	61.000 kr.
Øgede transportudgifter	2,3 mio. kr.	19.000 kr.
Øgede lønomkostninger	15,2 mio. kr.	124.000 kr.
Arbejdsmiljørelaterede indsatser	5 mio. kr.	41.000 kr.
Etablering og drift af nødkapacitet	5,5 mio. kr.	45.000 kr.
I alt	36,5 mio. kr.	290.000 kr.

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

På tilsvarende vis har kriminalforsorgen foretaget en vurdering af omfanget af afledte merudgifter ved en permanent forhøjelse af måltallet for kapacitetsudnyttelsen fra 92 pct. til 94 [eller 95] pct. Det skal i den forbindelse bemærkes, at de afledte merudgifter ved en permanent forhøjelse af belægsmålsætningen adskiller sig fra de afledte merudgifter ved en midlertidig forhøjelse, da det bl.a. kræver nyanvættelser frem for overarbejde. Ligeledes vil den nødkapacitet, der skal etableres i forbindelse med en midlertidig forhøjelse af belægsmålsætningen ikke være tilstrækkelig ved en permanent forhøjelse, idet der her kræves etablering af egentlig bufferkapacitet.

Tabel 24

Afledte meromkostninger ved en permanent forhøjelse af kapacitetsudnyttelsen fra 92 til 94 pct. eller 95 pct.

	94 pct.		95 pct.	
	Udgifter i alt	Pr. belægsenhed	Udgifter i alt	Pr. belægsenhed
Øgede fangerelevante udgifter (beskæftigelse, kost og medicin)	5,1 mio. kr.	62.000 kr.	7,7 mio. kr.	62.000 kr.
Øgede transportudgifter	2,3 mio. kr.	28.000 kr.	3,4 mio. kr.	28.000 kr.
Øgede lønomkostninger	9,9 mio. kr.	121.000 kr.	14,9 mio. kr.	121.000 kr.
Arbejdsmiljørelaterede indsatser	5 mio. kr.	61.000 kr.	5,0 mio. kr.	41.000 kr.
Etablering og drift af bufferkapacitet	4 mio. kr.	49.000 kr.	5,0 mio. kr.	41.000 kr.
Øgede vedligeholdelse	3 mio. kr.	36.800 kr.	4,5 mio. kr.	37.000 kr.
I alt	29,3 mio. kr.	367.800 kr.	40,6 mio. kr.	330.000 kr.

Det skal bemærkes, at det kun er de fangerelevante udgifter samt de øgede transportudgifter og lønomkostninger, der stiger lineært, hvor der for de øvrige udgifter er tale om en faldende marginaludgift.

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Et højere belæg vil endvidere indebærer, at risikoen for periodevis overbelæg øges. *Tablet 25* sammenfatter en opgørelse over andelen af dage i året, hvor afdelinger i perioden 2008-2012 har været udnyttet med mere end 100 pct.

Tablet 25

Andel dage hvor en afdeling har været udnyttet med mere end 100 pct.

	2008	2009	2010	2011	2012*
Alle afdelinger i fængsler og arresthuse					
Samlet kapacitetsudnyttelse	90,5	92,4	96,3	97,7	98
Andel dage med belæg > 100 pct.	5	5,5	14,1	23,5	21,5
Lukket fællesskabsafdeling					
Samlet kapacitetsudnyttelse	89,4	90,6	94,4	96,2	95,7
Andel dage med belæg > 100 pct.	8,4	8,5	12,4	14,6	15,5

* Til og med 15. juni 2012

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Kap. 5 Mulige kapacitetsudvidelser

Størrelsesordenen på en potentiel kapacitetsmanko vil foruden fremskrivningen af kapacitet og belæg afhænge af gennemførelsen af andre initiativer inden og uden for kriminalforsorgen med betydning for belægget, herunder brug af alternativer til frihedsstraf.

Såfremt en kapacitetsmanko måtte føre til overvejelser om eventuelle kapacitetsudvidelser må dette ses i sammenhæng med alternative løsningsmuligheder, fremskrivningsusikkerhed i forhold til belægget samt de valgte styringsprincipper.

Nyopførelse eller ændringer af bygninger er generelt forbundet med store omkostninger, og fleksibiliteten i forhold til efterfølgende modgående tilpasninger er for nogle typer nyopførelser begrænset.

Eventuelle kapacitetsudvidelser vil principielt kunne vedrøre både midlertidige og mere permanente løsninger:

- Godkendelse af bufferpladser på Kærshovedgaard som ordinær kapacitet⁵
- Pladser, som forudsættes lukket (Vridsløselille)
- Etablering af nye midlertidige pladser (pavilloner mv.)
- Etablering af nye pladser i tilknytning til eksisterende institution
- Etablering af nye pladser i ny institution

Tabel 26 sammenfatter kriminalforsorgens helt foreløbige skøn over mulige enhedsomkostninger i relation til de forskellige alternativer.

Tabel 26
Foreløbige skøn over udgifter ved kapacitetsudvidelser

(2012-priser)	Etableringsudgifter pr. plads (mio. kr.)	Årlige driftsudgifter pr. plads (inkl. renter og afskrivninger) (mio. kr.)
Permanent drift af bufferpladser	0,24	0,28
Fortsat anvendelse af Vridsløselille*	-	0.808—1.310
Etablering af midlertidige pladser (pavilloner)	1-1,5	0,36
Nye åbne pladser i <u>eksisterende</u> institution	1,5	0,37
Nye lukkede pladser i <u>eksisterende</u> institution	2,0	0,7
Nye åbne pladser i <u>ny</u> institution	3,0	0,65
Nye lukkede pladser i <u>ny</u> institution	4,0	1,0

⁵ Bufferpladser på Ellebæk er ikke medtaget, idet hjemmelsgrundlaget hertil ikke umiddelbart vurderes at ville kunne tilvejebringes.

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Note: Udgifter til permanentgørelse af bufferpladser indeholder ikke evt. opgradering af bygningerne med henblik på permanent anvendelse.

- * De årlige driftsudgifter forbundet med fortsat anvendelse af Vridsløselille afhænger af antallet af ibrugtagne pladser. Således udgør enhedsudgiften pr. plads ca. 1,3 mio. kr. ved anvendelse af 20 pladser, ca. 0,9 mio. kr. ved anvendelse af 40 pladser og 0,8 mio. kr. ved anvendelse af 60 pladser.

En delvis fastholdelse af Vridsløselille forventes at indebære, at der må afholdes en række faste omkostninger svarende til den nuværende drift af hele fængslet, herunder bl.a. perimetersikring, adgangskontrol, overvågning mv.

Det skal endvidere bemærkes, at etablering af midlertidige pladser via pavillioner som udgangspunkt vil indebære meget begrænsede muligheder for beskæftigelses- og fritidstilbud.

Kap 6. Grønland

6.1. Kriminalforsorgen i Grønland

6.1.1. Lovgrundlag, organisering og økonomi

I forlængelse af betænkning (nr. 1442) fra Den Grønlandske Retsvæsenkommission i 2004 blev der i 2008 vedtaget en reform af det grønlandske retsvæsen. Reformen, der trådte i kraft den 1. januar 2010, havde til formål at gøre det grønlandske retsvæsen mere tidssvarende og i stand til at imødekomme kravene fra det moderne grønlandske samfund.

Ledelsen af Kriminalforsorgen i Grønland varetager fuldbyrdelsen af foranstaltninger fastsat efter den grønlandske kriminallov. Ledelsen af Kriminalforsorgen i Grønland er organisatorisk et direktorat under direktøren for Kriminalforsorgen i Danmark. Spørgsmål vedrørende art, antal og placering af kriminalforsorgens institutioner i Grønland administreres af Direktoratet for Kriminalforsorgen i Danmark. Inden for disse rammer varetager direktøren for Kriminalforsorgen i Grønland den daglige ledelse af anstalter, pension og tilsynsafdelinger i Grønland

Bevillingen til Kriminalforsorgen i Grønland ligger på finansloven under § 11.31.03. Kriminalforsorgen i anstalter og frihed. *Tabel 27* viser de realiserede udgifter i kriminalforsorgen i Grønland i perioden 2008-2011.

Tabel 27
Udgifter i kriminalforsorgen i Grønland, 2008-2011

Mio. kr., 2013-priser	2008	2009	2010	2011
Regnskab	71,4	70,9	79,5	76,8

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Note: Inklusive omkostninger til midlertidig anstalt fra september 2009 til december 2010

6.1.2. Anstaltssystemet

Frihedsberøvede i Grønland kan enten anbringes i anstalt eller i detention. I anstalterne i Grønland anbringes primært domfældte, der er blevet idømt en foranstaltning til anstaltsanbringelse. Betegnelsen ”domfældte” svarer terminologisk til den i Danmark anvendte betegnelse ”afsoner”.

Herudover anvendes anstalterne i Grønland i meget vidt omfang til anbringelse af tilbageholdte (betegnelsen ”tilbageholdt” svarer terminologisk til den i Danmark anvendte betegnelse ”varetægtsfængslet”). Baggrunden herfor er, at Justitsministeriet i 2006 på foranledning af Folketingets Ombudsmand traf beslutning om, at tilbageholdte kun undtagelsesvist må anbringes i politiets detentioner, der primært er beregnet til såkaldte berusere, og at de derfor i stedet skal tilbageholdes i en an-

stalt. I Grønland findes ikke som i Danmark arresthuse til placering af tilbageholdte (varetægtsfængslede).

Det kan i øvrigt oplyses, at der i forbindelse med kriminallovens ikrafttræden den 1. januar 2010 af politimesteren i Grønland er udstedt en bekendtgørelse om tilbageholdte og domfældte i politiets detentioner (nr. 321 af 29. marts 2010). I overensstemmelse med ovennævnte ændring af praksis for placering af tilbageholdte fremgår det således af bekendtgørelsens § 2, stk. 1, at tilbageholdte i særlige tilfælde for en kortere periode kan anbringes i detention.

Endelig anvendes i Grønland betegnelsen ”dagfolk”, hvilket dækker over tilbageholdte, der i dagtimerne opholder sig i anstalterne, men overnatter i politiets detentioner. Det bemærkes, at denne form for frihedsberøvelse kun anvendes meget sjældent som følge af den restriktive anvendelse af detentionerne til de tilbageholdte, *jf. ovenstående*.

6.2. Kapacitet i Grønland 2004-2011

Kriminalforsorgens samlede kapacitet i Grønland var den 31. december 2011 på 153 anstaltspladser fordelt på 6 anstalter. Anstaltskapaciteten fordeler sig med 64 pladser i Nuuk, 30 pladser i Sisimiut, 19 pladser i Ilulissat, 15 pladser i Aasiaat, 15 pladser i Tasiilaq samt 10 pladser i Qaqortoq. Herudover råder kriminalforsorgen over 9 pladser i Ungdomspensionen i Sisimiut.

Tabel 28 viser udviklingen i anstaltskapaciteten i Grønland i perioden ultimo 2004-2011. Det fremgår, at der siden 2004 er sket en betydelig udvidelse af kapaciteten i Grønland fra 103 pladser til 153 pladser.

Tabel 28

Kapacitet i Kriminalforsorgen i Grønland ultimo 2004-2011

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Anstaltspladser	103	103	123	123	123	133	138	153
Pension	9	9	9	9	9	9	9	9

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Det bemærkes, at der i 2002 var 74 anstaltspladser i Grønland, og at anstaltskapaciteten således er mere end fordoblet i perioden 2002-2011.

Det bemærkes endvidere, at der i flere perioder har været etableret midlertidig kapacitet i Kangerlussuaq med det formål at nedbringe venterkoen. Der har været midlertidig kapacitet i perioden juli 2007 til august 2008 samt i perioden september 2009 til december 2010. Dette indgår ikke i *tabel 28*.

6.3. Fremtidig kapacitet i Grønland

I 2008 blev det besluttet at etablere en ny delvis lukket anstalt med 76 pladser i Nuuk. For nærværende forventes anstalten at være klar til ibrugtagning i 2017. Det er forudsat, at 22 pladser i Anstalten ved Herstedvester forbeholdt forvaringsdømte grønlændere lukkes, når den nye anstalt i Nuuk tages i brug. Det er forudsat, at de forvaringsdømte grønlændere, der pt. afsoner i Anstalten ved Herstedvester, skal anbringes i den nye anstalt i Nuuk. Den totaløkonomiske ramme for opførelsen af Anstalten i Nuuk er 346,7 mio. kr. (371,7 mio. kr. i 2013-priser), jf. *finansloven for 2010*.

Herudover er det besluttet at udvide kapaciteten i Anstalten i Ilulissat med 10 pladser, således at anstaltens samlede kapacitet bliver på 29 pladser. Pladserne forventes klar til ibrugtagning foråret 2014. Endvidere forventes der at ske en udvidelse af Anstalten i Qaqortoq med 5 pladser, således at anstaltens samlede kapacitet bliver på 15 pladser.

Endelig er det med henblik på afvikling af den aktuelle venterkø besluttet at åbne en midlertidig anstalt til og med 2013 med 30 pladser. Den midlertidige anstalt åbnede i september 2012.

Tabel 29 viser på denne baggrund den fremtidige forventede kapacitet i kriminalforsorgen i Grønland i perioden 2012-2016.

Tabel 29
Permanent og midlertidig kapacitet i kriminalforsorgen i Grønland 2012-2016. Årsgennemsnit.

	2012	2013	2014	2015	2016
Anstaltspladser	161	163	158	163	163
- heraf permanente	153	153	158	163	163
- heraf midlertidige	8	30	0	0	0
Pension	9	9	9	9	9

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

6.4. Forventet belægsudvikling i Grønland 2012-2016

6.4.1. Metodemæssige overvejelser

I forbindelse med prognoser for belægsudviklingen i danske fængsler og arresthuse er der adgang til konkrete oplysninger om såvel den resterende strafmasse blandt nuværende indsatte, som oplysninger om strafmassen i venterkøen over en længere tidsperiode.

Sådanne oplysninger foreligger ikke for kriminalforsorgen i Grønland. Endvidere er en række data vedrørende kriminalforsorgen i Grønland behæftet med usikkerhed, bl.a. fordi registrerings- og opbevaringssystemerne ikke er centraliserede. Dette medfører bl.a., at en del af de eksisterende oplysninger ikke kan anvendes,

da de er ukomplette. Der er endvidere usikkerhed omkring definatoriske ændringer over tid.

Således vurderes de mest retvisende tilgængelige data til brug for en belægsfremskrivning for kriminalforsorgen i Grønland at være den historiske udvikling i belæg og venterko. Hertil kommer, at det vurderes hensigtsmæssigt at overveje, hvorvidt der bør korrigeres for en forventet udvikling i kriminaliteten i Grønland. Der er i nærværende fremskrivning en betydelig usikkerhed vedrørende den påvirkning af belægget, som stigningen i antallet af verserende straffesager i kredsretterne i Grønland medfører. På den ene side medfører de seneste års ophobning af ubehandlede sager en afmatning i tilgangen af nydomfældte. På den anden side må afmatningen forventes at blive afløst af en stigende tilgang af nydomfældte i takt med, at kredsretterne får afviklet sagspukler.

6.4.2. Belægsfremskrivning

Tabel 30 viser for perioden 2004-2011 det gennemsnitlige belæg i de grønlandske anstalter. Opgørelsen er inklusiv belæg på midlertidige pladser, men eksklusiv pensioner. *Tabel 30* viser endvidere antallet af domfældte personer i alt, der afventer indsættelse, samt det antal belægsenheder, som dette svarer til.

Tabel 30
Udviklingen i belæg og venteliste i kriminalforsorgen i Grønland 2004-2011

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gennemsnitligt belæg	106	106	107	165	157	139	172	144
Antallet af personer der afventer indsættelse	105	158	235	142	149	253	219	296
Belægsenheder der afventer indsættelse	25	38	57	34	36	61	53	71

Kilde: Kriminalforsorgen i Grønland

På baggrund af det faktiske belæg og udviklingen i venterkøen er der i *tabel 31* foretaget et estimat af belægsbehovet i de enkelte år, hvis udviklingen i venterkøen skulle have været holdt konstant. Dette tal vurderes således at være et godt estimat for det faktiske belægsbehov i kriminalforsorgen i Grønland i perioden 2004-2011.

Tabel 31
Estimeret belægsbehov i kriminalforsorgen i Grønland 2004-2011

Belægsenheder	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gennemsnitligt belæg	106	106	107	165	157	139	172	144
Tilvækst i venterkø (belægsenheder)	0	13	19	-22	2	25	-8	19
Estimeret belægsbehov ved nulvækst i antal ventere	106	119	126	143	169	164	164	163

Kilde: Kriminalforsorgen i Grønland

Det fremgår, at det estimerede belægsbehov er steget jævnt fra 2004 til 2008. Siden da har det estimerede belægsbehov imidlertid stabiliseret sig på omkring 165 belægsenheder.

Det bemærkes imidlertid, at de foreløbige tal for 2012 (det gennemsnitlige belæg i de første fire måneder samt størrelsen på venterkøen den 3. maj 2012) indikerer, at det forventede estimerede belægsbehov i 2012 vil blive 145 belægsenheder, altså 11 pct. lavere end i 2011. Det skal i den forbindelse bemærkes, at datagrundlaget er relativt spinkelt.

I forlængelse af ovenstående vurderes den mest retvisende belægsfremskrivning at ske på baggrund af det gennemsnitlige belæg i 2010, 2011 samt de første fire måneder af 2012, hvor det gennemsnitlige belægsbehov har været på 157 belægsenheder. Således tages både højde for den stabilitet, der har været i belægget gennem de senere år samt den nedgang i belægget, der har kunnet konstateres i første del af 2012.

Fordelingen mellem belægsbehovet til foranstaltningsdømte og tilbageholdte kan kun baseres på 2011 og de første fire måneder af 2012, idet der ikke foreligger oplysninger tidligere. I denne periode har det gennemsnitlige belægsbehov til tilbageholdte udgjort 40 belægsenheder. Den tilbageværende del af belægsbehovet (117 belægsenheder) kan således henføres til foranstaltningsdømte.

Tabel 32 sammenfatter på denne baggrund det fremskrevne belægsbehov i Grønland i perioden 2012-2016.

Tabel 32
Fremskrevet belægsbehov i grønlandske anstalter, 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Belægsbehov, foranstaltningsdømte	117	117	117	117	117
Belægsbehov, tilbageholdte	40	40	40	40	40
Samlet belægsbehov ved nutvækst i venterkø	157	157	157	157	157

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

9.4.3. Eventuel korrektion for kriminalitetsudvikling

Som beskrevet ovenfor vurderes det væsentligt at overveje mulige korrektioner for den forventede udvikling i kriminaliteten i Grønland. *Tabel 33* viser på denne baggrund udviklingen i anmeldte overtrædelser og personer med retslige afgørelser i perioden 2004-2011.

Tabel 33
Anmeldte overtrædelser og personer med retslige afgørelser 2002-2011

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Anmeldte overtrædelser	5.613	6.368	5.937	5.807	5.998	5.540	5.141	5.251	5.348	4.844
Personer med retslige afgørelser	1.588	1.377	1.623	1.454	1.509	1.616	1.570	1.364	-	-

Ann.: Der foreligger ikke oplysninger om antallet af personer med retslige afgørelser i 2010 og 2011.

Kilde: Grønlands Statistik, Kriminalstatistik 2009 og Grønlands Politi, Årsstatistik 2011.

Det fremgår, at der er sket et støt fald i antallet af anmeldte overtrædelser siden 2006. Således er antallet af anmeldte overtrædelser i 2011 faldet med ca. 1.150 siden 2006, hvilket svarer til et fald på ca. 20 pct.

Antallet af personer med retslige afgørelser dækker over afgørelser med straffe højere end bøde. Det er således ikke alle disse personer, der ender med at afsone, idet visse personer kan være tildelt fx betingede straffe.

Det fremgår endvidere, at antallet af personer med retslige afgørelser (højere end bødestraf) fluktuerer, således at tendensen er mindre entydig end for de anmeldte overtrædelser. Der kan således ikke spores nogen entydig sammenhæng mellem antallet af anmeldte overtrædelser og personer med retslige afgørelser.

Set over en længere periode må det dog alt andet lige forventes, at et fald eller en stigning i antallet af overtrædelser tilsvarende vil medføre et fald eller en stigning i antallet af personer med retslige afgørelser. Dette kan tale for, at faldet i antallet af personer med retslige afgørelser i perioden 2007-2009 kan være udtryk for en tendens, om end en sådan konklusion er behæftet med betydelig usikkerhed.

Tabel 34 viser antallet af verserende sager ved kredsretterne i Grønland 2010-2012.

Tabel 34
Antallet af verserende sager ved kredsretterne i Grønland 2010-2012

	2010	2011	2012
Verserende kriminalsager (undtagen bødesager)	1.386	1.611	1.555

Ann.: Antallet af sager i 2012 er estimeret på baggrund af 1. kvartal 2012

Kilde: Grønlands Domstole

Det fremgår, at der er sket en stigning i antallet af verserende sager fra 2010 til 2011, der tilsyneladende fortsætter i 2012. Afviklingen af de ophobede verserende sager kan i de kommende år, i det omfang der kan antages, at der er en sammenhæng mellem anmeldte overtrædelser og retslige afgørelser, forventes til en vis grad at udjævne faldet i retslige afgørelser, *jf. ovenfor*. Dette betyder, at der, i hvert fald i nogle år, vil være et mindre fald i antallet af retslige afgørelser, end hvad

kriminalitetsudviklingen ellers ville kunne medføre – og måske endda i visse år en stigning.

Samlet set vurderes der således ikke at være grundlag for at foretage korrektioner for den fremadrettede udvikling i antallet af personer med retslige afgørelser.

6.5. Kapacitetsmanko

Tabel 35 sammenfatter kapacitets- og belægsfremskrivningen 2012-2016.

	2012	2013	2014	2015	2016
Kapacitetsfremskrivning	161	183	158	163	163
Belægsfremskrivning ved nulvækst i venterkø	157	157	157	157	157

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Tabel 36 sammenfatter kapacitetsmankoen beregnet ved en række scenarier for kapacitetsudnyttelsen ved en uændret venterkø på ca. 300 dømte.

	2012	2013	2014	2015	2016
99 pct. udnyttelse	-2	-24	1	-4	-4
98 pct. udnyttelse	-1	-23	2	-3	-3
97 pct. udnyttelse	1	-21	4	-1	-1
96 pct. udnyttelse	2	-20	5	1	1
95 pct. udnyttelse	4	-18	7	2	2

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

6.6. Afvikling af venterkø

Det kapacitetsoverskud, som fremgår af tabel 36, opstår pga. åbning af 30 midlertidige fængselspladser i 2012 og 2013. Overskuddet forudsættes anvendt til afvikling af venterkøen.

Det vurderes, at et normalventertal i Grønland vil være på ca. 70 dømte. Venterkøen kan således betragtes som afviklet, når antallet af dømte, der afventer anstaltsanbringelse, ikke overstiger 70 personer.

Som et led i bestræbelserne på at afvikle venterkøen er der som ovenfor anført åbnet en midlertidig anstalt i Kangerlussuaq med 30 pladser i september 2012. Der er desuden overvejelser om at indføre en ordning med ventetidsbetinget be-

benådning som led i en samlet løsning for at bringe venterkøen i Grønland ned. Der har været drøftelser med Selvstyret om udformningen af en sådan ordning, og et revideret forslag til en bekendtgørelse om ventetidsbetinget benådning er i september 2012 sendt til Selvstyret. Hvis der indføres ventetidsbetinget benådning, og den midlertidige anstalt i Kangerlussuaq holdes åben og udvidelse med 10 permanente pladser pr. 1. juli 2014 gennemføres, skønner kriminalforsorgen, at venterkøen vil være nedbragt til normalventertallet på 70 i september måned 2014.

Kap 7. Færøerne

Færøerne

På Færøerne er der ikke fængsler, men kun et arresthus. Det er politimesteren i Tórshavn, der har det overordnede ledelsesansvar for den juridiske sagsbehandling, ligesom politimesteren fungerer som sparringspartner i forhold til håndtering af konkrete konflikter, hastende opgaver mv. i arresthuset. Politimesteren fungerer således tillige som arrestinspektør. Der er et tæt samarbejde mellem arrestforvareren i Arresthuset på Færøerne og politimesteren i Tórshavn.

Varetægtsarrestanter skal så vidt muligt anbringes det sted, hvor straffesagen behandles, jf. § 770, stk. 2, i lov for Færøerne om rettens pleje. I overensstemmelse hermed anbringes arrestanter, der varetægtsfængsles af Retten på Færøerne, så vidt muligt i Arresthuset i Tórshavn. Den varetægtsfængslede egen adfærd eller undersøgelse af vedkommendes person i forbindelse med sagen kan begrunde anbringelse i Danmark.

For afsonere gælder, at det generelt er et væsentligt princip ved valget af afsoningsinstitution, at straffen som udgangspunkt skal udstås i nærheden af den dømtes hjemsted. For dømte, som er hjemmehørende på Færøerne, fører dette princip til, at den dømte som udgangspunkt skal udstå straffen i Arresthuset i Tórshavn.

Et andet væsentligt princip ved valget af afsoningsinstitution er imidlertid, at den dømte ikke bør anbringes under mere restriktive forhold end nødvendigt. Isoleret set vil dette princip medføre, at dømte, som er hjemmehørende på Færøerne, som udgangspunkt skal anbringes i åbent fængsel i Danmark, eftersom der ikke er åben kapacitet på Færøerne.

Ved valg af afsoningsinstitution skal der, også i relation til dømte, som er hjemmehørende på Færøerne, ske en afvejning af (navnlig) de to nævnte principper. Denne afvejning har ført til en praksis, hvorefter domfældte med bopæl på Færøerne, som er idømt en straf af fængsel i 1 år og 6 måneder eller derunder, som udgangspunkt anbringes i Arresthuset i Tórshavn. Såfremt disse domfældte er egnede til anbringelse i åbent fængsel, og i stedet ønsker at udstå straffen i et åbent fængsel, f.eks. i Jylland, vil en sådan ansøgning normalt blive imødekommet. Omvendt anbringes dømte med en straf på over 1 og 6 måneders fængsel som udgangspunkt i et fængsel i Danmark.

Kapacitet på Færøerne

Arresthuset på Færøerne, der er beliggende i Tórshavn, råder over 14 pladser. Arresthuset blev pr. 1. februar 2011 lukket på grund af skimmelsvamp, og der blev samtidig indrettet et midlertidigt arresthus i forsvarrets lokaler i Mjörkedal ca. et kvarters kørsel fra Tórshavn. I det midlertidige arresthus i Mjörkedal blev der først indrettet 11 pladser. Siden er kapaciteten udvidet ad to omgange til i alt 14

pladser. Da brugen af arresthuset i Mjorkedal som udgangspunkt er midlertidig, er de sikkerhedsmæssige foranstaltninger ikke helt på højde med de tilsvarende i Arresthuset i Torshavn. Som følge heraf blev medarbejdernormativet midlertidigt udvidet. Endvidere er det besluttet at opgradere sikkerheden på en række områder.

Bygningsstyrelsen besluttede på baggrund af analyser af omfanget af skimmelsvamp i den bygning, der husede både politistation og arresthus, at bygningen ikke skulle renoveres, men afhændes til Freja.

Arresthuset i Torshavn har i de senere år frem til 2011 haft et belæg på mellem 11 og 12 indsatte. Imidlertid var det gennemsnitlige belæg i 2011 kun 8,4 blandt andet som følge af problemerne med skimmelsvamp og den deraf følgende flytning. I 2012 er det gennemsnitlige belæg på 11 indsatte per dag i perioden januar-september. I sidste del af perioden har belægget dog ligget på 11-12 indsatte.

Kriminalforsorgen har en kontrakt med forsvaret, som gælder indtil 31. januar 2014 om leje af lokalerne i Mjorkedal. Der pågår p.t. forhandlinger mellem forsvaret og de Færøske myndigheder om Færøsk overtagelse af bygningerne i Mjorkedal.

Kriminalforsorgen forventer at det også efter forhandlingerne vil være muligt at anvende arresthuset i Mjorkedal, og at der som følge af dette ikke vil være et udækket kapacitetsbehov i de kommende år.

Bilag A. Belægsprognose 2012 – bagvedliggende forudsætninger

Den kortsigtede belægsfremskrivning følger metoden beskrevet i afsnit 2.1. Dette indebærer som beskrevet udarbejdelse af særskilte prognoser for følgende led:

1. Fængselsafsonerbelæg (indsatte med domme)
 - A. Igangværende afsoning
 - B. Nye fængselsdomme og idømt strafmasse
 - C. Generel udvikling i nye fængselsdomme og idømt strafmasse
 - D. Afsoning uden for fængsler og arresthuse (fodlænke, pensioner mv.)
 - E. Effekt af lovændringer
2. Arrestantbelæg (varetægtsfængslede)
3. Andet belæg (særligt frihedsberøvede i henhold til udlændingeloven)

Den kortsigtede prognose omfatter et år, dvs. 2012. Dog anvendes den seneste registrerede viden, således at den grundlæggende prognoseperiode reelt omfatter medio marts 2012 til medio 2013. Dette antages imidlertid at svare til det samlede 2012-belæg.

A1. Fængselsafsonerbelæg

Igangværende afsoning (A)

Ved hjælp af de oplysninger, der er registreret i Kriminalforsorgens klientsystem om forventet løsladelsesdato for den enkelte indsatte, er der foretaget en beregning af den gennemsnitlige belægsbelastning som de indsatte, der var i belæg pr. 21. marts 2012 vil repræsentere i et forløb på 12 måneder, *jf. tabel A1*.

Tabel A1
Forventet belægsbelastning i 2012 af uafsluttede belægsforløb

	Aktuelt belæg (år)	Tilbageværende strafmasse (mdr.)	Strafmasse til afvikling 2012 (mdr.)	Belæg 2012 (år)
Drab	201	8.955	2.412	198
Røveri	374	3.461	2.489	205
Voldtægt	50	378	297	24
Grov Narko	454	7.707	3.992	328
Vold og trusler	527	2.399	1.901	157
I øvrigt	959	5.114	4.106	337
I alt	2.665	28.014	16.197	1.249

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Som det fremgår af *tabel A1*, forventes den samlede gennemsnitlige belægsbelastning i 2012 at udgøre 1.249 indsatte, hvilket svarer til en afvikling af 15.197 måneder af de i alt 28.014 tilbageværende strafmassemåneder.

Nye fængselsdomme og idømt strafmasse (B)

Belæg som følge af nye fængselsdomme og idømt strafmasse beregnes med udgangspunkt i de seneste 12 måneders tilgang af fængselsdomme og idømt strafmasse.

Opgørelsen foretages fordelt på seks kriminalitetstypologier bestående af særligt strafmassetunge forbrydelser (drab, røveri, voldtægt og grov narko), voldsforbrydelser samt forbrydelser i øvrigt, *jf. tabel A2*.

Tabel A2
Forventet belægsbelastning i 2012 af ny idømt strafmasse

	Antal domme	Strafmasse brutto (mdr.)	Fratræk varetægt (mdr.)	Fratræk isolation (mdr.)	Fratræk prøveløsladelser (mdr.)	Strafmasse netto (mdr.)	Strafmasse til afvikling 2012 (mdr.)	Belæg 2012 (år)
Drab	22	3.632	-370	0	-1.024	2.238	170	14
Røveri	423	10.237	-1.684	-2	-2.748	5.803	1.849	154
Voldtægt	41	1.431	-232	0	-406	793	181	15
Grov Narko	512	16.116	-2.124	-6	-5.930	8.056	2.462	205
Vold og trusler	2.780	15.556	-2.238	-2	-3.332	9.984	5.870	490
I øvrigt	6.140	26.499	-3.486	-2	-6.747	16.264	10.695	891
I alt	9.918	73.471	-10.134	-12	-20.187	43.138	21.227	1.769

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Strafmasse brutto opgøres som den direkte idømte strafmasse.

Herfra fratrækkes den registrerede forudgående opholdstid i varetægt. Fradrag for varetægtsfængsling foretages en-til-en.

Endvidere fratrækkes registrerede forudgående ophold i isolation i forbindelse med varetægtsfængslingen. Der fradrages én strafdag for hver tre dage i isolation.

Derved reduceres strafmassen til en foreløbig afsoningsmasse, der udtrykker den maksimale opholdsbelastning forinden fradrag af eventuelle løsladelser på prøve.

Tidspunktet for prøveløsladelse afhænger af den konkrete sag og kan derfor ikke fastlægges direkte på baggrund af registreringer. Det seneste års praksis inden for hver af de 6 kriminalitetstypologier antages imidlertid som udgangspunkt at være repræsentativ for den forventede fremadrettede praksis. For så vidt angår 2012 er det dog fundet mere hensigtsmæssigt alene at anvende en referenceperiode fra 1.

juli 2011 til 29. februar 2012, idet udvidelsen af noget-for-noget ordningen blev indført ved en praksisændring pr. 1. juli 2011.

Ved beregningen af den faktiske afsoningstid grupperes de fængselsdømte i yderligere tre kategorier i forhold til den konkrete udmålte strafflængde, korte straffe (under 3 måneder, hvor prøveløsladelse ikke kan anvendes), mellemlange straffe (3-12 måneder) og lange straffe (over 12 måneder). Den realiserede praksis siden 1. juli fremgår af *tabel A3*.

Tabel A3
Realiseret prøveløsladelse d. 1. juli 2011 – d. 29. februar 2012

	Antal løsladelser			Andel afsonet		
	Kort	Mellem	Lang	Kort	Mellem	Lang
Drab	-	-	24	-	-	73 pct.
Røveri	8	200	5	100 pct.	77 pct.	74 pct.
Voldtægt	-	5	17	-	65 pct.	73 pct.
Grov Narko	8	111	219	100 pct.	72 pct.	64 pct.
Vold og trusler	442	598	136	100 pct.	77 pct.	76 pct.
I øvrigt	1.540	918	383	100 pct.	76 pct.	71 pct.

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Generel udvikling i nye fængselsdomme og idømt strafmasse (C)

Kriminalitetsudviklingen antages at have en direkte indflydelse på antallet af domme og dermed idømt strafmasse.

Det antages derfor, at antallet af domme og idømt strafmasse gennemsnitligt vil udvikle sig i samme takt som den anmeldte kriminalitet. Heri indgår en implicit antagelse om, at antallet af anmeldelser, der fører til sigtelser og senere dom er uændret over tid.

Der kan ikke på det foreliggende grundlag foretages en konkret fremskrivning af den anmeldte kriminalitet.

Det kommende års ændring antages derfor at ville svare til de seneste 12 måneders realiserede udvikling, *jf. tabel A4*.

Belægskorrektionen indregnes med ½ effekt i 2012 ud fra antagelsen om, at tilgangen af nydomfældt strafmasse tilgår løbende over hele året og kun med den del af strafmassen, der udstås i 2012. Eventuelt resterende strafmasse tilgæet i 2012 og som udstås efter 2012 tilskrives i de fremskrivningsår, hvor strafmassen udstås.

Tabel A4
Korrektion for udvikling i anmeldt kriminalitet (gennemsnitligt årsbelæg)

	Udvikling i anmeldelser 2010-2011	Belægskorrektion (helårsbelæg)
Drab	-2,0 pct.	-2
Røveri	-3,9 pct.	-10
Voldtægt	-4,4 pct.	-2
Grov Narko	6,1 pct.	21
Vold og trusler	-1,8 pct.	-7
Andet	0,0 pct.	0
I alt		0

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen og Danmarks Statistik. Udviklingen i anmeldt kriminalitet er baseret på Danmarks Statistiks opgørelse over anmeldte forbrydelser (anmeldte straffelovsovertrædelser samt anmeldte overtrædelser af lov om euforiserende stoffer samt anmeldte overtrædelser af våbenloven). Statistiske Efterretninger 2012:1.

Af tabel A4 fremgår at mens antallet af anmeldelser falder generelt, kan der konstateres en stigning i relation til grov narko. Baggrunde herfor kan ikke på det foreliggende grundlag udredes. Det kan dog i det bagvedliggende datamateriale konstateres, at der er tale om stigninger inden for såvel smugling som salg af narko. Stigningen var ligeledes markant i 2010.

Afsoning uden for fængsler og arresthuse (fodlænke, pensioner mv.)

Det forventede samlede fængselsbelæg skal korrigeres for antallet af dømte, der forventes at afsone deres straf helt eller delvist uden for kriminalforsorgens institutioner. Dette vedrører:

- Dømte, der afsone i eget hjem under elektronisk overvågning (fodlænke)
- Dømte, der er placeret i alternative afsoningsforløb (udstationeringer, § 78-forløb).
- Dømte, der midlertidigt er indlagt på civile sygehuse under afsoningen

Det forventes, at gennemsnitsbelægget af fodlænkedomte i 2012 vil udgøre 258 afsonere. Forventningen afspejler det gennemsnitlige belæg af dømte i fodlænke i de seneste 12 måneder (perioden april 2011 – marts 2012).

Den forventede belægsbelastning som følge af tilgang af nydomfældte afsonere skal endvidere korrigeres for afsoning uden for fængsler og arresthuse, dvs. ved placering af dømte i alternative afsoningsforløb fortrinsvis på kriminalforsorgens pensioner (udstationeringer, § 78-forløb) samt i forbindelse med midlertidige hospitalsindlæggelser på civile sygehuse under afsoningen.

Med udgangspunkt i det gennemsnitlige antal fraværende afsonere i andet halvår af 2011, der var 202 afsonere, forventes det, at antallet af fraværende nydomfældte afsonere i relation til § 78-forløb og sygehusindlæggelser vil udgøre 119 afsonere. De resterende 83 fraværende afsonere er allerede fraregnet belægget af dømte i eksisterende afsoningsforløb.

Lovmæssige ændringer (E)

Der er i 2011 og 2012 gennemført en række lovændringer som forventes at få indvirkning på fængselsbelægget i 2012 og fremover.

De forventede effekter er vurderet konkret for hver af lovændringerne. Der henvises til *bilag C* for en uddybende beskrivelse af effektvurderingerne.

A2. Arrestantbelæg

Arrestantbelægget følger alene af varetægtsfængslinger og kendes således først på det tidspunkt, hvor det realiseres. Der kan derfor ikke opstilles en prognose for det gennemsnitlige belæg af arrestanter baseret på kendte registreringer.

Arrestantbelægget vurderes imidlertid at være præget af en underliggende strukturel udvikling. Det gennemsnitlige belæg af arrestanter prognosticeret på den baggrund med udgangspunkt i det seneste års realiserede udvikling.

Arrestantbelægget udgjorde i 2011 gennemsnitligt 1.384 belægsenheder. Dette svarer til niveauet i 2010. På den baggrund forventes arrestantbelægget også i 2012 at udgøre 1.384.

Det er ikke muligt – som med fremskrivningen af belægget af fængselsdømte – at relatere udviklingen i den anmeldte kriminalitet til udviklingen i varetægtsbelægget for derved at dokumentere en sammenhæng, der ville kunne anvendes i en fremskrivningsmodel. Det skyldes, at Kriminalforsorgen ikke har strukturerede oplysninger om den kriminalitet som, arrestanterne er sigtet for at have begået.

Det kan konstateres, at hovedforklaringen på det stigende varetægtsbelæg er en stigningen i den gennemsnitlige opholdstid i varetægt. Stigningen i opholdstiden skyldes ifølge analyser udført af Justitsministeriet en kraftig vækst i antallet af langvarige varetægtsfængslinger i perioden 2001-2010 – kun afbrudt af et fald i årene 2006-2007.

Samtidig er antallet af varetægtsfængslinger steget.

A3 Andet belæg

Betegnelsen *andet* dækker hovedsageligt over personer, der er fængslet i henhold til bestemmelser i udlændingeloven (asylansøgere er ikke inkluderet).

Der kan ikke opstilles et konsolideret grundlag for prognosticeringen af kategorien *andet belæg*. På den baggrund forventes det, at *andet belæg* vil svare til niveauet det seneste år.

I 2012 forventes det således, at andet belæg vil udgøre ca. 110.

A4. Fordeling af belæg på pladstyper

Som nævnt i kap. 1 håndteres de forskellige belægstyper med forskellige pladstyper, ligesom en række af kriminalforsorgens institutioner besidder mere end én pladstype.

Ved fordelingen af belægget på pladstyper, kan der tages udgangspunkt i den realiserede forholdsmæssige belægsfordeling det seneste år, *jf. tabel A5*.

Tabel A5
Fordeling af belæg på pladstyper

	Fængselsbelæg	Arrestbelæg	Andet belæg
Arrestpladser	13,5 pct.	99,1 pct.	84,1 pct.
Åbne fængselspladser	52pct.	0,1pct.	0,3pct.
Lukkede fængselspladser	34,5pct.	0,8.	15,6pct.

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Som led i vurderingen af forventede effekter af gennemført lovgivning indgår også en vurdering af den konkrete pladstype, *jf. bilag C*.

A5. Generelt om referenceperiode

Kriminalforsorgens prognoser er etårige, hvorfor der normalt anvendes en kort referenceperiode, når det skal vurderes, hvorledes belægget af domte og arrestanter vil udvikle sig indenfor det kommende år.

Som nævnt under afsnit 2.3. har Kriminalforsorgen tidligere benyttet en tidsseriemodel ved fremskrivningen af nydomfældte. Denne model benyttede som input til videre regression en flerårig tidsserieanalyse af udviklingen i den anmeldte kriminalitet og i tilgangen af fængselsdomme.

Modellen var imidlertid sårbar overfor større fluktuationer i tidsserier, hvorfor implementeringsstøjen fra politi- og retsreformerne, der blev gennemført i 2006 og årene derefter medførte, at modellen kom i uligevægt og derved i uacceptabel grad mindskede prognosens træfsikkerhed med henblik på at forudsige tilgangen af nydomfældt fængselsstrafmasse.

Sidenhen har Kriminalforsorgen baseret sine prognoser på helt aktuelle udviklingstal, hvilket også er tilfældet i de fremskrivninger, der præsenteres her. I de fleste tilfælde er grundlaget for fremskrivningerne enten baseret på udviklingen ét

kalenderår tilbage eller – hvor det måtte være muligt – udviklingen i de senest 12 realiserede måneder.

I enkelte tilfælde, f.eks. i udviklingen af løsladelser – er udviklingen baseret på mindre end 12 måneder. Det skyldes hensynet til, at få indregnet effekten af nye politiske initiativer (f.eks. noget-for-noget udvidelsen), der har betydning for det fremadrettede belægsbehov.

Bilag B. Lovændringer og administrative tiltag i 2011 og 2012

Der er i 2011 og 2012 gennemført en række lovændringer og administrative tiltag som forventes at få indvirkning på fængselsbelægget på såvel kort sigt (2012) og den flerårige fremskrivning (2013-2016).

Ændringerne vedrører såvel alternativer til frihedsstraf, som forventes at reducere belægget, og strafskærpelser, som forventes at forøge belægget.

Justitsministeriet og Direktoratet for Kriminalforsorgen har for hver af lovændringerne foretaget en vurdering af den forventede effekt. For en række ændringer er der tale om opdaterede vurderinger i forhold til tidligere skøn.

De opdaterede effektvurderinger er sammenfattet i *tabel B1*.

Tabel B1

Forventede effekter af lovgivningsmæssige og administrative ændringer

Gns. årsbelæg	2012	2013	2014	2015	2016
Analyse af kriminalforsorgens kapacitetsbehov i 2011					
Anbringelse af flere dømte i åbent fængsel (åbne pladser)	9	9	9	9	9
Anbringelse af flere dømte i åbent fængsel (lukkede pladser)	-9	-9	-9	-9	-9
Udvivelse af noget for-noget-ordningen	-15	-25	-25	-25	-25
Personundersøgelser for alle under 25 år	-45	-45	-45	-45	-45
Øget udslusning (åbne pladser)	28	28	28	28	28
Øget udslusning (lukkede pladser)	-28	-28	-28	-28	-28
Aftale om kriminelle bander og organiseret indbrudskriminalitet (2020)					
Skærpet straf for hjemmerøveri	0	28	86	133	134
Skærpet straf for organiseret indbrudskriminalitet	0	11	22	22	22
Samfundstjeneste inden for varsomhedsområdet (fængselsbelæg)	-7	-10	-10	-10	-10
Samfundstjeneste inden for varsomhedsområdet (fodlænkebelæg)	-3	5	-5	-5	-5
Egnedskriterier for samfundstjeneste (fængselsbelæg)	0	-10	-10	-10	-10
Egnedskriterier for samfundstjeneste (fodlænkebelæg)	0	-10	-10	-10	-10
Den tidsmæssige begrænsning for samfundstjeneste	-13	-20	-20	-20	-20
Udviste udlændinge	-9	-14	-14	-14	-14
Øvrige ændringer lovgivningsmæssige tiltag					
Forhøjelse af den kriminelle tavalder	0	0	0	0	0
Straf for overtrædelse af knlvforbuddet	-2	-2	-2	-2	-2
I alt	-94	-102	-33	14	15

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

B.1 Analyse af kriminalforsorgens kapacitetsbehov i 2011

Direktoratet for Kriminalforsorgen, Justitsministeriet og Finansministeriet færdiggjorde i februar 2011 en analyse af kriminalforsorgens fremtidige kapacitets- og sikkerhedsbehov. Der blev i analysen peget på en række tiltag, der havde til formål at frigøre kapacitet gennem alternativer til frihedsstraf og tidligere udslusning. Disse tiltag var følgende:

- Anbringelse af flere dømte i åbent fængsel
- Udvidelse af noget for noget-ordningen
- Udvidet brug af personundersøgelser for alle under 25 år
- Mere tid til udslusning

I analysen blev der desuden skønnet over forslagernes frigørelsespotentiale.

Forskellen mellem disse oprindelige og de reviderede skøn for effekter af tiltag fra analysen af kriminalforsorgens kapacitetsbehov i 2011 er sammenfattet i *tabel B2*.

Tabel B2

Oprindelige og reviderede skøn for effekter af tiltag fra analyse af kriminalforsorgens kapacitets- og sikkerhedsbehov i 2011

Gns. årsbelæg	2012	2013	2014	2015	2016
Oprindelige skøn*	-124	-124	-124	-124	-124
Anbringelse af flere dømte i åbent fængsel (åbne pladser)	9	9	9	9	9
Anbringelse af flere dømte i åbent fængsel (lukkede pladser)	-9	-9	-9	-9	-9
Udvidelse af noget-for-noget-ordningen	-48	-48	-48	-48	-48
Personundersøgelser for alle under 25 år	-76	-76	-76	-76	-76
Mere tid til udslusning (åbne pladser)	28	28	28	28	28
Mere tid til udslusning (lukkede pladser)	-28	-28	-28	-28	-28
Reviderede skøn	-60	-70	-70	-70	-70
Anbringelse af flere dømte i åbent fængsel (åbne pladser)	9	9	9	9	9
Anbringelse af flere dømte i åbent fængsel (lukkede pladser)	-9	-9	-9	-9	-9
Udvidelse af noget-for-noget-ordningen	-15	-25	-25	-25	-25
Personundersøgelser for alle under 25 år	-45	-45	-45	-45	-45
Mere tid til udslusning (åbne pladser)	28	28	28	28	28
Mere tid til udslusning (lukkede pladser)	-28	-28	-28	-28	-28
Forskel	64	64	64	64	64

Anm.: *) Det bemærkes, at effekten af frigørelsestiltagene i analysen af kriminalforsorgens kapacitets- og sikkerhedsbehov blev opgjort i antal pladser, mens de i indeværende tabel opgøres i belægsenheder.

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Anbringelse af flere dømte i åbent fængsel

Der blev i 2011, som foreslået i analyse af kriminalforsorgens fremtidige kapacitetsbehov gennemført en række administrative ændringer af praksis for, hvornår dømte anbringes i åbent fængsel. På grund af en vis implementeringstræghed ved ordningen realiserede kriminalforsorgen ikke det forventede potentiale i 2011. Det er imidlertid Direktoratet for Kriminalforsorgens vurdering, at det gennem et øget fokus på udfoldelsen af praksisændringerne i alle lukkede institutioner vil være muligt at opnå en større effekt i 2012. Direktoratet har således anmodet de lukkede fængsler om at gennemgå samtlige sager og søge de indsatte overført til åbent fængsel, hvis de opfylder betingelserne herfor. Det forventes således fortsat, at effekten vil være en konvertering af 9 belægsenheder i lukkede fængsler til 9 belægsenheder i åbne fængsler.

Udvidelse af noget-for-noget-ordningen

Ved lov nr. 611 af 14. juni 2011 om ændring af straffeloven (Udvidelse af ”noget for noget-ordningen” om tidlig prøveløsladelse af dømte mv.) blev den såkaldte noget for noget-ordning med tidligere prøveløsladelse af indsatte, der yder en særlig indsats for at ruste sig mod tilbagefald til kriminalitet mv., udvidet.

Med loven blev noget for noget-ordningens tidsmæssige betingelser lempet, så prøveløsladelse kan ske, når halvdelen af straffen, dog mindst 2 måneder (mod tidligere 4 måneder), er afsonet, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt. Desuden medførte loven, at såkaldt arbejdsstræning kan udgøre en særlig indsats, der efter en konkret vurdering kan begrunde tidligere prøveløsladelse.

Loven trådte i kraft den 1. juli 2011.

I forbindelse med udvidelsen af noget for noget-ordningen blev der desuden gennemført en lempelse af praksis for meddelelse af dispensation fra de tidsmæssige betingelser for uledsaget udgang, således at også personer med længere domme kan få fuldt udbytte af noget for noget-ordningen. Dette betyder, at hvis en indsat, der afsoner en straf af fængsel i 8 år eller derover, skønnes at kunne være omfattet af straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1 om tidlig prøveløsladelse, vil der kunne gives tilladelse til et uledsaget udgangsforløb på et tidligere tidspunkt, hvorved afsoningsforløbet kan tilrettelægges, således at løsladelse vil kunne ske på halvtidsdatoen. Tidligere kunne disse indsatte i en række tilfælde først løslades lidt senere end efter halv tid, da prøveløsladelse typisk forudsætter gennemførelse og vurdering af et udslusningsforløb med uledsaget udgang.

Endelig blev der gennemført en ændring af løsladelsesbekendtgørelsen, således at fængslerne fik kompetence til at træffe afgørelse om prøveløsladelse efter noget for noget-ordningen af indsatte, der afsoner domme på under 8 måneders fængsel.

I analysen af kriminalforsorgens fremtidige kapacitetsbehov blev det skønnet, at disse udvidelser af noget-for-noget-ordningen ville frigøre 24 åbne belægsenheder i 2011 og 30 åbne belægsenheder i 2012. Forudsætningen for dette var modelbe-

regninger og faglige skøn fra Direktoratet for Kriminalforsorgen baseret på effekten af indførelsen af den oprindelige noget-for-noget-ordning.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har imidlertid på baggrund af de konkrete erfaringer siden lovens ikrafttræden foretaget en revideret vurdering af effekten af udvidelsen af noget for noget-ordningen, der nu skønnes at frigøre 15 belægsenheder i 2012 og 25 belægsenheder årligt i 2013 og frem. Det reviderede skøn kan navnlig forklares med en mindre anvendelse af ordningen samt en vis implementeringstræghed:

Mindre anvendelse af ordningen: I den oprindelige vurdering af effekten indgik en forventning om, at mange af de dømte i den nye målgruppe ville være omfattet af ordningen. Forventningen byggede på, at der typisk ikke er retshåndhævelsessenssyn, der taler imod tidlig prøveløsladelse, idet der i den nye målgruppe er tale om korte domme (under 8 måneder) og domte på fri fod. Endvidere skal anklagemyndigheden typisk ikke høres, og dette medvirker til at forkorte sagsbehandlingstiden, så de dømte i højere grad end ellers kan løslades lige på halv tid, selv om dommen er kort. Kriminalforsorgen forventede også, at mange afsonere i fodlænke ville være omfattet af ordningen, idet der typisk er tale om helt uproblematisk indsatte, der er vurderet egnet til at afsone i eget hjem.

Kriminalforsorgen kan ikke udover den nedenfor nævnte implementeringstræghed, umiddelbart pege på konkret årsager til den manglende effekt af ordningen. Der er dog en formodning for, at en årsag kunne være en manglende interesse for ordningen blandt de indsatte.

Kriminalforsorgen har derfor besluttet at iværksætte en nærmere undersøgelse af, hvad den manglende effekt skyldes, herunder om den skyldes manglende interesse for at bruge ordningen blandt de indsatte.

Implementeringstræghed: Ved indførelsen af noget-for-noget-ordningen i 2004 var der ifølge Direktoratet for Kriminalforsorgen en stor implementeringstræghed, og den fulde effekt af ordningen blev først nået i 2008. Årsagen hertil var navnlig, at der var tale om en helt ny ordning. Ved det oprindelige skøn over effekten af udvidelsen forventede Direktoratet for Kriminalforsorgen ikke en tilsvarende træghed ved udvidelsen af ordningen, idet denne allerede var kendt af ansatte og indsatte i kriminalforsorgen. En opgørelse af den foreløbige effekt af udvidelsen af ordningen fra begyndelsen af 2012 viser imidlertid, at der i 2. halvår af 2011 kun blev frigjort 5 åbne pladser. På denne baggrund vurderer Direktoratet for Kriminalforsorgen, at udvidelsen af ordningen også er påvirket af implementeringstræghed. Den fulde effekt af udvidelsen forventes således først at indtræde i løbet af 2012. Direktoratet for Kriminalforsorgen har bedt fængslerne om at øge fokus på området. Desuden vil kriminalforsorgen justere i praksis for tidlig prøveløsladelse som følge af arbejdst raining for ad den vej at kunne få flere indsatte omfattet af ordningen.

Personundersøgelser for alle under 25 år

I 2011 blev der, som foreslået i analysen af kriminalforsorgens fremtidige kapacitetsbehov, indført retningslinjer om udvidet brug af personundersøgelser for alle unge under 25 år.

I kapacitetsanalysen blev forslaget skønnet at kunne frigøre op mod 38 åbne belægsenheder i 2011 og 76 åbne belægsenheder i 2012.

De beregninger, som lå til grund for den skønnede årseffekt på 76 belægsenheder, var baseret på en forudsætning om, at alle under 25 år, som stod til en frihedsstraf på op til 1½ år, skulle have udarbejdet en personundersøgelse. Dette skulle også gælde indenfor varsomhedsområdet. Det var i beregningerne forudsat, at der ville blive anmodet om ca. 1.460 flere personundersøgelser, og at ca. 30 % heraf ville blive idømt en betinget dom med samfundstjeneste i stedet for en ubetinget dom.

Forslaget er implementeret ved Rigsadvokatens Meddelelse nr. 3/2000. Det blev i den forbindelse fundet nødvendigt at indlægge dels en forudsætning om, at den unge ikke inden for de to seneste år må være idømt en ubetinget frihedsstraf for ligeartet kriminalitet, og dels en forudsætning om særlig forsigtighed indenfor varsomhedsområdet.

En opgørelse, som kriminalforsorgen har foretaget i begyndelsen af 2012, viser, at der i 2. halvår af 2011 blev anmodet om ca. 400 flere personundersøgelser for de 18-24-årige end i 1. halvår af 2011. Der tilgik således 1.748 anmodninger i 1. halvår og 2.150 anmodninger i 2. halvår, hvilket svarer til en stigning i anmodningstallet i 2. halvår 2011 på 23 pct. set i forhold til 1. halvår 2011.

Direktoratet for Kriminalforsorgens opgørelser viser, at i gennemsnit 1/3 af de personundersøgte i aldersgruppen 18-24 år efterfølgende idømmes samfundstjeneste. Med udgangspunkt heri kan årseffekten på grundlag af de hidtidige erfaringer med den udvidede brug af personundersøgelser forventes at udgøre ca. 260 samfundstjenestedomme. Dette svarer til 60 pct. af den oprindeligt skønnede årseffekt på omkring 460 samfundstjenestedomme.

Som nævnt ovenfor er der i Rigsadvokaten meddelelse ændret på de forudsætninger, der oprindeligt lå til grund for det skønnede potentiale. Det er sket dels ved at undtage visse grupper af tidligere dømte for personundersøgelseskravet og dels ved at indskærpe forsigtighed i forbindelse med varsomhedsområdet.

Omregnet i belægsenheder forventes effekten at være på 45 belægsenheder frem for som oprindeligt forudsat 76 belægsenheder.

Mere tid til udslusning

I 2011 blev der, som foreslået i analyse af kriminalforsorgens fremtidige kapacitetsbehov, gennemført en række lempelser af muligheden for at fravige de tidsmæssige betingelser for at påbegynde uledsaget udgang. Det blev således besluttet, at der kan ske fravigelse af de tidsmæssige betingelser, hvis der foreligger andre særlige grunde. Det kan f. eks. være tilfældet, hvor hensynet til børn eller andre familie- eller helbredsmæssige hensyn taler herfor, og tilfælde, hvor der er behov for at kunne gennemføre et længere uddannelses- eller behandlingsforløb, end der ellers ville være mulighed for. Der kan også være tale om tilfælde, hvor der hos den indsatte er sket en ikke uvæsentlig holdnings- og adfærdsændring i forhold til misbrug, kriminalitet mv., uden at den indsatte kan omfattes af reglerne om tidlig prøveløsladelse i straffelovens § 40 a, stk. 1, nr.1.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at der er tale om samme personkreds, som er omfattet af fremrykning af udgangsforløb, dvs. indsatte i lukkede institutioner, der udestår fængsel i 5 år eller derover.

I kapacitetsanalysen skønnede Direktoratet for Kriminalforsorgen oprindeligt, at ordningen kunne frigøre 28 belægsenheder i lukkede fængsler, idet der tidligere ville kunne ske overførsel til åbent fængsel. Der har imidlertid været en vis implementeringstræghed ved ordningen i 2011, men det er Direktoratet for Kriminalforsorgens vurdering, at det ved fokus på, at praksisændringerne udfoldes i alle lukkede institutioner, vil være muligt at opnå den fulde forudsatte effekt i 2012, dvs. en konvertering af 28 belægsenheder i lukkede fængsler til 28 belægsenheder i åbne fængsler. Direktoratet har således anmodet de lukkede fængsler om at gennemgå samtlige sager og søge de indsatte overført til åbent fængsel, hvis de opfylder betingelserne herfor.

B.2 Aftale om kriminelle bander og organiseret indbrudskriminalitet mv. (2020)

Forskellen mellem de oprindelige og reviderede skøn for effekter af tiltag fra aftalen om kriminelle bander og organiseret indbrudskriminalitet mv. (2020) er sammenfattet i *tabel B3*.

Tabel B3

Oprindelige og reviderede skøn for effekter af tiltag fra aftalen om kriminelle bander og organiseret indbrudskriminalitet mv. (2020)

Gns. årsbelæg	2012	2013	2014	2015	2016
Oprindelige skøn	-160	-104	34	34	34
Skærpet straf for hjemmerøveri	0	0	138	138	138
Skærpet straf for organiseret indbrudskriminalitet	0	46	46	46	46
Samfundstjeneste inden for varsomhedsområdet (fængselsbelæg)	-40	-40	-40	-40	-40
Samfundstjeneste inden for varsomhedsområdet (fodlænkebelæg)	-30	-30	-30	-30	-30
Egnethedskriterier for samfundstjeneste (fængselsbelæg)	-10	-10	-10	-10	-10
Egnethedskriterier for samfundstjeneste (fodlænkebelæg)	-10	-10	-10	-10	-10
Den tidsmæssige begrænsning for samfundstjeneste	-45	-45	-45	-45	-45
Udviste udlændinge (tidlig prøveløsladelse og overførsel til afsoning i hjemlandet)	-15	-15	-15	-15	-15
Reviderede skøn	-32	-30	39	86	87
Skærpet straf for hjemmerøveri	0	28	86	133	134
Skærpet straf for organiseret indbrudskriminalitet	0	11	22	22	22
Samfundstjeneste inden for varsomhedsområdet (fængselsbelæg)	-7	-10	-10	-10	-10
Samfundstjeneste inden for varsomhedsområdet (fodlænkebelæg)	-3	-5	-5	-5	-5
Egnethedskriterier for samfundstjeneste (fængselsbelæg)	0	-10	-10	-10	-10
Egnethedskriterier for samfundstjeneste (fodlænkebelæg)	0	-10	-10	-10	-10
Den tidsmæssige begrænsning for samfundstjeneste	-13	-20	-20	-20	-20
Udviste udlændinge (tidlig prøveløsladelse og overførsel til afsoning i hjemlandet)	-9	-14	-14	-14	-14
Forskel	118	74	6	62	63

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

Skærpet straf for hjemmerøveri og organiseret indbrudskriminalitet

Som led i aftalen om kriminelle bander og organiseret indbrudskriminalitet mv. (2020) fra maj 2011 aftalte den tidligere VK-regering, DF og Pia Christmas-Møller, at straffen for hjemmerøveri skulle fordobles, så straffen som udgangspunkt er fem år, og at straffen for organiseret indbrudskriminalitet skulle skærpes med 1/3.

Strafskærpelserne blev vedtaget med Lov nr. 760 af 29. juni 2011 om ændring af straffeloven (Skærpede straffe for hjemmerøveri og organiseret indbrudskriminalitet) og trådte i kraft 1. juli 2011.

I aftalen om kriminelle bander og organiseret indbrudskriminalitet mv. (2020) blev det skønnet, at skærpelsen af straffen for hjemmerøverier ville øge kapacitetsbehovet med 150 pladser fra 2014 og frem, og at skærpelsen af straffen for organiseret indbrudskriminalitet ville øge kapacitetsbehovet med 50 pladser fra 2013 og frem.

De forventede stigninger i kapacitetsbehovet var baseret på et umiddelbart fagligt skøn fra Justitsministeriet. Således fremgår det af forslaget til finanslov for 2012, at skønnene skulle kvalificeres.

Beregninger som Justitsministeriets Forskningskontor har foretaget i marts 2012 på grundlag af data fra Danmarks Statistik vedrørende strafflængder for ”røveri i hjemmet” i 2009 og 2010 viser, at skærpelsen af straffen for hjemmerøverier vil øge belægsbehovet med mellem 105 og 163 belægsenheder årligt alt afhængig af, om hjemmerøverier defineres som røverier i hjemmet med domme på minimum 1 eller 1½ års fængsel. I fremskrivningen anlægges en gennemsnitsbetragtning, hvorfor effekten forventes at udgøre 134 belægsenheder.

I forlængelse heraf har arbejdsgruppen foretaget beregninger af den forventede indfasningstakt af straffskærpelserne. Beregningerne viser, at straffskærpelserne vil blive indfaset gradvist frem mod marts 2015, hvor den forudsatte effekt på 134 belægsenheder vil være fuldt indfaset. Indfasningen af det øgede belægsbehov forventes at udgøre 28 belægsenheder i 2013, 86 belægsenheder i 2014, 133 belægsenheder i 2015 og 134 belægsenheder i 2016.

Beregninger som Justitsministeriets Forskningskontor har foretaget i marts 2012 på grundlag af data fra Danmarks Statistik vedrørende strafflængder for ”organiseret indbrud” i 2009 til 2010 viser, at skærpelsen af straffen for organiseret indbrudskriminalitet vil øge belægsbehovet med mellem 15 og 29 belægsenheder årligt alt afhængig af, om organiseret indbrudskriminalitet defineres som indbrud under kategorien ”organiseret indbrud” med domme på minimum 1 eller 1½ års fængsel.

Der eksisterer ikke umiddelbart tilstrækkeligt data til, at arbejdsgruppen har kunnet foretage mere detaljerede beregninger vedrørende indfasningstakten for straffskærpelserne for organiseret indbrudskriminalitet. Det er imidlertid arbejdsgruppens vurdering, at effekten vil være halvt indfaset i 2013 (11 belægsenheder) og fuldt indfaset i 2014 og frem (22 belægsenheder).

Der bemærkes, at der i beregningerne af den belægsmæssige effekt af straffskærpelserne ikke er taget højde for en eventuel forebyggende effekt af disse.

Samfundstjeneste inden for varsomhedsområdet

Som led i aftalen om kriminelle bander og organiseret indbrudskriminalitet mv. (2020) fra maj 2011 aftalte den tidligere VK-regering, DF og Pia Christmas-Møller at udvide brugen af samfundstjeneste inden for varsomhedsområdet.

Det blev forudsat, at initiativet ville frigøre 40 åbne fængselspladser og 30 fodlænkepladser årligt fra 2012 og frem. Den bagvedliggende forudsætning for dette skøn var, at udligningen af den geografiske skævhed kunne øge anvendelsen af samfundstjeneste inden for varsomhedsområdet fra 32 pct. til 40 pct. Baggrunden herfor var, at det blev vurderet sandsynligt, at alle retskredse ville kunne nå et niveau for samfundstjenestedomme inden for varsomhedsområdet, der svarer til de retskredse, som hyppigst idømmer sådanne domme. Der var tale om et umiddelbart fagligt skøn med udgangspunkt i den udvidelse af målgruppen, der følger af forslaget. Således fremgår det af forslaget til finanslov for 2012, at skønnene skulle kvalificeres.

Det fremgår af bemærkningerne til lov nr. 159 af 28. februar 2012 om ændring af straffeloven (Udvidet anvendelse af betingede domme med vilkår om samfundstjeneste m.v.), at Rigsadvokaten har tilkendegivet over for Justitsministeriet, at Rigsadvokaten under inddragelse af statsadvokaterne og politikredsene nærmere vil overveje de fornødne tiltag med henblik på at sikre størst mulig grad af ensartethed, herunder med hensyn til politikredsens praksis for indhentelse af personundersøgelser i disse sager. Tilsvarende vil Direktoratet for Kriminalforsorgen overveje, hvilke tiltag der kan iværksættes med henblik på at opnå en større ensartethed ved egnethedsvurderingerne landet over.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har foretaget en kvalificering af vurderingen af effekten af den øgede brug af samfundstjeneste inden for varsomhedsområdet, der nu skønnes at frigøre dels 7 åbne fængselspladser i 2012 stigende til 10 pladser årligt i 2013 og frem og dels 3 fodlænkepladser i 2012 stigende til 5 pladser årligt i 2013 og frem. Det ændrede skøn skyldes bl.a., at der i de oprindelige beregninger af effekten af initiativet ikke var taget højde for overlap til andre initiativer, hvilket betyder, at potentialet er mindre end oprindeligt forudsat.

Egnethedskriterier for samfundstjeneste

Som led i aftalen om kriminelle bander og organiseret indbrudskriminalitet mv. (2020) fra maj 2011 aftalte den tidligere VK-regeringen, DF og Pia Christmas-Møller at lempe egnethedskriterierne for samfundstjeneste.

Af bemærkningerne til lov nr. 159 af 28. februar 2012 om ændring af straffeloven (Udvidet anvendelse af betingede domme med vilkår om samfundstjeneste m.v.) fremgår det, at der vil blive oprettet nye typer af samfundstjenestesteder, herunder ved kriminalforsorgens egne tjenestesteder, som er særligt indrettede til at betjene en udvidet kreds af dømte. Desuden vil det i helt særlige tilfælde blive muligt at afvikle samfundstjeneste for mere end én dømt på samme arbejdsplads samtidig. Oprettelsen af nye typer af samfundstjenestesteder vil indebære, at personer med

lidt større personlige eller sociale problemer efter en konkret vurdering også vil kunne erklæres egnede til at udføre samfundstjeneste (på et alternativt arbejdssted under intensivt opsyn).

Det blev forudsat, at initiativet ville frigøre 10 åbne pladser og 10 fodlænkepladser i fodlænke årligt fra 2012. Denne forventede reduktion i kapacitetsbehovet var baseret på et umiddelbart fagligt skøn med udgangspunkt i den udvidelse af målgruppen, der følger af forslaget. Således fremgår det af forslaget til finanslov for 2012, at skønnene skulle kvalificeres.

Direktoratet for Kriminalforsorgen forventer fortsat, at dette tiltag årligt vil kunne frigøre 10 belægsenheder i åbne fængsler og 10 belægsenheder i fodlænke. Forslaget forventes først at få fuld effekt fra 2013, da lovforslaget trådte i kraft den 1. marts 2012, og tiltaget herefter skal implementeres.

Den tidsmæssige begrænsning for samfundstjeneste

Som led i aftalen om kriminelle bander og organiseret indbrudskriminalitet mv. (2020) fra maj 2011 aftalte den tidligere VK-regeringen, DI' og Pia Christmas-Møller at hæve den tidsmæssige begrænsning for, hvornår domte kan komme i betragtning til samfundstjeneste fra op til 1½ års fængselsstraf til op til 2 år.

Ved lov nr. 159 af 28. februar 2012 om ændring af straffeloven (Udvidet anvendelse af betingede domme med vilkår om samfundstjeneste m.v.) blev det antal samfundstjenestetimer, der maksimalt kan fastsættes som vilkår for en betinget dom, hæves fra 240 til 300. Lov trådte i kraft den 1. marts 2012.

Det blev forudsat, at initiativet ville frigøre 45 åbne belægsenheder årligt fra 2012 og frem. Denne forventede reduktion i kapacitetsbehovet var baseret på et umiddelbart fagligt skøn med udgangspunkt i den udvidelse af målgruppen, der følger af forslaget. Således fremgår det af forslaget til finanslov for 2012, at skønnene skulle kvalificeres.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har foretaget en kvalificering af vurderingen af effekten af ændringen af den tidsmæssige begrænsning for samfundstjeneste, der nu skønnes at frigøre 13 belægsenheder i 2012 (idet lovforslaget er trådt i kraft den 1. marts og dermed ikke får fuld effekt i 2012) og 20 belægsenheder årligt i 2013 og frem.

Den skønnede effekt på 20 belægsenheder fremkommer på grundlag af en opgørelse over antallet af samfundstjenestedomme i 2010, der skulle træde i stedet for ubetingede domme på mellem 12 og 18 måneder. Opgørelsen viser, at anvendelsen af samfundstjeneste inden for dette strafområde er meget beskedent, idet der kun blev afsagt 15 samfundstjenestedomme inden for dette område i 2010. I bemærkningerne til lovforslaget er bl.a. anført, at det med forslaget er tilsigtet at anvende samfundstjeneste i videre omfang end i dag for sager, hvor der fastsættes frihedsstraf på mere end 1½ år, men ikke over 2 år. Endvidere forudsættes det, at

samfundstjeneste ved domme, der overstiger fængsel i 1 år og 6 måneder kun anvendes undtagelsesvis, hvor helt særlige omstændigheder gør det upåkrævet at idømme en ubetinget straf.

Direktoratet for Kriminalforsorgen skønner derfor, at denne lovændring vil kunne frigøre 20 belægsenheder, idet det antages, at tilgangen af domme indenfor strafområdet 1½-2 år ikke vil overstige det antal domme, der idømmes indenfor strafområdet 1-1½ år.

Udviste udlændinge

Som led i aftalen om kriminelle bander og organiseret indbrudskriminalitet mv. (2020) fra maj 2011 aftalte den tidligere VK-regeringen, DF og Pia Christmas-Møller at iværksætte overførsel af udviste udlændinge til afsoning i hjemlandet og tidlig prøveløsladelse af udvisningsdømte udlændinge til udsendelse.

Af bemærkningerne til lov nr. 159 af 28. februar 2012 om ændring af straffeloven (Udvidet anvendelse af betingede domme med vilkår om samfundstjeneste m.v.) fremgår det, at Justitsministeriet vil ændre løsladelsesbekendtgørelsen og løsladelsesvejledningen, så udenlandske indsatte, som efter udståelse af straffen skal udvises med indrejseforbud fremover vil kunne prøveløslades tvangsmæssigt efter afsoning af halvdelen af straffetiden, forudsat at prøveløsladelsen ikke skønnes utilrådelig, og at udvisningen kan effektueres umiddelbart efter prøveløsladelsen. Ændringerne trådte i kraft den 1. april 2012.

Det blev forudsat, at initiativet ville frigøre 14 lukkede belægsenheder årligt fra 2012. Denne forventede reduktion i kapacitetsbehovet var baseret på et umiddelbart fagligt skøn. Således fremgår det af forslaget til finanslov for 2012, at skønne skulle kvalificeres.

Direktoratet for Kriminalforsorgen forventer fortsat, at dette tiltag årligt vil kunne frigøre 14 lukkede belægsenheder, dog kun 9 i 2012, da ændringen af løsladelsesbekendtgørelsen og løsladelsesvejledningen trådte i kraft den 1. april 2012.

B.3. Øvrige lovgivningsmæssige tiltag

Forskellen mellem de oprindelige og reviderede skøn for effekter af øvrige lovgivningsmæssige tiltag er beskrevet nedenfor.

Forhøjelse af den kriminelle lavalder

Ved lov nr. 71 af 25. juni 2010 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser (Ungdomskriminalitet) blev den kriminelle lavalder nedsat fra 15 til 14 år.

Ved lov nr. 158 af 28. februar 2012 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser og færdselsloven (Forhøjelse af den kriminelle lavalder) blev den kriminelle lavalder igen hævet til 15 år.

Loven trådte i kraft den 1. marts 2012. Ændringen forventes ikke at få indflydelse på kapacitetsbehovet, idet årsbelægget af indsatte på under 15 år i kriminalforsorgens fængsler og arresthuse har været på under 1/2 belægsenhed.

Straf for overtrædelse af knivforbuddet

Ved lov nr. 274 af 27. marts 2012 om ændring af våbenloven (Straf for overtrædelse af knivforbuddet) blev udgangspunktet om ubetinget fængselsstraf i førstegangstilfælde af besiddelse af kniv på offentligt tilgængelige steder mv. ophævet. I stedet skal førstegangstilfælde af overtrædelse af knivforbuddet som udgangspunkt straffes med bøde, således at der i førstegangstilfælde kun udmåles en frihedsstraf, hvis der foreligger skærpende omstændigheder.

Loven trådte i kraft den 1. april 2012.

En opgørelse, som kriminalforsorgen har foretaget i oktober 2011, viser, at der på et år (august 2010 – august 2011) blev anmeldt i alt 93 domme på 7 dages fængsel for besiddelse af kniv. Den samlede årseffekt blev samtidig beregnet til knap 2 belægsenheder. Lovændringen forventes derfor at nedbringe belægsbehovet med 2 belægsenheder.

Bilag C. Belægsprognose 2013-2016 – bagvedliggende forudsætninger

Den flerårige belægsfremskrivning er grundlæggende baseret på den kortsigtede fremskrivning og dermed metoden beskrevet i *bilag A*.

Som nævnt i *afsnit 2.5* kan det dog overvejes at indarbejde en eller flere korrektioner. Nedenfor redegøres nærmere for de korrektionsmuligheder, som kriminalforsorgen finder, det er muligt at kvantificere.

C1. Udvikling i den anmeldte kriminalitet

Det forventes, at der forskudt i tid er en sammenhæng mellem udviklingen i den anmeldte kriminalitet og antallet af ubetingede fængselsstraffe. Derfor kan de seneste 12 måneders udvikling i den anmeldte kriminalitet indarbejdes som en faktor ved fremskrivningen af nydomfældt strafmasse, *jf. tabel C1*.

I fremskrivningen opereres med 6 kriminalitetstypologier bestående af særligt strafmassetunge forbrydelser (drab, røveri, voldtægt og grov narko) samt af voldsforbrydelser og forbrydelser i øvrigt.

En eventuel korrektion foretages med udgangspunkt i den forventede tilgang af ny idømt strafmasse i 2012 (se tabel 2A). Der foretages forinden en forholdsmæssig reduktion af den del af strafmassen, der udstås i varetægt eller afsones efter fradrag af evt. prøveløsladelse.

Imidlertid er der grund til forsigtighed ved korrektion over tid for udvikling i den anmeldte kriminalitet. Det er erfaringen fra flere lande, at det ikke er muligt at påvise, at kriminalitetsraten (anmeldte forbrydelser) korrelerer med fængslingsrater og forskning har påvist dette, f.eks. Acbi og Kuhn (2000) "Influences on the prisoner rate".

Tabel C1
Eventuel korrektion for udvikling i anmeldt kriminalitet

	Strafmasse brutto (mdr.)	Fradrag varetaget, isolation samt prøve- løsladelser (mdr.)	Strafmasse til afvikling (mdr.)	Udvikling i anmeldt krimi- nallet 2010-2011	Korrektion af strafmasse til afvikling (mdr)	Korrektion helårsbelæg
Drab	3.632	-1394	2238	-2,0 pct	-45	-4
Røveri	10.237	-4434	5803	-3,9 pct	-226	-19
Voldtægt	1.431	638	793	-4,4 pct	-35	-3
Grov Narko	16.116	-8060	8056	6,1 pct	491	41
Vold og trusler	15.558	-5572	9984	-1,8 pct	-180	-15
Andet	26.499	-10235	16264	0,0 pct.	0	0
I alt	73.471	-30.333	43138		6	0

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

C2. Demografisk udvikling

Af Danmarks Statistiks kriminalitetsstatistik for 2010 fremgår, at der er sammenhæng mellem alder og kriminalitetsfrekvens.

Hyppigheden af fældende afgørelser inden for straffeloven er størst for de yngre aldersklasser og lavest for de ældre aldersklasser.

Med udgangspunkt i den seneste befolkningsprognose fra Danmarks Statistik (2011-2050) kan der for henholdsvis fængselsafsonere og arrestanter foretages en beregning af den skønnede demografiske effekt i hver enkelt alder i intervallet 15 år - 70 år.

Udgangspunktet for beregningen er for fængselsafsonere den del af belægget i 2011, der udgøres af nytildt straffemasse. Den del af belægget, der udgøres af dømte, der er i gang med afsoning berøres ikke af den demografiske udvikling.

Der er korrigeret for den del af fængselsafsonerne der kan karakteriseres som "turi-ster", hvilket vil sige udlændinge uden fast tilknytning til Danmark. Denne gruppe er ikke indregnet i den demografiske analyse.

For arrestanter er beregningen foretaget med udgangspunkt i belægget af arrestanter i 2011, og der er som for gruppen af afsonere korrigeret for gruppen af "turi-ster".

Ved beregningen er forudsat samme kriminalitetsfrekvens som i 2011, idet fremskrivningen af den demografiske faktor alene tager udgangspunkt i den del af belægget i 2011, der hidrører fra nydomfældt straffemasse. Herved er der samtidig taget højde for den eventuelle påvirkning af straffemassen som de seneste års fald i ungdomskriminaliteten kan have afstedkommet.

C3. Andre faktorer

Ved længere rækkende prognoser, dvs. prognoser, der rækker mere end et enkelt år frem, vil en række faktorer udover de her beregnede, kunne påvirke det fremtidige belæg.

Imidlertid er en række påvirkningsfaktorer vanskelige at inddrage systematisk i fremskrivningen enten, fordi udviklingen i faktorerne ikke kendes og/eller, at selv om faktorerne var kendte ville det være svært at kvantificere den påvirkning de ville medføre for det fremtidige belæg.

Nye politiske og lovgivningsmæssige initiativer som ikke er kendte i dag, kunne påvirke det fremtidige belæg – direkte ved op- eller nedkriminaliseringsinitiativer samt ved initiativer, der påvirker ressourceforbruget og ressourceanvendelsen hos politi anklagemyndighed og domstole.

F.eks. kan sagsbehandlingstempoet i strafferetsplejen have en stor indflydelse for Kriminalforsorgens kapacitetsudfordringer, hvilket var tilfældet i forbindelse med den nu overståede implementering af politi- og retsreformerne.

Også politiske udmeldinger fra regeringen kan påvirke politiets fokusering på indsatsområder og derved i sidste ende påvirke tilgangen af nydomfældte over tid. I de seneste år kan således peges på fokusområder såsom den grænseoverskridende og organiserede kriminalitet, der har medført et øget antal anmeldte narkotikaforbrydelser – og på det seneste fokuseringen på den borgernære kriminalitet, bl.a. ved hjælp af en landsdækkende task-force til bekæmpelse af organiserede indbrud i private hjem.

Herudover kan generelt peges på den generelle økonomiske udvikling og socio-økonomiske forandringsfaktorer, f.eks. ved initiativer til bekæmpelse af (ungdoms)arbejdsløshed og fattigdom mv.

