

ANALYSE AF KRIMINALFORSORGENS FREMTIDIGE KAPACITETS - OG SIKKERHEDSBEHOV

**DIREKTORATET FOR KRIMINALFORSORGEN
JUSTITSMINISTERIET
FINANSMINISTERIET**

Februar 2011

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. BAGGRUND	3
2. KRIMINALFORSORGENS ØKONOMISKE RAMME OG KAPACITET	5
2.1. KRIMINALFORSORGENS ØKONOMISKE RAMME	5
2.2. OMKOSTNINGSUDVIKLING OG PRIS PR. FANGEDAG.....	5
2.3. FÆNGSLER OG ARRESTHUSE	6
2.4. SÆRAFDELINGER	6
2.5. FODLÆNKER	7
2.6. PENSIONER.....	7
3. FORUDSÆTNINGER FOR BRUGEN AF KAPACITETEN	8
3.1. FÆNGSLER OG ARRESTHUSE	8
3.1.1. Udmyttelsesgrad.....	8
3.1.2. Dobbeltbelæg.....	8
3.1.3. Åbent/ lukket fængsel.....	8
3.1.4. Særafdelinger.....	9
3.1.5. Arresthuse.....	9
3.2. FODLÆNKER	9
3.3. PENSIONER.....	10
4. BELÆGGET I KRIMINALFORSORGENS INSTITUTIONER	11
4.1. UDVIKLINGEN I KRIMINALFORSORGENS BELÆG	11
4.2. VARETÆGTSBELÆGGET	13
4.3. SÆRAFDELINGER	14
4.4. FODLÆNKER	14
4.5. PENSIONER.....	15
4.6. UDVIKLINGEN I STRAFMASSEN I 2009 OG 2010	15
4.7. PROGNOSEN FOR BELÆGSUDVIKLINGEN I 2011	17
6. SIKKERHEDSSITUATIONEN	21
6.1. SIKKERHEDSMÆSSIGE TILTAG I KRIMINALFORSORGEN SIDEN 2004	21
6.2. STATISTIK OM SIKKERHEDEN I KRIMINALFORSORGEN.....	23
6.3. BANDEKONFLIKTEN.....	25
6.4. BANDEKONFLIKTENS INDFLYDELSE PÅ SIKKERHEDEN I KRIMINALFORSORGENS INSTITUTIONER	25
7. FORSLAG TIL LØSNING AF KAPACITETSBEHOVET	29
7.1. SAMMENFATNING AF LØSNINGSFORSLAG	29
7.2. KONVERTERING AF ÅBNE PLADSER TIL LUKKEDE PLADSER.....	30
7.3. ALTERNATIVER TIL FRIHEDSSTRAF OG TIDLIGERE UDSLUSNING.....	31
7.3.1. Anbringelse af flere domte i åbent fængsel.....	31
7.3.2. Udvidelse af noget for noget-ordningen (tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a).....	31
a) Fremrykning af udgangsforløb	32
b) Arbejdsstræning som en særlig indsats	33
c) Nedsættelse af de tidsmæssige betingelser.....	33
7.3.3. Mere tid til udslusning.....	34
7.3.4. Udvidet brug af personundersøgelser for alle under 25 år.....	35
7.3.5. Sammenfatning af konsekvenser af forslag vedrørende alternativer til frihedsstraf og tidligere udslusning	35
7.4. FORHØJET BELÆGSMÅLSÆTNING.....	36
7.5. TILSIGELSESTOP.....	37
8. SIKKERHEDSTILTAG	38

1. BAGGRUND

Analysen har været organiseret i en styregruppe med repræsentanter fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, Justitsministeriet og Finansministeriet med følgende kommissorium:

”Folketinget vedtog i 2008 og 2009 markante strafskaerpelser på våben- og bandeområdet. Kriminalforsorgens kapacitet blev ikke udvidet i forbindelse med vedtagelsen af våben- og bandepakkerne på grund af et på daværende tidspunkt lavt belæg i kriminalforsorgens institutioner.

Kriminalforsorgens økonomiske rammer er fastlagt i en flerårssaftale for perioden 2008-2011 (regeringen, DF og NA (nu LA)). Folketinget konstaterede ved vedtagelse nr. V 39 til forespørgsel nr. F 16 om ressourcer til kriminalforsorgen den 28. januar 2010, at kriminalforsorgen med den nuværende flerårssaftale har et godt grundlag for at håndtere den løbende tilgang af dømte.

Folketinget konstaterede samtidig, at kriminalforsorgen står over for udfordringer i den kommende tid bl.a. på grund af den verserende bandekrig. Belægget i kriminalforsorgens institutioner er stigende, og de indsatte fra rocker- og bandemiljøet giver udfordringer for sikkerheden i institutionerne.

Folketinget noterede sig samtidig, at regeringen ville øge antallet af lukkede pladser, frigøre fængselspladser gennem en udvidelse af fodlænkeordningen samt tilføre kriminalforsorgen ekstra ressourcer til sikkerhedsforanstaltninger.

Folketinget noterede sig endelig, at regeringen ville igangsætte et analysearbejde med henblik på at fastlægge det fremtidige kapacitets- og sikkerhedsbehov i kriminalforsorgen.

Formål med analysen

Formålet med analysen er at kortlægge og vurdere et eventuelt øget kapacitets- og sikkerhedsbehov i kriminalforsorgen i 2010 og 2011.

I forhold til et eventuelt øget kapacitetsbehov tager analysen bl.a. afsæt i den generelle kriminalitetsudvikling og brugen af varetægtsfængsling samt effekten af de gennemførte strafskaerpelser på våben- og bandeområdet i 2008 og 2009. Effekten af en øget tilgang af strafmasse og domme i 2009, herunder den midlertidige effekt af domstolenes sagspukkel, vil blive analyseret. Analysen vil endvidere undersøge fordelingen mellem antallet af åbne og lukkede pladser samt tage højde for effekten af en udvidelse af fodlænkeordningen.

Analysens resultat skal sættes i forhold til kriminalforsorgens historiske belægsudvikling, herunder udviklingen i ventertallet.

I forhold til et eventuelt øget sikkerhedsbehov vil analysen tage udgangspunkt i antallet af voldelige episoder mellem indsatte og ansatte, herunder den geografiske fordeling heraf. Endvidere vil analysen belyse fordelingen af nuværende og tidligere bandemedlemmer i fængslerne. Analysen skal endelig belyse effekterne af tidligere og igangværende styrkelser af sikkerheden i kriminalforsorgen, herunder bl.a. den styrkede sikkerhedsindsats i kriminalforsorgens nuværende flerårssaftale samt merbevillingen til øget sikkerhed i 2010, hvor kriminalforsorgen samlet tilføres i alt 37,5 mio. kr. i 2010 med henblik på at styrke sikkerheden i de åbne fængsler, at konvertere 30 åbne pladser til lukkede samt at udvide fodlænkeordningen, hvorved der frigøres 60 åbne pladser.

Økonomi

Hvis analysen viser, at der vil være behov for øget kapacitet og/eller konkrete nye sikkerhedsinitiativer, skal analysen vurdere de økonomiske konsekvenser af forslagene og anvise finansiering hertil gennem forslag til konkrete initiativer på kriminalforsorgens område.

Organisering

Analysen organiseres i en styregruppe med repræsentanter for Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Finansministeriet.

Der kan ske inddragelse af relevante fagpersoner efter behov.”

2. KRIMINALFORSORGENS ØKONOMISKE RAMME OG KAPACITET

I det følgende gives en oversigt over kriminalforsorgens samlede bevilling samt forskellige typer af kapacitet. Forudsætningerne for udnyttelsen af kapaciteten og den faktiske udnyttelse af kapaciteten (belæg) behandles nedenfor i kapitel 3 og 4.

2.1. Kriminalforsorgens økonomiske ramme

Kriminalforsorgens økonomiske rammer er fastlagt i en flerårsaftale for 2008-2011. De økonomiske rammer fremgår af tabel 1.

Tabel 1. Kriminalforsorgen bevillinger, 2008-2011

Mio. kr. (2011-pl)	2008	2009	2010	2011
§ 11.31.01. Direktoratet for Kriminalforsorgen	123,3	126,8	126,8	132,7
§ 11.31.03. Kriminalforsorgen i anstalter og frihed	2.559,0	2.691,9	2.683,8	2.676,6
Kriminalforsorgen i alt	2.682,4	2.818,8	2.839,5	2.809,3

Kilde: Finansloven for 2011 og lov om Tillægsbevillinger for 2010.

Anm.: Bevillingsudviklingen fra 2008 til 2009 kan primært henføres til indfasningen af initiativerne i flerårsaftalen samt udmøntningen af den obligatoriske opsparring i 2008, der blev tilbageført i 2009.

Kriminalforsorgens økonomiske rammer er baseret på, at kriminalforsorgen råder over 4.100 pladser, og at belægsprocenten udgør 92 pct.

2.2. Omkostningsudvikling og pris pr. fangedag

Af nedenstående tabeller fremgår det, at udviklingen i kriminalforsorgens omkostninger samt den gennemsnitlige pris pr. fangedag har været stigende i perioden 1999-2009:

Tabel 2. Udgiftsudvikling i forhold til belæg, 1999-2009

(2011-pl)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Vækst 1999- 2004 (pct.)	Vækst 2005- 2009 (pct.)
Udgifter i mio. kr. **	1734	1668	1693	1684	1635	1778	1964	1965	1939	1877	1938	2,5	-1,3
Udgift pr. fangedag i kr.	1366	1351	1433	1343	1230	1293	1332	1369	1457	1457	1429	-5,3	7,3

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Tallene før og efter 2005 er som følge af overgangen til omkostningsbaserede regnskaber i 2005 ikke direkte sammenlignelige. Dette betyder teknisk set et generelt løft i pris pr. fangedag i perioden 2005-2009 i forhold til perioden 1999-2004.

** Udgiften vedrører driften af fængsler og arresthuse.

Tabel 3. Pris pr. fangedag i faste priser (indekseret 1999=100 og 2005=100)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Lukkede fængsler	100	94,5	94,6	97,0	84,0	85,6	100	104,4	109,0	107,2	102,2
Københavns fængsler	100	96,6	96,1	97,5	94,5	105,3	100	98,0	104,4	99,5	99,6
Arresthuse	100	99,2	114,3	100,8	97,5	94,0	100	102,1	114,9	106,1	105,1
Åbne fængsler	100	101,8	97,8	91,6	84,7	93,7	100	102,5	107,5	115,8	113,2
Gns.	100	98,9	104,9	98,3	90	94,7	100	102,8	109,4	109,4	107,3

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Siden 2004 er en stigende del af de øgede omkostninger blevet finansieret via bevillinger fra satspuljemidlerne til opkvalificering af den behandlingsmæssige indsats under afsoningen, hvilket har medført et løft i priserne i perioden 2004-2009.

2.3. Fængsler og arresthuse

Kriminalforsorgens gennemsnitlige kapacitet var i på i alt 4.117 lukkede og åbne pladser, der er fordelt på følgende måde:

Tabel 4. Fordelingen af kriminalforsorgens kapacitet

<i>Kapacitetstype</i>	<i>Antal Pladser</i>
Åbne fængselspladser	1.395
Lukkede fængselspladser	944
Arresthuse*	1.778
Kapacitet i alt	4.117

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

* inkl. Københavns Fængsler

Pladserne er fordelt på kriminalforsorgens 8 åbne fængsler, 5 lukkede fængsler, 36 arresthuse samt Københavns Fængsler.

2.4. Særafdelinger

Ud af de 4.117 pladser, som kriminalforsorgen råder over, er et væsentligt antal pladser på særafdelinger forbeholdt specielle grupper af indsatte, eksempelvis negativt stærke indsatte, indsatte i behandling for diverse misbrug, svage indsatte mv.

Formålet med adskillelsen er forskelligt fra gruppe til gruppe. Således er der:

- *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.

Der er i alt 769 pladser, der kan betegnes som særkapacitet, hvilket svarer til 19 pct. af det samlede antal pladser. Fordelingen af pladserne på særafdelingerne ses i tabel 5 nedenfor.

Tabel 5. Oversigt over den gennemsnitlige kapacitet på særafdelinger i Kriminalforsorgens institutioner 2010*

<i>AFDELINGSTYPE</i>	<i>GODKENDT KAPACITET</i>
Behandling	254
Stoffri	126
Kontrakt	46
Negativ stærke	71
Særlig sikret	27
Politigårdens Fængsel	25
Halvåben	142
Sygehus	40
Diverse	38
I alt	769

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

**Bemærk, at udover de i tabellen listede særafdelinger har nogle fængsler oprettet afdelinger, hvor der er begrænset fællesskab.*

Herudover er der hele institutioner, hvor kun indsatte med specielle forudsætninger kan placeres, f.eks. Anstalten ved Herstedvester (psykisk syge) og Statsfængslet i Ringe (unge). Medregnes pladserne fra disse 2 institutioner – 239 pladser – kan en fjerdedel af det samlede antal pladser i kriminalforsorgen betegnes som særkapacitet.

2.5. Fodlænker

Indsatte med kortere domme, der findes egnede hertil, kan få tilladelse til at afsone deres straf i hjemmet med intensiv - herunder elektronisk - overvågning (fodlænke).

Kriminalforsorgen har hidtil haft kapacitet til løbende at have 200 afsonere i fodlænkeordningen. Pr. 1. juli 2010 blev ordningen udvidet svarende til skønsmæssigt yderligere 60 pladser. Kriminalforsorgen er tilført 10 mio. kr. til en sådan udvidelse i resten af 2010.

Fodlænkeordningen med fremover i alt 260 pladser bliver administreret af Kriminalforsorgen i Frihed (KIF), der har 14 afdelinger rundt i hele landet. Kun 8 af afdelingerne administrerer dog fodlænker.

2.6. Pensioner

Kriminalforsorgens pensioner anvendes i dag næsten udelukkende til placering af indsatte under den sidste del af deres afsoning som led i udslusningen til samfundet. 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. De har tilsammen 180 pladser. Pensionerne er fordelt med 4 i det storkøbenhavnske område, 1 på Fyn, 1 på Fanø og 2 i Midtjylland.

3. FORUDSÆTNINGER FOR BRUGEN AF KAPACITETEN

I dette kapitel beskrives de nuværende forudsætninger for belægget og kapaciteten i kriminalforsorgens fængsler og arresthuse, pensioner mv.

3.1. Fængsler og arresthuse

3.1.1. Udnyttelsesgrad

De økonomiske rammer for kriminalforsorgens flerårsaftale for 2008-2011 er beregnet på baggrund af en samlet udnyttelse af kapaciteten med 92 pct. En samlet udnyttelsesgrad på 92 pct. har været forudsat gennem en årrække og gælder for kriminalforsorgen under ét, mens der ikke er fastsat særskilte udnyttelsesgrader for kriminalforsorgens forskellige sektorer eller institutioner. Kriminalforsorgen arbejder således med en differentieret udnyttelse af de forskellige institutioner, hvilket er begrundet i institutionernes størrelse og klientellet sammensætning.

Selvom der er forudsat en samlet udnyttelsesgrad på 92 pct. blev der for årene 2003 (2. halvår) og 2005 ekstraordinært truffet aftale om en højere udnyttelse af kapaciteten. Kriminalforsorgen blev i forbindelse hermed tilført henholdsvis 15 og 30 mio. kr. til øget personale mv. Det bemærkes, at der i flerårsaftalen for kriminalforsorgen for 2008-2011 ikke er bestemmelser om, at der skal ske til- eller fraførsel af bevilling ved belæg henholdsvis højere eller lavere end forudsat.

At kapaciteten ikke kan udnyttes fuldt ud skyldes, at der til enhver tid vil være uudnyttede pladser som følge af akutte overførsler af indsatte til andre institutioner, løbende vedligeholdelse af institutionerne, ledige pladser på særafdelinger mv. og i arresthussektoren, hvor der i sagens natur til hver en tid skal kunne modtages nye arrestanter.

3.1.2. Dobbeltbelæg

Med dobbeltbelæg forstås det forhold, at der i en celle, som er beregnet til én indsat, placeres 2 indsatte i kortere eller længere tid.

Dobbeltbelæg anvendes helt undtagelsesvis i akutte nødsituationer, 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.

3.1.3. Åbent/lukket fængsel

Straffuldbyrddelsesloven 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, er dette et retskrav. 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.

Dette indebærer en begrænsning i fleksibiliteten med hensyn til anvendelse af fængselspladserne, idet der kan være ledig åben kapacitet, som ikke kan anvendes til dømte, der skal afsone i lukket fængsel –

og omvendt. Dette problem afhjælpes dog i nogen grad ved brug af arresthuskapaciteten, 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 tillige i et vist omfang til afsoning for korttidsdømte, herunder også dømte som ellers ville skulle afsone i åbent fængsel.

Udgangspunktet for valg af det konkrete (åbne eller lukkede) fængsel er et geografisk nærhedsprincip, dvs. at placering sker så tæt som muligt på bopælen. Dette princip kan imidlertid efter straffuldbyrdesloven fraviges af hensyn til den samlede udnyttelse af kriminalforsorgens institutioner, hvorfor der er stor fleksibilitet i forhold til anvendelsen af ensartede institutionstyper.

3.1.4. Særafdelinger

Som anført i afsnit 2.2. er der gennem de senere år oprettet flere særafdelinger. Dette skyldes bl.a. et politisk ønske om dels at beskytte de indsatte mod negativ styring fra medindsatte (negativt stærke afdelinger), dels at beskytte særligt svage indsatte (halvåbne afdelinger). Herudover skyldes det, at der gennemføres 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).

En optimal kapacitetsudnyttelse på særafdelingerne forudsætter, at der til enhver tid er det nødvendige klientel til afdelingerne, idet de ikke uden videre kan fyldes op med indsatte, som ikke hører til den pågældende målgruppe. Kriminalforsorgen opererer derfor med sekundære målgrupper, men dette lader sig ikke gøre i fuldt omfang. F.eks. kan afdelinger for negativt stærke indsatte i sagens natur ikke fyldes op med andre, da formålet netop er at afsondre de negativt stærke fra medindsatte. Der er også grænser for, hvem der kan placeres på en behandlingsafdeling, uden at det går ud over behandlingen.

3.1.5. Arresthuse

Arresthuskapaciteten er fordelt på ca. 40 arresthuse (inkl. arrestafdelinger i fængslerne), som er spredt ud over landet. Det største arresthus er Københavns Fængsler med ca. 530 arrestpladser. Arresthusene anvendes primært til varetægtsarrestanter, men rummer dog også i et vist omfang afsonere, som er dømt, men afventer plads i lukket fængsel, og personer, der afsoner korte domme, jf. ovenfor i afsnit 3.1.3.

Placering i arresthus sker som udgangspunkt ligeledes ud fra et geografisk nærhedsprincip. Dette er dog ikke et lovfæstet krav, og princippet anvendes i praksis med væsentlige modifikationer. Der er tale om mange små enheder med svingende udnyttelse.

Arresthusene har kun i meget begrænset omfang særafdelinger. Der er dog oprettet en særlig arrestafdeling i København – Politigårdens Fængsel - med det primære formål at huse negativt stærke arrestanter, som har optrådt voldeligt og/eller truende.

3.2. Fodlænker

Efter udvidelsen pr. 1. juli 2010 omfatter fodlænkeordningen alle dømte med straffe på op til 5 måneders fængsel. 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 fodlæn-

kepladser, og hvis der er for mange ansøgere, der findes egnede, opstår der ventetid for afsoningen i fodlænke.

3.3. 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. BELÆGGET I KRIMINALFORSORGENS INSTITUTIONER

I det følgende gives der indledningsvis et overblik over hovedlinjerne i belægget i kriminalforsorgens institutioner i perioden fra 2001 til 2010, hvorefter der redegøres mere detaljeret for belægget i 2009 og 2010. Særlig hvad angår udviklingen i varetægtsbelægget er dette genstand for en nærmere analyse nedenfor i afsnit 4.2.

4.1. Udviklingen i kriminalforsorgens belæg

Udviklingen i kapacitet, belæg og udnyttelsesprocent i kriminalforsorgens institutioner i perioden 2001-2010 ses i tabel 6-9.

Tabel 6. Fængsler og arresthuse - gennemsnitlig kapacitet, belæg og udnyttelsesprocent, 2001-2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Vækst (pct.)
Kapacitet	3.563	3.622	3.774	3.913	4.149	4.169	4.095	3.902	4.019	4.117	15,5
Belæg	3.236	3.435	3.641	3.767	4.041	3.932	3.646	3.530	3.715	3.958	22,3
Udnyttelsesprocent	90,8	94,8	96,5	96,3	97,4	94,3	89,0	90,5	92,4	96,1	5,8
Forudsat belæg*	-	-	-	-	-	-	-	3.772	3.772	3.772	-
Udnyttelsesprocent ift. forudsat belæg	-	-	-	-	-	-	-	86,1	90,6	96,2	-

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

* I den seneste flerårsaftale for 2008-2011 er der forudsat et belæg på 3.772 pladser.

Tabel 7. Åbne fængsler - gennemsnitlig kapacitet, belæg og udnyttelsesprocent, 2001-2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Vækst (pct.)
Kapacitet	1.236	1.249	1.310	1.394	1.527	1.520	1.477	1.377	1.346	1.395	12,9
Belæg	1.123	1.188	1.280	1.331	1.513	1.444	1.364	1.206	1.230	1.341	19,4
Udnyttelsesprocent	90,8	95,1	97,8	95,5	99,3	95,0	92,3	87,6	91,3	96,1	5,8

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Tabel 8. Lukkede fængsler - gennemsnitlig kapacitet, belæg og udnyttelsesprocent, 2001-2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Vækst (pct.)
Kapacitet	737	740	823	840	922	943	960	921	958	944	28,1
Belæg	692	688	753	788	881	875	853	823	868	888	28,3
Udnyttelsesprocent	93,9	92,9	91,5	93,8	95,6	92,8	88,8	89,4	90,6	94,0	0,1

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Tabel 9. Arresthuse* - gennemsnitlig kapacitet, belæg og udnyttelsesprocent, 2001-2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Vækst (pct.)
Kapacitet	1.590	1.633	1.641	1.679	1.700	1.721	1.675	1.608	1.714	1.778	11,8
Belæg	1.421	1.559	1.607	1.648	1.644	1.621	1.437	1.501	1.616	1.730	21,7
Udnyttelsesprocent	89,4	95,5	98,0	98,1	96,7	94,2	85,8	93,4	94,3	97,3	8,8

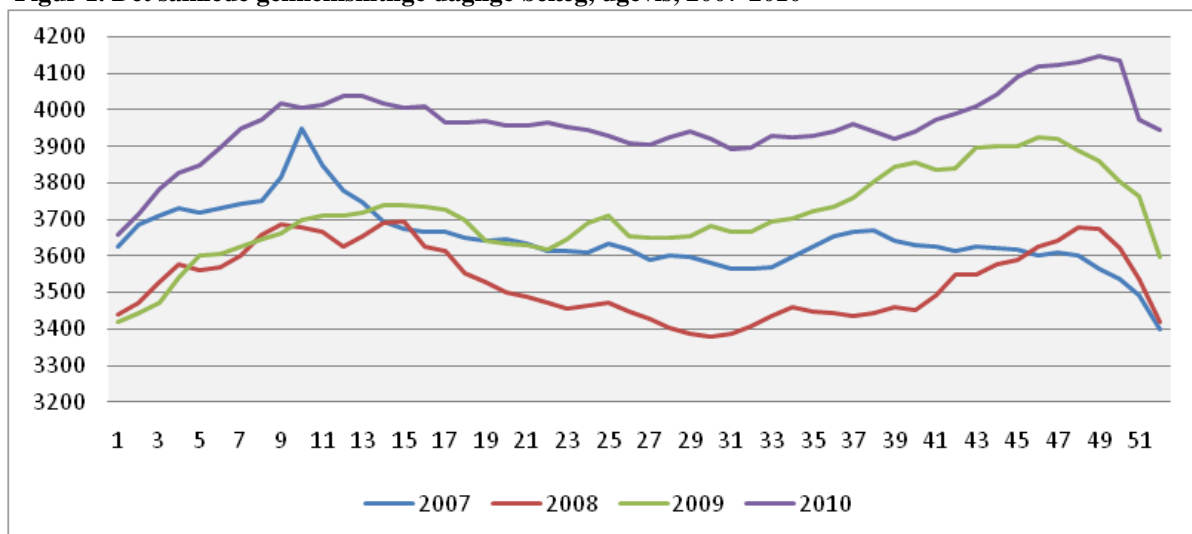
Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

*Inkl. Københavns Fængsler

I perioden 2001-2005 steg det gennemsnitlige belæg med ca. 800 indsatte, hvilket skyldtes et højere antal anholdte og varetægtsfængslede samt en øget strafmasse i forhold til tidligere. I samme periode skete der en permanent udvidelse af kapaciteten med ca. 500 pladser. Samlet set skete der en stigning i udnyttelsesprocenten frem mod 2005, hvor udnyttelsesprocenten med 97,4 pct. var på sit højeste. I perioden 2001-2005 kunne den løbende tilgang af strafmasse ikke afvikles fuldt ud, hvorfor der blev oparbejdet en kø af personer, der på fri fod ventede på afsoning (venterkø). Venterkøen var på sit højeste niveau i 2005, hvor ca. 2.000 dømte på grund af manglende kapacitet ventede på at afsone en dom i en af kriminalforsorgens institutioner. Siden 2006 har der ikke været nogen venterkø, og antallet af indsatte, der afventer indsættelse i fængsel eller arresthus, er lavere end normalniveauet, jf. også kapitel 5.

Fra 2005 til 2008 faldt det gennemsnitlige belæg med ca. 500 indsatte. I samme periode blev kapaciteten midlertidigt reduceret med ca. 247 pladser. Dette betød, at der skete et fald i udnyttelsesprocenten, der i 2007 var på sit laveste med 89,0 pct. Belægget i kriminalforsorgens institutioner i denne periode var præget af implementeringen af politi- og domstolsreformen.

I perioden fra 2008-2010 er der sket en stigning i det gennemsnitlige belæg på ca. 400 indsatte. I samme periode er der ligeledes sket en udvidelse af kapaciteten med ca. 200 pladser ved genåbning af de ovenfor nævnte pladser. Dette betyder, at den gennemsnitlige udnyttelsesprocent er steget fra 90,5 pct. til 96,0 pct. Udnyttelsesprocentens udvikling fremgår af figur 1 nedenfor:

Figur 1. Det samlede gennemsnitlige daglige belæg, ugevis, 2007-2010

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

4.2. Varetægtsbelægget

Af tabel 10 nedenfor fremgår det gennemsnitlige antal arrestanter (anholdte og varetægtsfængslede) i årene 2001 – 2010.

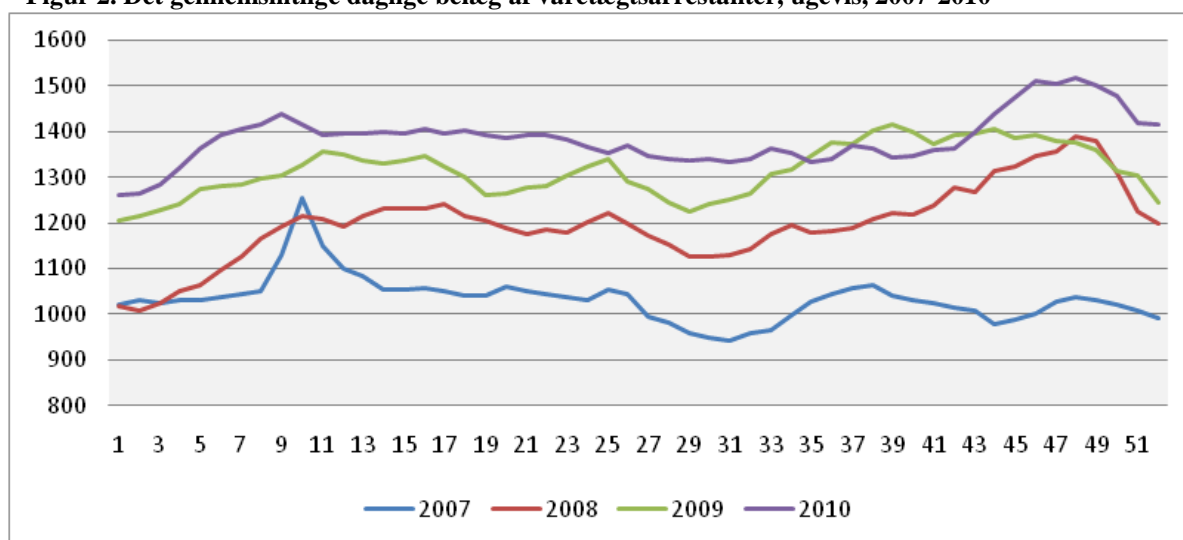
Tabel 10. Udviklingen i varetægtsbelægget, 2011-2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Vækst (pct.)
Arrestanter	849	1.003	1.060	1.089	1.044	1.098	1.033	1.199	1.317	1.384	63

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Udviklingen i det gennemsnitlige daglige belæg af varetægtsarrestanter illustreres endvidere nedenfor i figur 2.

Figur 2. Det gennemsnitlige daglige belæg af varetægtsarrestanter, ugevis, 2007-2010



Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Som det fremgår af tabel 9 og figur 2, er der gennem de seneste år sket en stigning i varetægtsbelægget. Hvor varetægtsbelægget i perioden 2001-2007 udgjorde omkring en fjerdedel af det samlede belæg i kriminalforsorgens institutioner, udgjorde varetægtsbelægget i 2010 mere end en tredjedel af det samlede belæg.

Varetægtsbelægget lå gennem hele 2009 og 2010 på et højere niveau end i tidligere år.

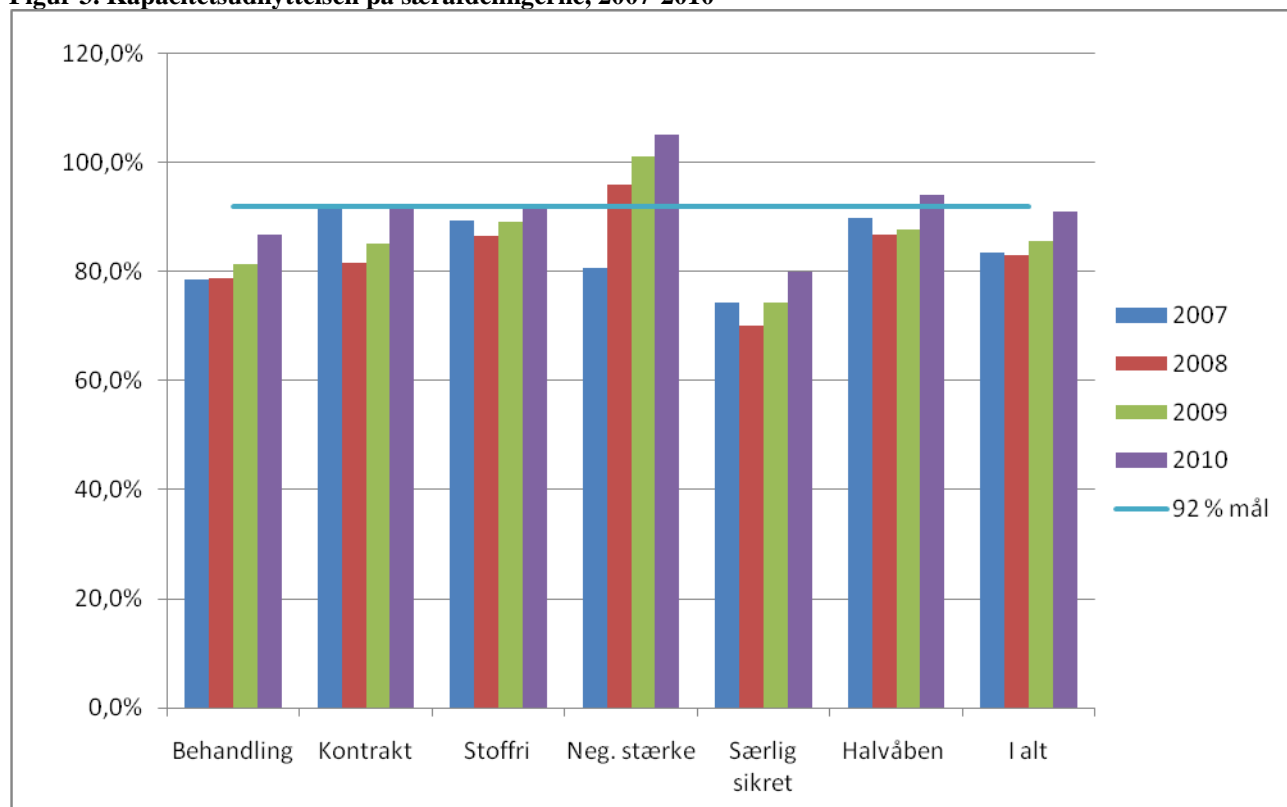
Som følge af dette høje og stadigt stigende varetægtsbelæg blev den arrestkapacitet, der midlertidigt blev lukket i 2008, genåbnet igen i løbet af første kvartal 2009 samtidig med, at en række fængsler i årets løb konverterede et antal pladser til arrestkapacitet.

Det høje varetægtsniveau skyldes en kombination af stigende opholdstider i varetægt samt et større antal indsættelser i varetægt.

4.3. Særafdelinger

Som beskrevet i afsnit 3.1.4, placeres en række indsatte i kriminalforsorgens institutioner på særafdelinger. I det omfang særafdelingerne ikke kan fyldes op, vil det belaste de almindelige fællesskabsafdelinger, som i givet fald må have en højere kapacitetsudnyttelse for at nå målet på 92 pct. for den samlede kapacitetsudnyttelse. Udnyttelsen af særafdelingerne fremgår af figur 3 nedenfor.

Figur 3. Kapacitetsudnyttelsen på særafdelingerne, 2007-2010



Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Selvom kriminalforsorgen bestræber sig på at fylde særafdelingerne op, herunder med sekundære målgrupper, har det særligt for behandlingsafdelingerne ikke været muligt at opnå en udnyttelse på 92 pct. Det skal dog bemærkes, at forudsætningen om en udnyttelsesgrad på 92 pct. gælder for kriminalforsorgen under ét og således ikke inden på de enkelte sektorer eller institutioner.

Finansministeriet vurderer, at det henset til den lave udnyttelsesgrad på særafdelingerne bør overvejes at lukke eller sammenlægge visse af særafdelingerne med henblik på at sikre en højere kapacitetsudnyttelse fremadrettet og hermed de fornødne omprioriteringer inden for kriminalforsorgens område.

4.4. Fodlænker

Samtidig med at belægget i fængsler og arresthuse er øget, har kriminalforsorgen - siden fodlænkeordningen blev indført i september 2005 - i stigende omfang gjort brug af fodlænker. Således udgjorde det gennemsnitlige daglige belæg af dømte i fodlænke i 2009 173 personer, mens det i 2010 udgjorde 190 personer. Det gennemsnitlige belæg i fodlænke opgjort pr. måned fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 11. Udviklingen i det gennemsnitlige daglige belæg i fodlænke, 2005-2010

	2005 *	2006	2007	2008	2009	2010	Vækst (pct.)**
Dømte i fodlænke	13	57	103	111	173	188	229,6

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

*2005 er fra september til december

**Væksttallet er beregnet fra 2006-2010. Væksttallet for 2006 er udtryk for, at fodlænkeordningen var under implementering og ikke derfor ikke fuld funktionsdygtig.

4.5. Pensioner

Udnyttelsen af pensionspladserne har svinget lidt, men lå i 2010 på godt 92 pct.. I 2009 var udnyttelsen kun på 89,5 pct., men på grund af det lave antal pensionspladser dækker procenterne for udnyttelsen de 2 år kun over en forskel på ca. 5 pladser.

Den gennemsnitlige kapacitet, belæg og udnyttelsesprocent for pensionerne fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 12. Udviklingen i pensionernes belæg, 2001-2010

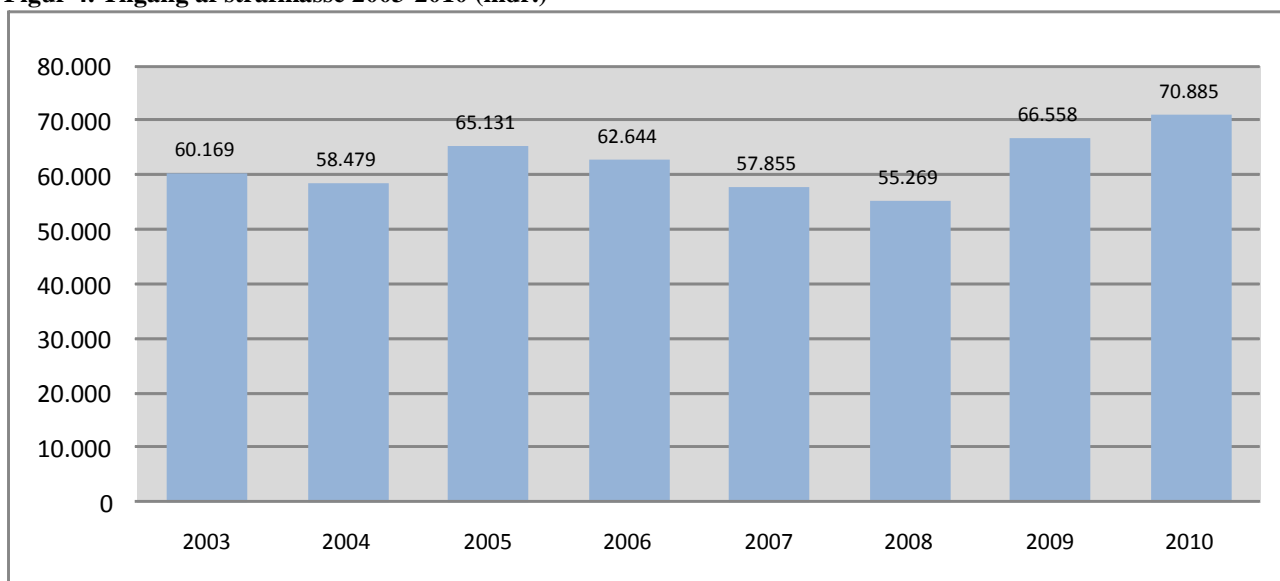
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Vækst (pct.)
Kapacitet	175	182	181	181	181	180	180	180	180	180	2,9
Belæg	168	169	168	162	165	168	161	164	161	167	-0,1
Udnyttelses Procent	96,0	92,8	92,8	89,5	91,4	93,4	89,5	90,8	89,5	92,5	-3,6

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

4.6. Udviklingen i strafmassen i 2009 og 2010

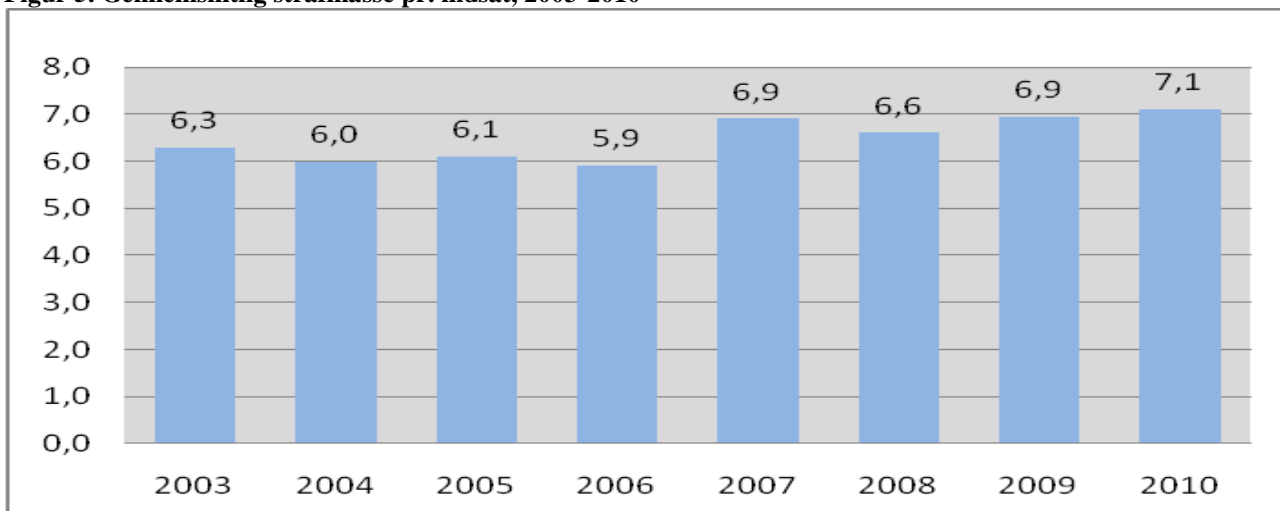
Efter at have vist en faldende tendens i 2007 og 2008 som følge af implementeringen af politi- og domstolsreformen steg tilgangen af strafmasse i 2009 med over 10.000 måneder. Tallene for 2010 viser endvidere, at tilgangen af strafmasse i 2010 ligger over niveauet i 2009, jf. figur 4 og 5.

Figur 4. Tilgang af strafmasse 2003-2010 (mdr.)



Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Figur 5. Gennemsnitlig strafmasse pr. indsat, 2003-2010



Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Figur 4 og 5 viser overordnet, at der i perioden 2003-2010 har været udsving i tilgangen af strafmasse. Den tilvækst af strafmasse, der ses fra 2008, skyldes navnlig strafskærpelserne i 2008 og 2009 for overtrædelse af straffelovens §192 a og våbenloven. I perioden 1. august 2009 – 31. juli 2010 blev der således idømt en samlet straf på 141 strafår for våbenbesiddelse som hovedforhold. Til sammenligning lå den tilsvarende idømte strafmasse i 2007 på 20 strafår.

Der er således sket en stigning på 121 strafår i det første år, efter at begge strafskærpelserne af våbenlovgivningen er trådt i kraft. Omregnet i pladskapacitet svarer 121 strafår til et pladsbehov på 120 pladser ved en udnyttelsesgrad på 92 pct.

4.7. Prognosen for belægsudviklingen i 2011

På baggrund af bl.a. udviklingen i belæg og strafmasse har Direktoratet for Kriminalforsorgen udarbejdet en fremskrivning af den forventede belægsudvikling i 2011. Direktoratets prognose indikerer, at den samlede gennemsnitlige udnyttelsesprocent i 2011 forventes at ligge på ca. 97 pct., jf. tabel 13.

Tabel 13. Belægsprognose 2011 fordelt på pladstype

	Belæg på åbne pladser	Belæg på lukkede pladser / Arrestpladser	I alt
Fængselsdømte	1285	1165	2450
Forvaringsdømte	-	35	35
Anholdte og varetægtsarrestanter	-	1429	1429
Andet	-	75	75
I alt	1285	2704	3989

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Prognosen er baseret på en model for fremskrivninger af belægget, hvori der indgår følgende data:

- det aktuelle belæg af afsonere i fængsler og arresthuse
- de seneste 12 måneders tilgang af nydomfældt strafmasse
- de seneste 6 måneders belæg af afsonere uden for fængsler og arresthuse (§78 mm.)
- de seneste 6 måneders prøveløsladelser og afslag på prøveløsladelser
- de seneste 6 måneders belæg af forvaringsdømte
- de seneste 6 måneders belæg af frihedsberøvede i henhold til udlændingeloven
- de seneste 5 års udvikling i antallet af varetægtsfængslede
- påvirkning i kraft af ny lovgivning

Der er endvidere foretaget reduktioner i det beregnede afsonerbelæg som følge af udvidelsen af fodelænkeordningen pr. 1. juli 2010, den gældende praksis vedrørende anvendelsen af gældende regler for prøveløsladelse og den forventede tilgang af nydomfældt strafmasse, der modsvarer den andel af straf, der i de sidste 6 måneder er afviklet uden for fængsler og arresthuse (78-afsoning, udstationering og hospitalsindlæggelse).

Hvis det politisk fastsatte belægsmål om en udnyttelse på 92 pct. skal opfyldes, vil der således med en kapacitet på 4.117 og et belæg på 3.989 pladser ifølge Direktoratet for Kriminalforsorgens prognose være behov for yderligere ca. 220 pladser når kapaciteten forudsættes udnyttet med 92 pct. Pladsbehovet vil hovedsageligt være i den lukkede sektor.

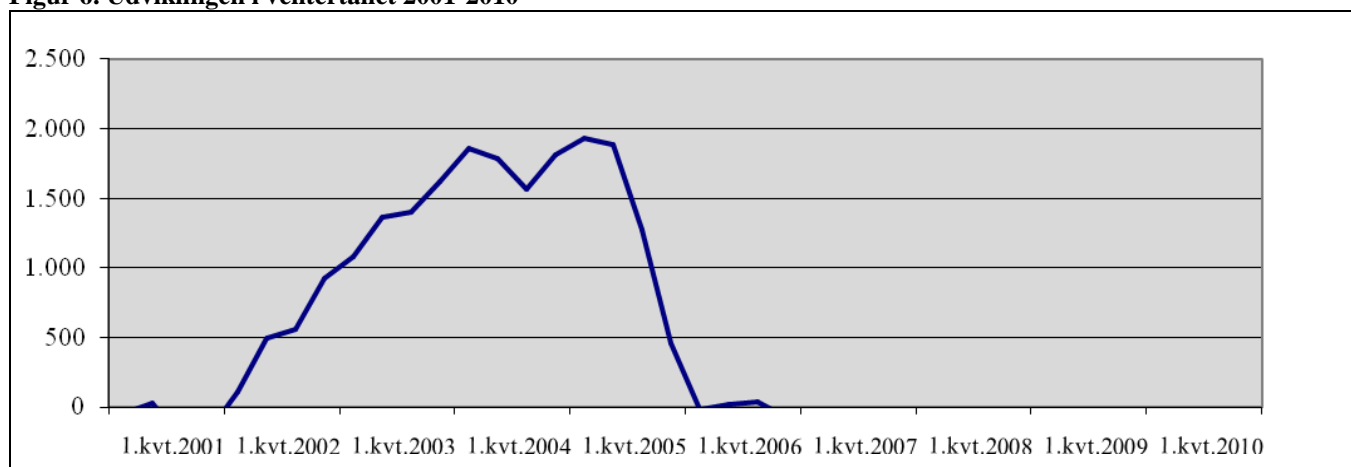
Idet der er tale om en prognose, må der tages højde for usikkerheden, hvorfor der kan indarbejdes en usikkerhedsmargen på +/- 2,5 pct. Tages der udgangspunkt i denne usikkerhedsmargen vil det forventede belæg i 2011 variere mellem ca. 3.890 og 4.090 hvilket svarer til at den gennemsnitlige udnyttelsesprocent vil ligge imellem 94,5 pct. og 99,4 pct., hvorved der vil mangle mellem 114 og 332 pladser, hvis belægsmålet fortsat skal opfyldes, jf. også afsnit 7.1.

5. UDVIKLINGEN I VENTERTALLET (DØMTE PÅ FRI FOD)

Venterkø er udtryk for den situation, der opstår, når dømte på fri fod afventer afsoning som en direkte følge af manglende kapacitet i kriminalforsorgen. Udviklingen i ventertallet i kriminalforsorgens institutioner fremgår af figur 6.

Der er for dømte på fri fod, som afventer afsoning i en af kriminalforsorgens institutioner, en vis ekspeditionstid, fra Direktoratet for Kriminalforsorgen modtager sagen, til den dømte indsættes til afsoning. Ekspeditionstiden skyldes, at der skal findes et afsoningssted, og at der er fastsat frister for tilsigelse mv. Dette betyder, at der til hver en tid vil være et antal dømte på fri fod, der endnu ikke er indsat til afsoning. I de senere år har man estimeret dette ”naturlige ventertal” til ca. 2.600 personer.

Figur 6. Udviklingen i ventertallet 2001-2010*



Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Note: Niveau "0" svarer til et estimeret "naturligt ventertal" på 2.600 personer

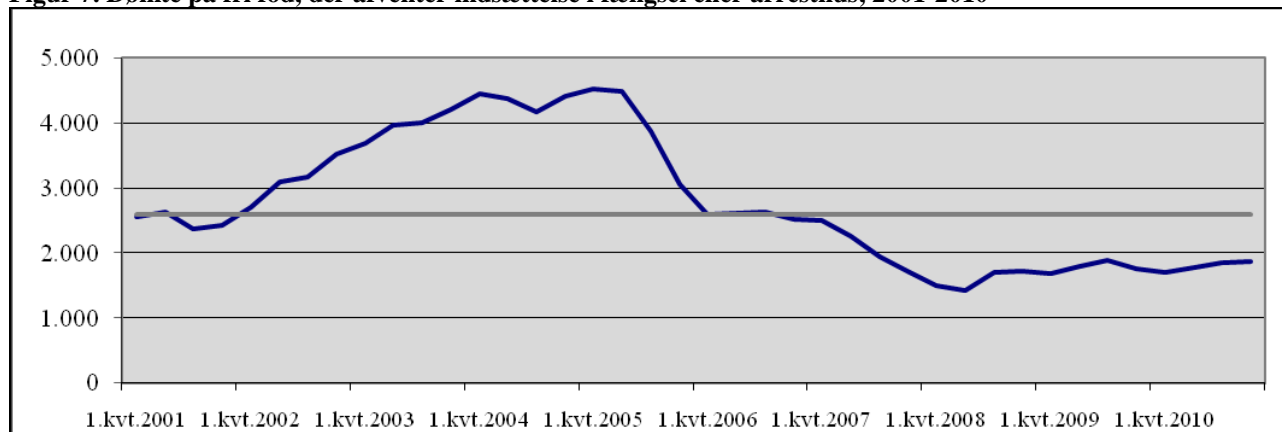
* 2010 er til og med november

Som det fremgår af figur 6, har der ikke siden 2006 været personer i venterkø til kriminalforsorgens institutioner. Det markante fald i ventertallet skyldes, at der i 2005 blev gennemført væsentlige kapacitetsudvidelser i kriminalforsorgen.

Mens der således kun tales om venterkø i perioder, hvor gennemsnitsventetiden på indsættelse for dømte på fri fod er ekstraordinær lang som følge af manglende kapacitet, så viser figur 7 nedenfor det samlede antal dømte på fri fod, der afventede indsættelse i perioden 2001 – 2010.

I figur 7 er niveauet for de ca. 2.600 dømte, der som nævnt betragtes som et naturligt ventertal, markeret med en horisontal linje

Figur 7. Dømte på fri fod, der afventer indsættelse i fængsel eller arresthus, 2001-2010



Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

I tallet i figur 7 indgår alle typer af dømte på fri fod. Dette betyder, at dømte, der på opgørelsestidspunktet allerede er indkaldt til afsoning, såvel som dømte, der endnu ikke er indkaldt, indgår. Også dømte, der på opgørelsestidspunktet var meddelt udsættelse, samt dømte, der var udeblevet fra fremmøde, indgår i tallet.

Når der ikke har været venterkø siden 2006, skyldes det primært, at der ikke siden da har været – længevarende – mangel på pladser i de åbne fængsler. Arresthusene modtager primært varetægtsarrestanter, som i sagens natur ikke kan vente, mens de lukkede fængsler stort set kun modtager indsatte, der overføres fra arresthusene (eller fra de åbne fængsler). Der er således kun ganske få dømte på fri fod, der indsættes i lukkede fængsler.

Ventertallet har tidligere været brugt som et redskab til at styre kapacitetsudnyttelsen. Igennem en år-række blev der administrativt udmeldt tilsigelsesstop for dømte på fri fod i de perioder af året, hvor der erfaringsmæssigt var spidsbelastninger, hvilket indebar, at ventertallet steg midlertidigt.

Når der kun i meget begrænset omfang har været udmeldt tilsigelsesstop i de senere år, skyldes det, at andelen af varetægtsfængslede er steget, mens der har været tilstrækkelig plads i de åbne fængsler. Desuden begrænses mulighederne for udmeldelse af tilsigelsesstop af, at en del af klientellet (vold, voldtægt og våben mv.) skal indsættes inden for 30 dage og derfor ikke uden politisk tilslutning kan omfattes af et tilsigelsesstop.

I 2010 blev ca. 5.100 dømte indkaldt fra fri fod til afsoning i fængsler og arresthuse. Heraf udgjorde gruppen af dømte, der ikke var omfattet af særlige regler om hurtig indkaldelse 58 pct. svarende til ca. 3.000 dømte, mens de resterende 42 pct. svarende ca. 2.100 var omfattet af reglerne for hurtig indkaldelse. Med de nuværende regler om hurtig indsættelse kan der således anvendes tilsigelsesstop for 58 pct. af de dømte på fri fod.

Der vil således umiddelbart kunne udmeldes tilsigelsesstop for 58 pct. af de dømte fri fod, der venter på afsoning (altovervejende i et åbent fængsel), hvilket vil kunne frigøre kapacitet i de åbne fængsler. Effekten af et tilsigelsesstop afhænger af tilsigelsesstopets varighed, og et tilsigelsesstop for gruppen af dømte, der ikke er omfattet af særlige regler om hurtig indkaldelse vil frigøre omkring 1,5 helårsplads i de åbne fængsler per dag. Frigørelsen af pladser vil medføre reduktioner i kriminalforsorgens omkostninger til bl.a. fangerelaterede udgifter. I denne forbindelse bemærkes det, at kriminalforsorgen aktuelt opererer med en standardtakst for indsatte i åbent fængsel på 251.000 kr. årligt.

Direktoratet for Kriminalforsorgen vurderer, at belægget i kriminalforsorgens institutioner kun i mindre omfang kan holdes (midlertidigt) nede ved at øge ventertallet. Endvidere vurderer Direktoratet for Kriminalforsorgen, at et tilsigelsesstop kun bør anvendes til en kortvarig og midlertidig styring af kapacitetsudnyttelsen, da ventetiden ellers vil blive for lang for mange domfældte. I den forbindelse bemærkes det, at halvandet års ventetid er den grænse, hvor Direktoratet for Kriminalforsorgen efter gældende regler tager sager op af egen drift med henblik på eventuel benådning.

6. SIKKERHEDSSITUATIONEN

Dette kapitel har til formål at beskrive den sikkerhedsmæssige situation i kriminalforsorgens institutioner. Indledningsvist opsummerer afsnit 6.1. de tiltag, der er gennemført siden 2004 med henblik på at styrke sikkerheden. I forlængelse heraf beskrives i afsnit 6.2. en række forskellige data, der belyser udviklingen i sikkerhedssituationen i kriminalforsorgens institutioner. Disse data følges op af mere kvalitative beskrivelser af bandekonfliktens konsekvenser for fængselsmiljøet i afsnit 6.3. og 6.4.

6.1. Sikkerhedsmæssige tiltag i kriminalforsorgen siden 2004

Siden 2004 er der blevet iværksat en række sikkerhedsmæssige tiltag i kriminalforsorgens fængsler og arresthuse.

Der blev som led i finanslovsaftalen for 2004 etableret 25 særlige arrestpladser på Politigårdens Fængsel. Pladserne anvendes til anbringelse af negativt stærke indsatte, som har udvist en voldelig og/eller truende adfærd mv. i et arresthus eller fængsel. Disse indsatte kan således øjeblikkeligt for en periode overføres til et mere restriktivt regime. Afdelingen har haft stor positiv betydning for bl.a. arresthusenes mulighed for i en kortere periode at fjerne indsatte, som det pågældende arresthus har haft store vanskeligheder med at håndtere.

I forbindelse med flerårsaftalen for kriminalforsorgens økonomi 2004-2007 blev der afsat 40 mio. kr. med henblik på gennemførelse af kravet om nul-tolerance over for narkotika i kriminalforsorgens institutioner. Denne nul-tolerance bestod af 3 hovedelementer:

- 1) Indsmugling skulle vanskeliggøres ved hjælp af hegn og net mv.
- 2) Der skulle reageres konsekvent på stofmisbrug
- 3) Behandlingsmulighederne for misbrugere skulle øges

Initiativerne omfattede bl.a.

- Forbedring af den fysiske sikring af kriminalforsorgens institutioner med henblik på at vanskeliggøre indsmidning af narkotika, mobiltelefoner mv.
- Forøgelse af antallet af narkotikahunde fra 7 til 12
- Etablering af detektorkarme og bagagescannere
- Regelmæssige urinprøvekontroller ved stikprøver
- Indsattes mulighed for udlevering af egne effekter, f.eks. tv-apparater, i de lukkede fængsler blev begrænset, og i stedet blev der etableret lejeordninger
- Fund af hash hos indsatte i fængslerne skal politianmeldes
- Oprettelse af en række behandlingsafdelinger i fængslerne og motivationsafdelinger i arresthusene.

De mange forskellige tiltag, herunder forbedret perimetersikkerhed, har haft en meget positiv effekt på bl.a. antallet af undvigelses fra lukkede fængsler og arresthuse. Antallet af undvigelses over muren er således faldet med 83 pct. fra 2001 til 2009, jf. tabel 14.

Tabel 14. Udviklingen i antallet af undvigelses fra lukkede fængsler og arresthuse, 2001-2009

	Undvigelses "over muren"*		Undvigelses i øvrigt		Alle undvigelses	Indeks (2001=100)
	Arresthuse	Lukkede fængsler	Arresthuse	Lukkede fængsler		
2001	28	2	27	8	65	100
2002	20	1	22	5	48	74
2003	8	1	8	5	22	34
2004	9	3	9	3	24	37
2005	6	0	12	4	22	34
2006	17	0	7	2	26	40
2007	10	0	7	4	21	32
2008	2	0	4	1	7	11
2009	3	2	3	3	11	17

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

* "undvigelse over muren" er tilfælde, hvor en indsat har overvundet en fysisk hindring og ikke er blevet pågrebet af det tjenestegørende personale umiddelbart efter flugten. "Undvigelses i øvrigt" er tilfælde, hvor en indsat er undvejet fra institutionens udeterræn eller under transport, hospitalsophold eller lignende, hvor kriminalforsorgen har haft ansvaret for den indsatte, og denne ikke er blevet pågrebet af det tjenestegørende personel umiddelbart efter flugten.

Herudover har initiativerne betydet en skærpelse og effektivisering af indsatsen mod narkotika mv. i fængsler og arresthuse.

I forbindelse med flerårsaftalen for 2008-2011 blev det anført, at den fysiske sikkerhed i fængsler og arresthuse var blevet skærpet ved opsætning af net og hegn, metaldetektorer og bagagescannere, men samtidig blev det påpeget, at der fortsat er behov for at have fokus på personalets sikkerhed, så den positive udvikling i retning af færre tilfælde af vold og trusler mod personalet kan fastholdes og forstærkes.

Der er i denne flerårsaftale afsat i alt 46,9 mio. kr. til dels anskaffelse og etablering af overfaldsalarmer, dels anskaffelse af et it-understøttet efterretningssystem til brug for indsamling og strukturering af oplysninger om bestemte grupper af indsatte. Der er endvidere i flerårsaftaleperioden afsat 18,5 mio. kr. til oprettelse og drift af 12 yderligere sikrede arrestpladser i Nyborg Statsfængsel. Etableringen af overfaldsalarmer i fængsler og arresthuse er i fuld gang og forventes af være afsluttet som aftalt i 2011. Med hensyn til efterretningssystemet afventer Direktoratet for Kriminalforsorgen den endelige godkendelse fra Datatilsynet, inden systemet kan tages i brug. Godkendelsen forventes at foreligge primo 2011.

Derudover er kriminalforsorgen i 2010 blevet tilført 20 mio. kr. til en styrket sikkerhed i de åbne fængsler, heraf 10 mio. kr. til styrket sikkerhed ved indhegning af åbne fængsler, øget kameraovervågning og belysning samt 10 mio. kr. til øget bemanning. Disse foranstaltninger har bl.a. til formål at sikre fængslerne yderligere mod indtrængen udefra. Kriminalforsorgen er endvidere blevet tilført 7,5 mio. kr. til de øgede driftsudgifter i 2010, der er forbundet med konvertering af 31 åbne pladser til lukkede pladser i Statsfængslet ved Horserød. De øgede udgifter forbundet med drift af lukkede pladser i forhold til åbne pladser skyldes, at klientellet på de lukkede pladser af sikkerhedsmæssige grunde kræver en højere bemanning af fængselsbetjente.

Senest er der ved finanslovsaftalen for 2011 blevet afsat en pulje på 20 mio. kr. til kriminalforsorgen i 2011, som udmøntes til finansiering af sektionering af bandemedlemmer i Statsfængslet i Nyborg, fortsat anvendelse af de 31 lukkede pladser, der er konverteret fra åbne pladser i Statsfængslet ved Hørslev, samt en pulje til sikkerhedsmæssige tiltag mv.

6.2. Statistik om sikkerheden i kriminalforsorgen

I indeværende afsnit belyses udviklingen i sikkerhedssituationen i kriminalforsorgens institutioner gennem data, der viser udviklingen i antallet af registrerede episoder med vold og/eller trusler mod ansatte og mellem indsatte samt fund af våben. Ligeledes inddrages data over udviklingen i tildelingen af disciplinære straffe samt udviklingen i antallet af fundne våben. Det statistiske materiale suppleres desuden med kvalitative vurderinger i senere afsnit.

Antallet af registrerede episoder med vold og/eller trusler mod ansatte er for perioden 2004-2009 angivet nedenfor i tabel 15.

Tabel 15. Registrerede episoder og medarbejdere udsat for vold og/eller trusler, 2004-2009

År	Episoder	Indeks (2004=100)	Personer	Heraf personer udsat for vold	Heraf personer udsat for trusler	Heraf personer udsat for vold og trusler
2004	373	100	474	35	356	77
2005	287	77	362	24	272	62
2006	277	74	365	17	246	100
2007	256	69	338	16	230	90
2008	295	79	382	18	235	128
2009	358	96	472	35	290	147

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Som det fremgår af tabel 15, har der i perioden 2004-2007 været et fald i antallet af episoder, hvor medarbejdere blev udsat for vold og/eller trusler på 117 episoder. Fra 2007 til 2009 er der imidlertid sket en stigning på 102 episoder, således at niveauet i 2009 næsten er oppe på niveauet i 2004.

Antallet af registrerede episoder med vold og/eller trusler mellem indsatte er for perioden 2004-2009 angivet nedenfor i tabel 16.

Tabel 16. Registrerede tilfælde af vold og/eller trusler mellem indsatte, 2004-2009

År	Episoder	Indeks (2004=100)	Heraf episoder med vold	Heraf episoder med trusler
2004	107	100	70	37
2005	159	159	135	24
2006	143	143	119	24
2007	199	199	62	37
2008	282	282	243	39
2009	317	296	264	53

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Som det fremgår af tabel 16, er der i perioden 2004-2009 sket en stigning på 210 registrerede episoder med vold og/eller trusler mellem indsatte. For så vidt angår antallet af indsatte, der har været udsat for

trusler, udgør stigningen 17 tilfælde, mens antallet af indsatte, der har været udsat for vold, er steget med 194 tilfælde.

Udviklingen i antallet af disciplinære straffe i perioden 2000-2009 er vist i tabel 17 nedenfor.

Tabel 17. Udviklingen i antallet af disciplinærstraffe, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Disciplinærstraffe	8.302	7.827	9.207	10.541	11.961	16.169	15.397	14.857	15.286	17.021
Indeks (2000=100)	100	94	111	127	144	195	185	179	184	205
Pr. 100 indsatte	245	242	268	290	318	400	392	407	433	458

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Som det fremgår af tabel 17, har der været tale om en stigning i antallet af disciplinærstraffe, der var særligt udtalt fra 2004 til 2006 med en stigning på 35 pct. Direktoratet for Kriminalforsorgen vurderer, at denne stigning hovedsageligt kan tilskrives regeringens nul-tolerancepolitik over for narkotika i kriminalforsorgens institutioner, der fik virkning fra den 1. juli 2004. Efter at have vist en faldende tendens i 2006 og 2007 skete der i 2008 og 2009 en ny stigning. Direktoratet for Kriminalforsorgen vurderer, at denne stigning dels skyldes et større antal indsatte, dels udviklingen i klientellets karakter, herunder et større antal indsatte med bande- og rockerrelationer.

Antallet af fundne våben i kriminalforsorgens institutioner er for perioden 2001-2009 angivet nedenfor i tabel 18.

Tabel 18. Udviklingen i fund af våben 2001-2009

År	Slagvåben	Skydevåben	Stikvåben	Andre våben*	I alt	Indeks (2001=100)	Pr. 100 indsatte
2001	37	1	107	8	153	100	4,7
2002	55	1	147	27	230	150	6,7
2003	43	-	183	26	252	165	6,9
2004	24	-	167	24	215	141	5,7
2005	23	2	170	26	221	144	5,5
2006	21	1	129	46	197	129	5,0
2007	15	-	134	27	176	115	4,8
2008	20	1	154	9	184	120	5,2
2009	20	-	175	21	216	141	5,8

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

*"Andre våben" omfatter genstande, som ikke umiddelbart kan karakteriseres som et skyde-, slag- eller stikvåben, men som vil kunne bruges som våben, f.eks. værktøj (skruetrækere, hammere mv.), slangebøsser, peberspray, garrotter til brug for kvalning mv.

Fra 2001 til 2003 steg antallet af fundne våben fra 153 til 252. Herefter har antallet af fundne våben været faldende indtil 2007, hvor der blev fundet 176 våben. Antallet af fundne våben er igen steget frem mod 2009, hvor der blev fundet 216 våben. Direktoratet for Kriminalforsorgen vurderer, at stigningen i antallet af fundne våben fra 2007 til 2009 skyldes en usikkerhed blandt de indsatte, som kriminalforsorgen har registreret i forbindelse med udviklingen af bande- og rockerkonflikten siden sensommeren 2008.

6.3. Bandekonflikten

Som beskrevet i Rigspolitiets statusrapporter for bander og rockere i 2008 og 2009, er der siden sensommeren 2008 sket en eskalering af konfliktniveauet i bande- og rockermiljøet. Som beskrevet i den status for regeringens samlede indsats mod bande- og rockerkriminalitet, der blev sendt til Folketinget den 5. juli 2010, er der på den baggrund i de seneste år sket en markant intensivering af politiindsatsen på området, ligesom regeringen i foråret 2009 fremlagde en samlet bandepakke med bl.a. markante strafskærper for besiddelse af skydevåben.

Politiet har aktuelt registreret 144 bande- og rockergrupperinger med i alt ca. 1.650 tilknyttede personer. Alene i 2009 modtog denne personkreds over 1.600 domme og blev tilsammen idømt over 300 års fængsel. Antallet af registrerede bande- og rockermedlemmer er stigende. I december 2010 sad der personer fra 80 forskellige grupperinger i landets fængsler og arresthuse.

Den styrkede bandeindsats har ifølge Direktoratet for Kriminalforsorgen således betydet, at antallet af arrestanter og indsatte med tilknytning til bande- og rockermiljøet har været stigende. Ifølge de seneste oplysninger fra Rigspolitiet sad der pr. 6. december 2010 ca. 270 personer med tilknytning til bande- og rockermiljøet i fængsler og arresthuse – svarende til ca. en sjettedel af samtlige registrerede bande- og rockermedlemmer. I første halvår af 2010 blev der varetægtsfængslet 157 personer som led i bandeindsatsen.

6.4. Bandekonfliktens indflydelse på sikkerheden i kriminalforsorgens institutioner

Det er Direktoratet for Kriminalforsorgens vurdering, at udviklingen i antallet af episoder med vold og trusler mod medarbejdere og indsatte, jf. afsnit 6.2, samt antallet af indsatte med relation til rocker- og bandemiljøet, jf. 6.3., udfordrer sikkerhedssituationen i kriminalforsorgens institutioner, herunder i forhold til:

- 1) Fængselsmiljøets karakter
- 2) Afdelingerne for negativt stærke indsatte
- 3) Udvikling i bandegrupperingerne
- 4) Udvikling i antal af afhoppere

6.4.1. Fængselsmiljøets karakter

Direktoratet for Kriminalforsorgen vurderer, at bande- og rockerkonflikten har bevirket, at fængselsmiljøet har antaget en mere rå karakter. Der er som beskrevet i afsnit 6.2. sket en stigning i antallet af registrerede tilfælde af vold og trusler mod medarbejdere og mellem indsatte, og direktoratet vurderer, at denne stigning bl.a. hænger sammen med udviklingen i bande- og rockerkonflikten.

Det er ikke alene indbyrdes modsætningsforhold, der kan udløse slagsmål mv. Men der er også eksempler på, at indsatte bliver overfaldet eller truet af medindsatte, alene fordi de enten udseende- eller adfærdsmæssigt ser ud til at have en bande- eller rockerrelation. Indsatte, som ikke er en del af bandekonflikten, har i stigende grad svært ved at være på almindelige afdelinger. Dette viser sig bl.a. ved, at flere indsatte vælger at lade sig udelukke fra fællesskab. Det samlede antal af frivillige udelukkelser er således steget fra 377 i 2006 til 484 i 2009, svarende til en stigning på ca. 28 pct.

Direktoratet for Kriminalforsorgen vurderer ligeledes, at stigningen i antallet af fundne stikvåben hænger sammen med udviklingen i bande- og rockerkonflikten. Mange indsatte har tilkendegivet, at årsagen til, at de har et stikvåben, er, at de er bange og har behov at kunne beskytte sig mod andre indsatte.

Direktoratet for Kriminalforsorgen vurderer endvidere, at udviklingen i bande- og rockerkonflikten har medført ændrede adfærdsmønstre i de åbne fængsler. I de seneste par år har der været en række episoder, hvor ude fra kommende personer – ofte grupper af personer – med bande- og rockerrelationer har forsøgt eller er trængt ind på et fængsels område. Hensigten hermed har tilsyneladende været at afstraffe bestemte indsatte eller levere euforiserende stoffer. Kriminalforsorgen registrerede i 2009 6 tilfælde af udefrakommende personers indtrængen i de åbne fængsler. I 2010 har kriminalforsorgen registreret 11 episoder med indtrængen.

6.4.2. Særlige afdelinger for negativt stærke indsatte

Siden 1999 har de negativt stærke indsatte været placeret på særlige afdelinger i 4 fængsler, hvor de er fuldstændigt afsondret fra de øvrige indsatte. Oprindeligt var afdelingerne – som en udløber af den store nordiske rockerkrig i midten af 1990'erne – forbeholdt indsatte med relationer til henholdsvis HA og Bandidos. Siden 2005 har afdelingerne i Statsfængslet i Nyborg været anvendt til indsatte med relation til andre bander, mens de øvrige afdelinger i statsfængslerne i Østjylland og Vridsløselille samt Københavns Fængsler fortsat bruges til rockerrelaterede indsatte.

De 4 afdelinger rummer i alt 71 pladser. Før tiden anvendes 24 pladser i Østjylland til HA-relaterede, mens i alt 22 pladser i Vridsløselille og Københavns Fængsler anvendes til Bandidos-relaterede. Nyborgs 16 pladser anvendes som nævnt til øvrige banderelaterede indsatte. Hertil kommer 9 pladser i Københavns Fængsler, der pt. anvendes til varetægtsarrestanter i øvrigt

I 2004 blev der af sikkerhedsmæssige grunde foretaget en opdeling (sektionering) af de afdelinger, hvor der var behov for det, og hvor det kunne lade sig gøre (Nyborg og Københavns Fængsler). Samtidig blev der åbnet en særlig arrestafdeling med 25 pladser i Politigårdens Fængsel til placering af negativt stærke indsatte med voldelig eller truende adfærd.

Den gennemsnitlige udnyttelse af afdelingerne for negativt stærke indsatte lå i 2009 på 94,7 pct., mens den gennemsnitlige udnyttelse i 2010 lå på 104,5 pct. Pladsmanglen i afdelingerne for negativt stærke indsatte løses aktuelt ved en øget placering/længere ventetid i arresthusene.

6.4.3. Udviklingen i bandegrupperinger

Bortset fra placeringen af medlemmerne af de 2 rockergrupperinger Bandidos og HA har kriminalforsorgen oprindeligt benyttet fortyndingsprincippet ved placering af bandemedlemmer. Men i de senere år er der opstået mange nye grupperinger med en stor tilgang af medlemmer, som skal afsone, hvorfor det har været nødvendigt at ændre på dette princip. Som eksempel kan nævnes AK81, som har haft en stor medlemstilgang på landsplan, og som er meget aktiv i konflikten mellem HA og visse bandegrupperinger. På grund af det store antal dømte og på trods af deres ofte unge alder har man været nødsaget til at anbringe dem på HA-afdelingerne, da det har vist sig ikke længere at være sikkerhedsmæssigt forsvarligt at placere AK81'ere på fællesskabsafdelinger.

Der oprettes til stadighed nye støttegrupperinger - særligt i rockermiljøet, hvor HA senest har oprettet supportgruppen ”Devil’s Choice”. Der er tale om forskellige allerede eksisterende klubber, som hele tiden har sympatiseret med HA, men som nu har valgt at blive en officiel støttegruppe til HA.

Nogle af de grupperinger, som er gået over i Devil's Choice, blev tidligere placeret på almindelige fællesskabsafdelinger i de lukkede fængsler, men oprettelsen af den nye fælles gruppering betyder, at kriminalforsorgen har valgt at anbringe disse personer på negativt stærke afdelinger. Dette medfører i følge Direktoratet for Kriminalforsorgen et yderligere pres på udnyttelsen på afdelingerne for negativt stærke. Kriminalforsorgen har siden januar 2010 haft en stor tilgang af personer fra HA/AK81 og politiet forventer fortsat, at flere personer fra disse 2 grupperinger vil blive varetægtsfængslet og dømt.

Som anført ovenfor, har afdelingerne for negativt stærke indsatte i Statsfængslet i Nyborg i de senere år alene været anvendt til indsatte fra større bander. Hvilke grupperinger, der placeres der, afhænger af antallet af dømte bandemedlemmer samt en konkret vurdering af, hvor negativt stærkt styrende de er, og om de vil kunne afsone samme med de øvrige indsatte på de pågældende afdelinger.

Rigspolitiet vurderer i statusrapporten for 2009, at modsætningsforholdet mellem de forskellige bande-grupperinger og mellem bandegrupperinger og rockere er optrappet de seneste år. Kriminalforsorgen følger løbende de enkelte indsattes relationer til bande- og rockermiljøet, udviklingen på området og til- og afgang af indsatte med henblik på at sikre hensigtsmæssige sammensætninger af indsatte. Ligeledes forsøger kriminalforsorgen at minimere risikoen for dels yderligere rekrutteringer til bande- og rockermiljøet, dels at indsatte opnår status i de enkelte grupperinger og dermed vil kunne lægge pres på andre indsatte og på personalet.

Kriminalforsorgens Sikkerhedsenhed har i et tæt samarbejde med Politiets Nationale Efterforskningscenter (NEC) fokus på, hvilke bander der har et modsætningsforhold, og hvem der sympatiserer med hvem. Der tale om et vanskeligt arbejde, idet relationerne løbende ændrer sig. For at kriminalforsorgen kan tilrettelægge en bredere og mere sammenhængende indsats mod bande- og rockermiljøet i institutionerne er det nødvendigt at foretage en systematisk registrering af disse indsatte. Direktoratet for Kriminalforsorgen forventer, at dette arbejde vil kunne udføres mere effektivt, når kriminalforsorgens efterretningssystem tages i brug, jf. afsnit 6.1.

6.4.4. Udviklingen i antal "afhoppere"

Kriminalforsorgen definerer indsatte med behov for beskyttelse på følgende måde:

1. Indsatte, der på baggrund af vidneforklaring mod organiserede kriminelle eller andre, som kan udgøre en trussel mod indsattes person, har behov for særlig beskyttelse under indsættelsen
2. Indsatte, der på grund af den begåede kriminalitet er truet på deres person
3. Indsatte i "bad standing" fra gruppetilhørsforhold

Direktoratet for Kriminalforsorgen vurderer, at antallet af indsatte med behov for beskyttelse er steget i de senere år – bl.a. som følge af politiets intensiverede indsats på bande- og rockerområdet. Antallet blev i oktober 2010 opgjort til ca. 40 personer.

Der er i praksis tale om sager, hvor en person f.eks. har afgivet vidneforklaring mod andre fra bande- og rockermiljøet, og hvor den pågældende har vidnet mod f.eks. 10-15 andre personer, som også skal placeres i fængsler og arresthuse. Det kan derfor være vanskeligt at finde et sikkert sted til indsatte med behov for beskyttelse – ikke alene af hensyn til den pågældende indsattes egen sikkerhed, men også af hensyn til personalets og medindsattes sikkerhed.

Herudover vurderer kriminalforsorgen, at antallet af personer, der forlader en bande- eller rockergruppe er stigende. Indsatte i såkaldt "bad-standing" er ligeledes vanskelige at placere, da de dels ikke kan

være i nærheden af tidligere bande- og rockervenner, dels fortsat kan være i konflikt med tidligere fjender osv. En tilsvarende udfordring gør sig ifølge Direktoratet for Kriminalforsorgen gældende med en ny gruppe af indsatte, som ikke bare samarbejder med politiet i forbindelse med efterforskningen af sagen, men som også vælger at vende bande- eller rockermiljøet ryggen.

I forbindelse med satspuljeaftalen for 2011 er kriminalforsorgen tilført midler til et bande-exit program, der skal gennemføres som pilotprojekt. Projektets formål er at hjælpe indsatte, der enten er på vej ind i rocker- eller bandemiljøet eller allerede er tilknyttet disse grupperinger, til at komme ud af miljøet igen. Forslagets konkrete mål er via en intensiv individuel indsats at hjælpe indsatte ud af bande- og rockermiljøer samt sikre, at unge indsatte ikke rekrutteres hertil. Kriminalforsorgen har desuden deltaget i en tværsektionel projektgruppe, der skal komme med oplæg til en model for etablering af et exit-program for personer med tilknytning til rockergrupper, bander og lignende kriminelle grupperinger, der ønsker at forlade grupperingerne.

7. FORSLAG TIL LØSNING AF KAPACITETSBEHOVET

Dette kapitel sammenfatter indledningsvist i afsnit 7.1. løsningsforslag til det identificerede kapacitetsbehov i 2011, herunder konsekvenser i forhold til antallet af frigjorte pladser og økonomiske konsekvenser. Sammenfatning efterfølges af en uddybende beskrivelse af de enkelte forslag i afsnit 7.2. til 7.5.

7.1. Sammenfatning af løsningsforslag

På baggrund af Direktoratet for Kriminalforsorgens prognose for kapacitetsbehovet i 2011 vurderer direktoratet, at kapacitetsbehovet også i resten af 2011 vil overstige den eksisterende kapacitet, hvis belægs målet på 92 pct. skal overholdes. Kriminalforsorgens prognose skønner, at der i forhold til belægs målet på 92 pct. vil mangle ca. 220 lukkede pladser i 2011, hvilket med et usikkerhedsinterval på +/- 2,5 pct. svarer til et spænd på mellem 114 og 332 pladser, jf. afsnit 4.7.

Direktoratet for Kriminalforsorgen vurderer, at anlæg af 220 nye lukkede pladser efter ”Kragsskovhede-modellen” (lukkede pladser med et begrænset sikkerhedsniveau) vil indebære en samlet investeringsudgift på i størrelsesordenen 440 mio. kr., hvortil der kommer årlige driftsudgifter på i størrelsesordenen 159 mio. kr. eksklusiv renter og afskrivning. Denne vurdering er foretaget af kriminalforsorgens rådgiver Alex Poulsen Arkitektkontor A/S i efteråret 2009 og bygger på erfaringerne fra tidligere fængselsbyggeri samt kravene i bygningsreglementet. Det bemærkes, at der vil kunne vælges andre etableringsløsninger med andre etablerings- og driftsudgifter til følge.

Henset til de betydelige etableringsomkostninger og en forventet længerevarende etableringstid vurderes anlæg af nye fængselspladser imidlertid ikke at være en hensigtsmæssig løsning på kort sigt. Kapacitetsbehovet i 2011 vurderes mere hensigtsmæssigt håndteret gennem konvertering af åbne fængselspladser til lukkede, frigørelse af fængselspladser gennem tidligere udslusning og alternativer til frihedsstraf, forhøjelse af belægs målet fra 92 pct. til 95 pct. samt anvendelse af tilsigelsesstop.

Forslagene til løsning af kapacitetsbehovet, herunder de kapacitetsmæssige og økonomiske konsekvenser er sammenfattet i tabel 19.

Tabel 19. Initiativer til løsning af kapacitetsbehovet i 2011

<i>Mio. kr., 2011-priser</i>	Frigjorte pladser		Merudgifter	
	Lukkede pladser	Åbne pladser	Driftsudgifter	Investeringsudgifter
Konvertering af åbne pladser til lukkede (7.2.)	74	-74	18,9	12
Fortsat anvendelse af lukkede pladser, der er konverteret fra åbne pladser i Statsfængslet ved Horslerød*	31	-31	7,5*	-
Konvertering af åbne til lukkede pladser i Statsfængslet Renbæk	25	-25	6,6	9
Konvertering af åbne pladser i Jyderup	18	-18	4,8	3
Frigørelse af kapacitet gennem alternativer til frihedsstraf og tidligere udslusning (7.3.)	40	25	4,7	0,4
Anbringelse af flere domte i åbent fængsel	10	-10	-	-
Udvidelse af noget for noget-ordningen	0	25	-	-
Mere tid til udslusning	30	-30	-	-
Udvidet brug af personundersøgelser for alle under 25 år	0	40	4,7	0,4
Tilsigelsesstop (7.4.)	0	35	0	0

Tilsigelsesstop for domte indsat fra fri fod, der ikke er omfattet af reglerne om hurtig indkaldelse	0	35	-	-
Forhøjelse af belægsmålet (7.5.)	106	14	35	0,0
Forhøjelse af belægsmålet fra 92 til 95 pct.	106	14	35	0,0
Samlet konsekvens for kapaciteten i 2011	220	0	58,6	12,4

Kilde: Direktoratet for Kriminalforsorgen

* Udgifterne forudsættes afholdt dels af videreførsler, dels af forventet kommende aktstykker om udmontning af pulje til indsatsen mod negativt stærke indsatte, jf. 6.2.

De samlede driftsudgifter i 2011 inklusiv renter og afskrivninger i relation til investeringsudgiften vil udgøre 59,0 mio. kr. i 2011.

7.2. Konvertering af åbne pladser til lukkede pladser

Som det fremgår af Direktoratet for Kriminalforsorgens belægsprognose vil kapacitetsbehovet i 2011 hovedsagligt være i den lukkede sektor, jf. afsnit 4.7. Det foreslås derfor, at åbne pladser konverteres til lukkede pladser. Mere konkret foreslås følgende:

- At de 31 lukkede pladser i Statsfængslet ved Horserød, der er konverteret fra åbne til lukkede pladser i 2010, jf. afsnit 6.1., fortsat drives som lukkede pladser i 2011.
- At der i Statsfængslet Renbæk i 2. halvår af 2011 konverteres 50 åbne pladser til lukkede pladser - svarende til en helårsvirkning på 25 ekstra lukkede pladser i 2011.
- At der i Statsfængslet i Jyderup dels tages 12 åbne pladser i brug som lukkede pladser i hele 2011, dels konverteres yderligere 12 åbne pladser til lukkede pladser i 2. halvår 2011. Dette vil give en helårsvirkning på i alt 18 ekstra lukkede pladser i 2011.

Konverteringen af åbne pladser til lukkede pladser i Statsfængslet Renbæk (50 pladser) og Statsfængslet i Jyderup (12 pladser) vil indebære investeringer i sikring af bygninger og gårdtursareal, opsætning af yderligere hegn og porte samt mere kameraovervågning. Direktoratet for Kriminalforsorgen vurderer, at disse etableringsudgifter vil udgøre i alt 12 mio. kr. fordelt på 9 mio. kr. i Statsfængslet Renbæk og 3 mio. kr. i Statsfængslet i Jyderup. Det bemærkes, at direktoratets udgiftsestimater, i overensstemmelse med de gældende vejledninger fra Slots- og Ejendomsstyrelsen, indeholder uforudsete udgifter på 10 pct. svarende til henholdsvis 0,3 og 0,8 mio. kr.

Konverteringen af åbne pladser til lukkede pladser vil ifølge Direktoratet for Kriminalforsorgen endvidere medføre øgede driftsudgifter. Dette skyldes ifølge kriminalforsorgen primært, at der er behov for en højere bemanding i de lukkede fængsler. Direktoratet vurderer, at de øgede driftsudgifter vil beløbe sig til 11,4 mio. kr., fordelt på, 6,6 mio. kr. i Statsfængslet Renbæk og 4,8 mio. kr. i Statsfængslet i Jyderup. Det bemærkes, at merudgifterne er beregnet ud fra kriminalforsorgens standardsatser for udgifter til åbne og lukkede pladser, hvor der ikke taget højde for faldende marginalomkostninger. De reelle merudgifter kan således muligvis være lavere end forudsat.

Tekstboks 1. De samlede konsekvenser ved forslagene om konvertering af åbne pladser til lukkede

Samlet set vil ovennævnte forslag til konvertering af åbne pladser til lukkede pladser frigøre 74 lukkede pladser, men samtidig skabe et behov for 74 åbne pladser. Kriminalforsorgen vurderer, at de samlede merudgifter ved forslagen vil beløbe sig til 12 mio. kr. i etableringsudgifter og 11,4 mio. kr. i øgede driftsudgifter, hvor til der kommer renter og afskrivninger på 0,4 mio. kr. jf. tabel 18.

7.3. Alternativer til frihedsstraf og tidligere udslusning

For at de indsatte udslusningsforløb kan igangsættes tidligere, og for at der i større omfang kan anvendes samfundstjeneste som alternativ til frihedsstraf foreslås det, at der fremover anbringes flere dømte i åbent fængsel, at noget for noget-ordningen udvides og at udslusningsforløbet udvides. De enkelte forslag beskrives nærmere nedenfor.

7.3.1. Anbringelse af flere dømte i åbent fængsel

Det fremgår af straffuldbyrdeleslovens § 22, stk. 1, at fuldbyrdelse af straf i fængsel normalt sker i åbent fængsel. Fuldbyrdelsen af straffen skal dog ifølge straffuldbyrdeleslovens § 22, stk. 2, ske i lukket fængsel, når straffen er på fængsel i 5 år eller mere. Selvom straffen er på fængsel i 5 år eller mere, skal fuldbyrdelsen imidlertid ske i åbent fængsel, hvis det ikke findes betænkeligt efter det i øvrigt oplyste om den dømte. Det vil f.eks. kunne dreje sig om personer, der har været på fri fod efter dommen, der er dømt for økonomisk kriminalitet, eller som har haft langt ophold i varetægt.

Efter straffuldbyrdeleslovens § 22, stk. 3 og 4, skal fuldbyrdelse af straf i fængsel endvidere ske i lukket fængsel, hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen. Straffuldbyrdelsen vil desuden skulle ske i lukket fængsel, hvis der efter de i øvrigt foreliggende oplysninger om den dømte og kriminalitetens art er bestemte grunde til at antage, at den dømte ved anbringelse i åbent fængsel vil undvige eller begå strafbart eller groft disciplinært forhold eller udvise anden adfærd, der er åbenbart uforenelig med ophold i åbent fængsel.

Det foreslås, at der efter en konkret vurdering fremover i højere grad sker direkte anbringelse i åbent fængsel af dømte med domme på 5 år og derover - navnlig for dømte, der vurderes at kunne komme i betragtning til tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 2, jf. nedenfor i afsnit 7.2.2. Der foreslås ikke ændringer i forhold til dømte, der af andre grunde end straffens længde anbringes i lukket fængsel. Endvidere foreslås det, at de indsatte, som indledningsvist anbringes i lukket fængsel, idet de af retshåndhævelsessensyn ikke vurderes at kunne komme i betragtning til tidlig løsladelse efter straffelovens § 40a, stk. 1, nr. 2, kan overføres til åbent fængsel tidligere end hidtil.

Forslaget kræver ikke lovændring, men kan implementeres umiddelbart primo 2011 ved en praksisændring. Det er forudsat, at forslaget har fuld virkning fra ikrafttrædelsestidspunktet.

7.3.2. Udvidelse af noget for noget-ordningen (tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a)

Efter straffelovens § 40 a (den såkaldte noget for noget-ordning) kan visse kategorier af dømte prøveløslades, når halvdelen af straffen - dog mindst 4 måneder - er udstået, hvis hensynet til retshåndhævelsen ikke skønnes at tale imod det.

Efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1, kan prøveløsladelse *for det første* finde sted, hvis den dømte har ydet en særlig indsats for ikke at begå ny kriminalitet. En særlig indsats kan ifølge praksis f.eks. bestå i, at den indsatte under fængselsopholdet gennemfører et relevant uddannelsesforløb eller deltager i afvænningsbehandling for et eventuelt alkohol- eller stofmisbrug eller i et særligt adfærds-korrigerende program. Som eksempler på behandlingsprogrammer kan nævnes Cognitive Skills, Samtaler om Kriminalitet, Vredesprogrammet (Anger Management), ophold på behandlingsafdeling for stofmisbrugere

eller kontraktafdeling eller placering i medfør af straffuldbyrdelseslovens § 78 i en behandlingsinstitution for stof- eller alkoholmisbrugere.

Efter § 40 a, stk. 1, nr. 2, kan prøveløsladelse *for det andet* finde sted i tilfælde, hvor den indsatte forhold samlet set taler for, at det er unødvendigt, at den pågældende afsoner resten af straffen i fængsel, hvis der i stedet fastsættes vilkår om samfundstjeneste. Det vil dreje sig om indsatte, som typisk har gode og stabile personlige forhold og et godt socialt netværk, er uden misbrugsproblemer og hvis forbrydelse ikke er udtryk for et kriminelt mønster.

Der stilles krav til den indsatte opførsel i fængslet for at kunne komme i betragtning til en tidlig løsladelse. Indsatte som ønsker tidlig løsladelse under henvisning til, at de har ydet en særlig indsats under afsoningen (§ 40 a, stk. 1, nr. 1), må ikke have udvist en negativ eller kriminel adfærd i fængslet, mens indsatte med gode personlige og sociale forhold (§ 40 a, stk. 1, nr. 2) skal have haft en i det væsentlige problemfri afsoning for at komme i betragtning til tidlig løsladelse.

Noget for noget-ordningen har, siden den blev indført i 2004, vist sig meget velfungerende. I perioden fra den 1. juli 2005 til den 30. juni 2006 er 137 dømte blevet løsladt efter ordningen i straffelovens § 40 a. Kun 13 af disse dømte er recidiveret inden 2 år efter løsladelsen, hvilket svarer til 9,5 pct. Den gennemsnitlige recidivprocent for fængselsdømte, der i samme periode blev løsladt efter afsoning i fængsel, var til sammenligning 30,3 pct. På baggrund af de gode erfaringer med ordningen foreslås det, at flere indsatte kan løslades på halv tid, jf. nedenfor under a).

a) Fremrykning af udgangsføreløb

Indsatte i lukkede institutioner med domme på 5 år og indtil 8 år kan i dag først få uledsaget udgang efter afsoning af en tredjedel af straffen. Indsatte i lukkede institutioner med domme på 8 år og derover kan i dag først få uledsaget udgang efter afsoning af halvdelen af straffen. Direktoratet for Kriminalforsorgen kan efter gældende regler i konkrete sager tillade udgang på et tidligere tidspunkt end nævnt ovenfor, hvis særlige omstændigheder taler derfor. Denne mulighed administreres i dag meget restriktivt, jf. nedenfor i afsnit 7.3.3.

Hvis den indsatte ved indsættelsen skønnes at kunne være omfattet af straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1, vil afsonings- og udslusningsføreløbet fremover kunne tilrettelægges således, at løsladelse vil kunne ske omkring halvtidsdatoen i stedet for ved to tredjedels tidspunktet, som er det normale. Dette forudsætter imidlertid, at den indsatte på et tidligere tidspunkt i afsoningen, end det er tilfældet i dag, kan påbegynde et uledsaget udgangsføreløb og overføres fra lukket til åbent fængsel, således at der frigøres lukkede pladser. Forslaget medfører desuden, at der vil blive frigjort nogle pladser i de åbne fængsler, idet de nævnte indsatte vil kunne løslades i medfør af § 40 a, stk. 1, nr. 1, lige omkring halvtidsdatoen i stedet for på forskudt halv tid som det er tilfældet i dag.

Persongruppen er indsatte med domme på 5 år og derover, som skønnes at kunne blive omfattet af straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1. Der blev løsladt henholdsvis 18, 26 og 33 indsatte med domme på 5 år og derover i medfør af straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1, i årene 2006-2008, hvilket er 25 indsatte i gennemsnit årligt. Derimod kan der ifølge Direktoratet for Kriminalforsorgen ikke siges noget om, hvor lang tid det vil tage før de vil kunne overføres fra lukket til åbent fængsel i forhold til i dag, idet dette beror på en konkret vurdering i den enkelte sag.

Forslaget kræver formentligt ikke lovændring, men vil kunne implementeres primo 2011 ved en praksisændring. Der må dog forventes nogen karenstid, og fuld effekt vil først kunne forventes efter et år.

Da den foreslåede udvidelse af noget for noget-ordningen vil medføre, at antallet af indsatte i åbne fængsler vil stige, med deraf følgende behov for at frigøre åbne pladser, foreslås det endvidere, at noget for noget-ordningen desuden udvides, således at arbejdsstræning kan anses for at udgøre en særlig indsats efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, jf. nedenfor under b), og således at de tidsmæssige betingelser nedsættes, jf. nedenfor under c).

b) Arbejdsstræning som en særlig indsats

Arbejde inden for institutionens arbejds- eller økonomidrift, f.eks. bygningsvedligeholdelse, gangmandsarbejde og produktionsvirksomhed, vil ifølge gældende regler og praksis typisk ikke udgøre en særlig indsats med henblik på at kvalificere sig til en kriminalitetsfri tilværelse, som efter straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1, er nødvendig for at opfylde betingelserne for tidlig prøveløsladelse.

Indsatte, der ikke har erfaring med at være beskæftiget enten på grund af konjunkturbestemte forhold eller på grund af egne forhold, har imidlertid ofte behov for arbejdsstræning enten i fængslet eller uden for fængslet i form af frigang.

Det foreslås på den baggrund, at arbejdsstræning efter en konkret vurdering vil kunne udgøre en særlig indsats med henblik på at kunne begrunde en tidlig prøveløsladelse i medfør af straffelovens § 40 a, stk. 1, nr. 1.

Forslaget vil kræve lovændring, idet det fremgår af forarbejderne, at beskæftigelse som hovedregel ikke vil kunne danne grundlag for tidlig løsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 1. Hvis sådanne lovændringer træder i kraft medio 2011, forudsættes de at have fuld virkning fra ikrafttrædelsestidspunktet.

c) Nedsættelse af de tidsmæssige betingelser

Ifølge straffelovens § 40 a forudsætter tidlig løsladelse som nævnt ovenfor, at halvdelen af straffen, dog mindst 4 måneder er udstået.

Ifølge forarbejderne er dette krav begrundet både i hensynet til, at den indsatte skal have lejlighed til over en tid at vise sin vilje og evne til at forbedre sine muligheder for ikke på ny at begå kriminalitet (§ 40 a, stk. 1, nr. 1), og i hensynet til at give kriminalforsorgen mulighed for at vurdere, om den indsatte forhold samlet set er så gode, at det skønnes unødvendigt, at den pågældende afsoner reststraffen i fængslet (§ 40 a, stk. 1, nr. 2).

Ved løsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, fastsættes der ofte vilkår om, at den indsatte skal fortsætte den indsats, som den pågældende har ydet under afsoningen. Ved løsladelse efter § 40 a, stk. 1, nr. 2, fastsættes der vilkår om udførelse af ulønnet samfundstjeneste, der sikrer det fortsatte straffende element.

Det er i alle tilfælde Direktoratet for Kriminalforsorgen, der træffer afgørelse i sager om tidlig prøveløsladelse efter § 40 a. Afgørelsen træffes efter indstilling fra det fængsel, hvor den indsatte er placeret.

Kravet om, at halvdelen, dog mindst 4 måneder, af straffen skal være udstået indebærer, at den indsatte skal være idømt fængsel i 8 måneder eller derover for at få fuldt udbytte af noget for noget-ordningen i dag.

Da der i forbindelse med løsladelsen efter § 40 a, stk. 1, nr. 1, fastsættes mærkbare vilkår eller straffende vilkår (samfundstjeneste), ligesom der efter § 40 a, stk. 1, nr. 2, fastsættes straffende vilkår (samfundstjeneste), foreslås det, at kravet om mindst 4 måneders afsoning nedsættes til 2 måneder, svarende til

hvad der i dag gælder for almindelig prøveløsladelse efter andre typer af prøveløsladelse efter straffelovens § 38.

Det foreslås endvidere, at fængslerne får kompetencen til at træffe afgørelse om tidlig prøveløsladelse efter § 40 a for indsatte med domme på 4 til 8 måneder. Den øgede arbejdsbyrde vil dermed blive fordelt på flere, ligesom der i disse sager som følge af den korte straf ikke skønnes at foreligge tungtvejende retshåndhævelsesgrunde, der taler imod tidlig løsladelse. Endvidere vil behandlingen af prøveløsladelse efter § 40 a i en del sager træde i stedet for behandlingen af sager om prøveløsladelse efter straffelovens § 38, stk. 1.

Forslaget om nedsættelse af opholdskravet fra 4 til 2 måneder vil kræve en ændring af straffelovens § 40 a. Hvis en sådan lovændring træder i kraft medio 2011, forudsættes forslaget at have fuld virkning fra ikrafttrædelsestidspunktet. Der vil endvidere være behov for en ændring af løsladelsesbekendtgørelsen, herunder kompetencereglerne.

7.3.3. Mere tid til udslusning

I marts 2002 trådte der nye skærpede udgangsregler i kraft, som bl.a. indebar skærpede tidsmæssige betingelser for uledsaget udgang for indsatte i lukkede fængsler med længere straffe. Indsatte i lukkede fængsler med domme på fængsel i 5 år og indtil 8 år kan i dag først få uledsaget udgang efter afsoning af en tredjedel af straffen. Før marts 2002 kunne de få tilladelse til uledsaget udgang efter afsoning af en fjerdedel af straffen. Indsatte i lukkede fængsler med domme på fængsel i 8 år og derover kan i dag først få uledsaget udgang efter afsoning af halvdelen af straffen. Før marts 2002 kunne de få tilladelse til uledsaget udgang efter afsoning af en tredjedel af straffen.

Direktoratet for Kriminalforsorgen kan efter de gældende regler i konkrete sager tillade udgang på et tidligere tidspunkt end nævnt ovenfor, hvis særlige omstændigheder taler derfor. Denne mulighed administreres i praksis meget restriktivt. De skærpede tidsmæssige betingelser for uledsaget udgang har således betydet, at der er kortere tid til at gennemføre et udslusningsforløb, inden prøveløsladelse efter afsoning af to tredjedele af straffen kan finde sted.

Det foreslås, at der gennemføres en lempelse af praksis med hensyn til at fravige de tidsmæssige betingelser. Det kunne f.eks. være relevant i tilfælde, hvor hensynet til børn eller andre familie- eller helbreds-mæssige hensyn taler herfor, og i tilfælde, hvor der er behov for at kunne gennemføre et længere uddannelses- eller behandlingsforløb, end der ellers ville være mulighed for efter gældende praksis. Ligeledes kan der være tale om tilfælde, hvor der hos den indsatte er sket en ikke uvæsentlig holdnings- og adfærdsendring i forhold til misbrug, kriminalitet mv., uden at den dømte dog kan omfattes af noget for noget-ordningen.

Forslaget om en lempelse af udgangspraksis for indsatte med længere domme vil frigøre lukkede pladser, idet det vil gøre det muligt at overføre indsatte med længere domme til åbent fængsel på et tidligere tidspunkt, end tilfældet er i dag. Dette hænger sammen med, at det normalt vil være en forudsætning for at blive overført fra lukket til åbent fængsel, at den indsatte har afviklet uledsagede udgange uden problemer.

Forslaget forudsætter for så vidt ikke regelændringer, men vil kunne gennemføres ved en ændret praksis. Der foreslås dog i givet fald en ændring af udgangsbekendtgørelsens § 10, således at kompetencen til at fravige de tidsmæssige betingelser for udgangsstart i tilfælde, hvor der er særlige grunde hertil, og

hvor udgang findes ubetænkelig, flyttes fra direktoratet til institutionslederne i sager, hvor dommen er på op til 8 år. Forslaget vil i øvrigt kunne træde i kraft her og nu.

7.3.4. Udvidet brug af personundersøgelser for alle under 25 år

Det foreslås, at der udarbejdes personundersøgelser for alle unge under 25 år, der tiltales for kriminelle handlinger, medmindre idømmelse af samfundstjeneste på forhånd vurderes at være udelukket i den konkrete sag. I dag udarbejdes der som udgangspunkt ikke personundersøgelser af unge under 25 år, når det drejer sig om kriminalitet inden for varsomhedsområdet, medmindre det vurderes at være formålstjenstligt, ligesom der har vist sig at være meget store geografiske forskelle i, hvor ofte der udarbejdes personundersøgelser for unge.

Kriminalforsorgens datatræk viser således, at der for en stor del af de unge under 25 år ikke udarbejdes personundersøgelser. Hvis der mere systematisk udarbejdes personundersøgelser for denne gruppe, vil der erfaringsmæssigt kunne udarbejdes egnethedsvurderinger i ca. 70 pct. af sagerne. Heraf vil ca. 60 pct. blive erklæret egnet, og af dem vil erfaringsmæssigt ca. halvdelen kunne idømmes samfundstjeneste.

Forslaget vil kunne træde i kraft medio 2011 og forudsættes fuldt implementeret medio 2011.

7.3.5. Sammenfatning af konsekvenser af forslag vedrørende alternativer til frihedsstraf og tidligere udslusning

Forslaget om anbringe flere dømte i åbent fængsel vil ikke i sig selv give flere pladser, men vil flytte belæg fra de lukkede til de åbne fængsler. Forslaget skønnes således at frigøre 10 lukkede pladser i 2011. Forslaget kræver ikke lovændring, men kan implementeres umiddelbart primo 2011 ved en praksisændring. Det er forudsat, at forslaget har fuld virkning fra ikrafttrædelsestidspunktet.

I relation til den foreslåede udvidelse af noget for noget-ordningen estimeres det samlede antal pladser, der vurderes at kunne frigøres, dels ved at anerkende arbejdsstræning som særlig indsats, dels ved en nedsættelse af opholdskravet fra 4 til 2 måneder, til ca. 25 åbne pladser i 2011. Det er forudsat, at forslaget er fuldt implementeret medio 2011.

Forslaget om mere tid til udslusning vurderes, sammen med den udvidelse af noget for noget-ordningen, som det foreslås under pkt. a) i afsnit 7.3.2., at ville frigøre i alt ca. 30 lukkede pladser. Det er forudsat, at forslaget er fuldt implementeret primo 2011.

Forslaget om at udvide brugen af personundersøgelser for alle under unge under 25 år skønnes at frigøre ca. 40 åbne fængselspladser i 2011. Forslaget vil kunne træde i kraft medio 2011 og forudsættes fuldt implementeret medio 2011.

Samtidig vil udarbejdelsen af flere personundersøgelser og tilsynet med flere klienter i samfundstjeneste imidlertid indebære driftsudgifter. Direktoratet for Kriminalforsorgen vurderer, at forslaget medfører, at der vil skulle foretages 1525 ekstra personundersøgelser pr. år. Dette vil ifølge Direktoratet for Kriminalforsorgen nødvendiggøre yderligere administrative årsværk svarende til 1,0 mio. kr. i 2011 og udgifter til personundersøgere svarende til 1,3 mio. kr. i 2011. Desuden vil der være merudgifter til gennemførelse af 290 ekstra tilsyn årligt svarende til 1,7 mio. kr. i 2011, ligesom der forudsat lokaleudvidelser svarende til 0,7 mio. kr. i 2011. På denne baggrund vurderer Direktoratet for Kriminalforsorgen samlet set, at forslaget om udvidet brug af personundersøgelser for alle unge under 25 år medfører

driftsudgifter for 4,7 mio. kr. Hertil kommer investeringsudgifter på 0,4 mio. kr. til indkøb af biler til brug for transport i forbindelse med udførelsen af tilsynet.

Tekstboks 2. De samlede konsekvenser ved anvendelse af alternativer til frihedsstraf samt tidligere udslusning

Forlagene vedrørende alternativer til frihedsstraf og tidligere udslusning vil samlet frigøre 40 lukkede og 25 åbne pladser. Forslaget indebærer nettodriftsudgifter på 4,7 mio. kr. til flere personundersøgelser, jf. tabel 19.

7.4. Forhøjet belægsmålsætning

Kriminalforsorgens økonomiske rammer er fastsat ud fra en forventet belægsudnyttelse på 92 pct., jf. afsnit 2.1. Det foreslås, at belægsmålet hæves fra 92 pct. til 95 pct. i 2011, hvilket indebærer, at der vil være ca. 120 flere indsatte i fængsler og arresthuse fordelt med 106 på lukkede pladser og 14 på åbne pladser. En forhøjelse af belægsmålet vil således kunne reducere kapacitetsbehovet med 106 lukkede og 14 åbne pladser i 2011.

Den foreslåede forhøjelse af belægsmålet vil efter Direktoratet for Kriminalforsorgens vurdering medføre følgende merudgifter:

- *Øgede fangerelaterede udgifter:* En forhøjet belægsmålsætning vil medføre øgede fangerelaterede udgifter, primært arbejds- og kostpenge til de indsatte samt medicin. Den fangerelaterede marginaludgift udgør ifølge Direktoratet for Kriminalforsorgen 170 kr. pr. fangedag, hvilket med et øget belæg svarende til ca. 120 indsatte medfører merudgifter på 7,4 mio. kr. i 2011. Som en direkte følge af det højere antal indsatte i fængsler og arresthuse afvikles endvidere et øget antal transporter med estimerede merudgifter på 2,3 mio. kr. til følge. De samlede fangerelaterede merudgifter vurderes således at udgøre 9,7 mio. kr.
- *Flere arbejdstimer:* En forhøjet belægsmålsætning vil medføre et behov for flere arbejdstimer i kriminalforsorgen til en styrket postbesættelse. Direktoratet for Kriminalforsorgen vurderer, at den øgede belægsmålsætning medfører et behov for ca. 46.000 yderligere arbejdstimer, hvilket svarer til ca. 28 årsværk. Disse arbejdstimer har en værdi af 10 mio. kr. Såfremt disse arbejdstimer skal dækkes af merarbejde skal lønudgiften tillægges 50 pct. Direktoratet vurderer således, at merudgifterne i forbindelse med flere arbejdstimer vil beløbe sig til 15 mio. kr.
- *Øgede udgifter til arbejdsmiljø:* Direktoratet for Kriminalforsorgen vurderer, at en højere belægsmålsætning vil sætte arbejdsmiljøet under pres og anbefaler derfor, at der iværksættes en række tiltag til at styrke arbejdsmiljøområdet i kriminalforsorgen. Direktoratet anbefaler derfor, at der afsættes 3 mio. kr. til kompetenceudvikling vedrørende særligt krævende indsatte for 400 fængselsbetjente, 1,0 mio. kr. til kompetenceudvikling vedrørende konflikthåndtering for nyuddannede fængselsbetjente og 1,0 mio. kr. til en styrket indsats med henblik på forebyggelse og håndtering af stress. Direktoratet anbefaler således, at der iværksættes arbejdsmiljørelaterede initiativer med merudgifter på 5,0 mio. kr. i 2011 til følge.
- *Etablering og drift af nødkapacitet i fængsler og arresthuse:* En række af tiltagene vedrørende alternativer til frihedsstraf og tidligere udslusning får først virkning fra 2. halvår 2011. Derfor vurderer Direktoratet for Kriminalforsorgen, at det i 2011 vil være nødvendigt, at etablere og drive nødkapacitet i fængsler og arresthuse. Direktoratet estimerer udgifterne hertil til 5,4 mio. kr. fordelt på 3,0 mio. kr. til institutionen for Frihedsberøvede Asylansøgere Ellebæk, 1,4 mio. kr. til Nytorv Fængsel og 1,0 mio. kr. til Arresthuset i Randers. Merudgifterne er fordelt på 4,8 mio. kr. i lønudgifter og 0,6 mio. kr. i øvrig drift.

Tekstboks 3. De samlede konsekvenser ved en forhøjelse af belægsmålsætningen fra 92 pct. til 95 pct. i 2011

Forslaget om at forhøje kriminalforsorgens belægsmål fra 92 pct. til 95 pct. i 2011 indebærer at kapacitetsbehovet reduceres med henholdsvis 106 lukkede og 14 åbne pladser, hvilket efter Direktoratet for Kriminalforsorgens vurdering vil indebære samlede merudgifter på 35 mio. kr. i 2011.

7.5. Tilsigelsesstop

Som en konsekvens af forslagene i afsnit 7.2. og 7.3. vil der komme til at mangle 35 åbne pladser i 2011. Som det fremgår af kapitel 5 kan et tilsigelsesstop anvendes til midlertidigt at begrænse belægget i den åbne sektor. Tilsigelsesstop kan umiddelbart anvendes for så vidt angår 58 pct. af de dømte på fri fod, der venter på indsættelse. For de resterende 42 pct. kan der ikke umiddelbart iværksættes et tilsigelsesstop, idet de er omfattet af regler for hurtig indsættelse.

Det foreslås derfor, at der udmeldes et tilsigelsesstop svarende til en årseffekt på 35 åbne pladser. Det bemærkes i den forbindelse, at dette ikke vil medføre venterkø i kriminalforsorgen, idet antallet af dømte på fri fod er under 2.600, hvilket af kriminalforsorgen betragtes som et naturligt ventertal, jf. kapitel 5.

Da der vil være tale om et begrænset tilsigelsesstop vil det ikke være muligt for kriminalforsorgen midlertidigt lukke hele afdelinger, hvorfor forslaget ikke vil indebære reducerede driftsudgifter.

Det bemærkes, at et tilsigelsesstop udskyder afviklingen af strafmassen, der således vil skulle afvikles på et senere tidspunkt.

Tekstboks 4. De samlede konsekvenser ved udmeldelse af det foreslåede tilsigelsesstop

Det foreslåede tilsigelsesstop vil frigøre 35 åbne pladser i 2011 og vil ikke medføre reducerede driftsudgifter.

8. SIKKERHEDSTILTAG

Som beskrevet i kapitel 6 oplever kriminalforsorgen, at udviklingen i bande- og rockerkonflikten kombineret med det høje belæg udfordrer sikkerhedssituationen i kriminalforsorgen på trods af en række nye sikkerhedstiltag de seneste år. Dette ses bl.a. ved, at antallet af episoder med vold mellem indsatte i perioden 2004 til 2009 er steget med 277 pct., mens antallet af ansatte, der har været udsat for vold i samme periode er steget med 90 pct., jf. afsnit 6.2.

På den baggrund er der som nævnt i afsnit 6.1. ved finanslovsaftalen for 2011 afsat en pulje på 20 mio. kr. til kriminalforsorgen i 2011, som bl.a. kan anvendes til øget sektionering, så bandemedlemmer kan adskilles indbyrdes eller i forhold til øvrige indsatte.

Det er Direktoratet for Kriminalforsorgens vurdering, at kriminalforsorgen aktuelt står overfor en række sikkerhedsudfordringer, som direktoratet vil følge i den resterende del af 2011. Såfremt der ikke sker ændringer i den sikkerhedsmæssige situation vil det efter direktoratets vurdering være nødvendigt at iværksætte yderligere sikkerhedsmæssige tiltag.